

Gustavo
Garza

Martha
Schteingart

El Colegio
de México

331.833
G245a
ej.3

La acción catalizadora del Estado en México



LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO EN MÉXICO

COLECCION
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Y DEMOGRÁFICOS

VI

Gustavo Garza
Martha Schteingart

*La acción habitacional
del Estado en México*



El Colegio de México

Primera edición (3 000 ejemplares) 1978

**Derechos reservados conforme a la ley
© 1978, EL COLEGIO DE MÉXICO
Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.**

**Impreso y hecho en México
*Printed and made in Mexico***

<i>Prólogo</i>	1
----------------	---

CAPITULO I

MARCO ECONÓMICO-SOCIAL Y DEMANDA DE VIVIENDA EN MÉXICO

<i>A. El marco económico-social</i>	7
<i>B. Necesidades y demanda de vivienda en México (1950-1990)</i>	13
1. Necesidades de vivienda en México, 14; 1.1. Déficit nacional de vivienda, 1950-1990, 14; 1.2. Déficit de vivienda por entidad federativa, 20; 1.3. Déficit de vivienda por ciudades, 26; 2. Monto y distribución del ingreso: demanda agregada de vivienda, 35; 2.1. Ingreso de la población económicamente activa (PEA), 36; 2.2. Gasto en habitación, 37; 2.3. Ingresos familiares, 39; 2.4. La distribución del ingreso en México, 42; 2.5. La vivienda en renta, 44.	
<i>C. Sectores sociales y déficit de vivienda</i>	49
1. El empresario y la vivienda, 49; 2. Los sectores populares y la vivienda, 52; 3. El Estado y la vivienda, 56.	

CAPITULO II

LA OFERTA DE VIVIENDA EN MÉXICO

<i>A. Aspectos teóricos generales</i>	59
---------------------------------------	----

B. Oferta de vivienda en México con relación a los agentes que participan en su proceso de circulación 64

1. La banca privada, 64; 2. El Estado, 65; 3. El sector popular, 70; 4. Balance de la producción de vivienda en México, 75; 4.1. Número de viviendas producidas, 75; 4.2. Producto interno bruto del sector vivienda, 76.

CAPÍTULO III

LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO

Introducción 79

A. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BNOSPSA) 84

1. Antecedentes, 84; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 84; 2.1. Marco jurídico, 84; 2.2. Objetivos, 85; 2.3. Estructura interna, 85; 3. Aspectos financieros generales, 86; 4. Planes y programas, 88; 4.1. Financiamiento y construcción de vivienda nueva, 89; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda, 89; 4.1.2. Distribución de la vivienda, 93; 4.1.3. Uso de la vivienda, 94; 4.2. Programa de mejoramiento de vivienda, 96; 4.3. Volumen y distribución de las viviendas construidas (1941-1975), 100.

B. Programa Financiero de Vivienda (PFV). Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) 100

1. Antecedentes, 100; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 102; 2.1. Marco jurídico, 102; 2.2. Objetivos, 103; 3. Aspectos financieros generales, 104; 3.1. Fuentes de financiamiento, 104; 3.2. Asignación de recursos, 106; 4. Planes y programas, 106; 4.1. Programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva, 106; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda, 108; 4.1.2. Distribución de la vivienda, 110; 4.1.3. Uso de la vivienda, 113; 4.2. Programa de créditos individuales para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda, 113; 4.3. Volumen y distribución de las viviendas construidas, 113.

C. Departamento del Distrito Federal (DDF): Dirección General de la Habitación Popular (DGHP) 115

1. Antecedentes, 115; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 115; 3. Aspectos financieros generales, 116; 4. Planes y programas, 116; 4.1. Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, 117; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda, 117; 4.2. Distribución de la vivienda, 122; 4.1.3. Uso de la vivienda, 126; 4.2. Programa de mejoramiento de la vivienda y ayuda a la construcción, 127; 4.3. Programa de promoción

económico-social, 129; 4.4. Volumen y distribución de las viviendas construidas, 129.

D. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) 131

1. Antecedentes de la institución, 131; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 131; 3. Aspectos financieros generales, 132; 4. Planes y programas, 133; 4.1. Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, 133; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda en sus diferentes subprogramas, 135; 4.1.2. Distribución de la vivienda, 138; 4.2. Programa de mejoramiento de vivienda, 138; 4.3. Programa de promoción económico social, 140; 4.4. Otros programas, 141; 4.5. Volumen y distribución de viviendas realizadas, 143.

E. Fondos de la Vivienda 144

F. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) 147

1. Antecedentes, 147; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 148; 2.1. Marco jurídico, 148; 2.2. Objetivos, 148; 2.3. Estructura interna, 150; 3. Aspectos financieros generales, 151; 3.1. Fuentes de financiamiento, 151; 3.2. Estructura y distribución del gasto, 156; 4. Planes y programas, 157; 4.1. Financiamiento y construcción de vivienda nueva, 162; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda, 162; 4.1.2. Distribución de la vivienda, 173; 4.1.3. Uso de la vivienda, 178; 4.2. Programas de crédito individuales, 179; 4.2.1. Proceso de producción de la vivienda, 180; 4.2.2. Distribución de la vivienda, 181; 4.3. Programa de mejoramiento de vivienda, 182; 4.4. Volumen y distribución de las viviendas construidas, 184.

G. Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) 186

1. Antecedentes, 186; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 189; 2.1. Marco jurídico, 189; 2.2. Objetivos, 190; 2.3. Estructura interna, 191; 3. Aspectos financieros, 191; 3.1. Fuentes de financiamiento, 191; 3.2. Estructura del gasto, 192; 4. Planes y programas, 193; 4.1. Financiamiento y construcción de vivienda nueva, 195; 4.1.1. Proceso de producción de la vivienda, 195; 4.1.2. Distribución de la vivienda, 198; 4.1.3. Uso de la vivienda, 199; 4.2. Programa de créditos individuales, 200; 4.3. Volumen y distribución de las viviendas construidas, 201.

H. El sistema de renta de vivienda: El Instituto Mexicano del Seguro Social 204

1. Antecedentes, 204; 2. Aspectos jurídico-institucionales, 205; 2.1. Marco jurídico, 205; 2.2. Reglamento de los servicios de habitación, 206; 2.3. Estructura interna, 206; 3. Aspectos financieros generales, 207; 4. Planes y programas de vivienda, 209;

4.1. Proceso de producción de la vivienda, 211; 4.2. Distribución de la vivienda, 215; 4.3. Uso de la vivienda, 216.

I. <i>El sistema de renta de vivienda: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</i>	219
--	-----

CAPITULO IV

EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE LOS ORGANISMOS HABITACIONALES

A. <i>Estructura económico-social y demanda de vivienda en México</i>	223
B. <i>La oferta de vivienda en México</i>	225
C. <i>La acción habitacional del Estado</i>	227
<i>Bibliografía citada</i>	239

Prólogo

La vivienda ha constituido en todas las sociedades uno de los bienes de consumo fundamentales para el hombre. En las sociedades contemporáneas su producción ocupa un lugar relevante dentro de la actividad económica y constituye, al mismo tiempo, un importante indicador del nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado.

La imposibilidad de resolver de manera satisfactoria las necesidades habitacionales por medio de la producción mercantil, con la consiguiente residencia de amplios estratos de la población en viviendas insalubres, hace que en casi todos los países se hable de un “problema” de la vivienda que en el caso de los subdesarrollados posee características de *crisis permanente*.

En México, este “problema” presenta justamente características muy agudas que se expresan, por un lado, en un déficit que representa el 69.9% del total de viviendas del país y, por otro, en condiciones de hacinamiento que lo ubican en el antepenúltimo lugar en términos de bienestar habitacional dentro de un conjunto de 39 países del mundo que incluye a 18 subdesarrollados.

Dentro de este contexto, el análisis de la acción habitacional del Estado asume una particular relevancia ya que sin su intervención serían aún más limitados los sectores sociales que tendrían acceso a una vivienda “digna”. Por ello, el objetivo central de este estudio es precisamente analizar el sentido y alcances de dicha acción.

Frente a la posición sectorial que considera al problema de la vivienda en forma aislada y como resultante del desequilibrio entre oferta y demanda, el enfoque adoptado parte, por el contrario, de la premisa de que resulta imposible entender la lógica de la penuria habitacional, y menos aún la participación Estatal, fuera de las estructuras económica, social y política que determinan y caracterizan al fenómeno.

Este estudio partirá, por lo tanto, de la problemática general del desarrollo económico, social y político del país, en cuyo contexto se

analizarán la naturaleza de la demanda, y las necesidades y oferta de vivienda para centrarse luego en la acción concreta del Estado a través de sus planes y programas habitacionales.

Entonces, el marco general comprenderá, en primer lugar, una breve descripción de la evolución y situación actual del desarrollo económico nacional, del lugar que ocupan los diferentes grupos sociales en relación a la producción de vivienda y del papel que juega el Estado dentro de ese contexto. De manera específica, la distribución del ingreso y la estructura del consumo son analizadas como las variables centrales que influyen en la determinación de las posibilidades efectivas de los diferentes estratos de la población para poder obtener una vivienda adecuada. En segundo lugar, se desarrollan los aspectos vinculados directamente con el problema habitacional. Se estima así el déficit de viviendas para 1970 tanto a nivel geográfico como a través de sus distintos componentes (familias sin vivienda, hacinamiento y deterioro); se calculan luego los requerimientos futuros y se considera la posición de los agentes que intervienen en la determinación del problema de la vivienda —empresarios, sectores populares, Estado— como consecuencia de su inserción en la sociedad y de sus intereses particulares. Estos elementos, vinculados al nivel de desarrollo económico alcanzado, dan una idea de la *magnitud* del problema a enfrentar, señalando asimismo las condiciones sociopolíticas que inducen a la implementación de ciertas soluciones a favor de determinados sectores de la sociedad. Todos estos aspectos se presentan en el capítulo I, titulado: *Marco económico-social y demanda de vivienda*.

El Capítulo II, *La oferta de vivienda en México*, desarrolla un análisis sintético del número, características y destino social de las viviendas realizadas a través de la participación de los agentes privados y públicos en el proceso de circulación de las mismas, análisis ubicado en el marco de la lógica de intervención de esos agentes en una formación social capitalista dependiente. Ello permite explicar el surgimiento del “sector popular” como agente preponderante del proceso de realización de la vivienda, así como ubicar los programas gubernamentales dentro de la oferta global de vivienda en el país.

El Capítulo III, *La acción habitacional del Estado*, se aboca al estudio específico de los actuales planes y programas habilitados por los diferentes organismos públicos, considerando la totalidad de los aspectos involucrados en la producción, distribución y uso de la vivienda. El análisis incluye las seis principales instituciones de vivienda creadas por el Estado mexicano: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., (BNOSPSA); el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); La Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal (DDF-DGHP); el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda

(INDECO); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Para estos seis organismos se desarrollan los siguientes aspectos: *a)* Antecedentes, *b)* Aspectos jurídico-institucionales, *c)* Aspectos financieros y *d)* Planes y programas. Al análisis de estas instituciones, que en general han desarrollado programas de vivienda en propiedad, se ha agregado el del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE), que si bien hace más de 20 años no construyen vivienda, merecen ser considerados por haber aplicado en una serie de conjuntos habitacionales, que en la actualidad administran, el sistema de *arrendamiento* de vivienda de "interés social".

Finalmente, el capítulo IV presenta la síntesis y conclusiones de los diferentes aspectos analizados en la investigación y, en especial, un balance de la acción conjunta de los diferentes organismos considerados. Por último, se incluye una interpretación global de la acción habitacional del Estado en México que surge justamente de la interrelación entre todos los aspectos mencionados.

Se considera que este trabajo constituye *un primer intento* de describir y explicar la problemática de la vivienda en México y la acción habitacional del Estado en el contexto del desarrollo económico, social y político. La falta de profundización en algunos aspectos de ese contexto así como en los problemas específicos de las instituciones y programas, han impedido hacer una interpretación más acabada sobre la naturaleza de las políticas de vivienda del Estado, así como explicar más a fondo las causas de la penuria habitacional en el país.

Esta investigación fue realizada en un periodo muy breve (6 meses) lo que básicamente explica la existencia de las limitaciones señaladas. No obstante, ha sido posteriormente revisada y actualizada para los efectos de la presente publicación. Ello ha permitido reelaborar algunos conceptos e interpretaciones manejadas y sobre todo entregar un programa más completo de la acción de los principales organismos analizados que llega hasta el final de la administración del presidente Echeverría.

Sin embargo, llenar las lagunas que ha dejado este trabajo es tarea de largo plazo, que debe encauzar a investigadores provenientes de diferentes disciplinas en un enfoque estructural del problema de la vivienda. Justamente fue con la participación de un pequeño grupo interdisciplinario que este estudio fue llevado a cabo.

La elaboración del proyecto, la coordinación general y el análisis y redacción de los capítulos estuvo a cargo básicamente de los que suscribimos este prólogo con las participaciones indicadas a continuación: el capítulo I fue realizado por Gustavo Garza (economista) con la

colaboración de Pedro Pirez (sociólogo); el capítulo II por Martha Schteingart (arquitecto-urbanista) con la colaboración de Hugo Evans; el capítulo III por Martha Schteingart y Jorge Legorreta (arquitecto) con la participación de Gustavo Garza, y el capítulo IV por Gustavo Garza y Martha Schteingart. Han participado como asistentes de investigación Gustavo Calderón y Leticia Zavaleta y la mecanografía de la versión final fue realizada por Santiago Anima Puentes.

El estudio fue realizado a instancias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual cubrió el financiamiento del personal especial contratado. Agradecemos el estímulo prestado por esta institución y en especial a Antonio Ortiz Mena, su director, por sus interesantes comentarios que nos llevaron a agregar a la versión anterior un análisis sobre la cuestión de los sistemas de renta de vivienda. Hemos extensivo nuestro agradecimiento por sus comentarios del primer borrador a Luis Ratinoff, coordinador de los diferentes estudios de vivienda efectuados en varios países de Latinoamérica y promovidos por el BID con motivo de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, efectuada en la ciudad de Vancouver, Canadá, en los meses de mayo y junio de 1976. Nuestro reconocimiento a esta institución se extiende por el interés mostrado en el estudio al colaborar también en el financiamiento de su publicación.

Queremos expresar nuestro mayor agradecimiento a Víctor L. Urquidí, por demostrar una vez más su interés en apoyar las diferentes investigaciones que se realizan en el Área de Estudios Urbanos del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, así como por sus importantes comentarios para corregir la versión anterior del trabajo. También agradecemos muy especialmente las valiosas sugerencias de Jesús Silva Herzog Flores, incorporadas en la medida de lo posible dentro de la presente versión, así como los comentarios de Gustavo Cabrera y Luis Unikel. Finalmente nuestro sincero reconocimiento a Raúl de la Peña por su labor de revisar y corregir la versión final y al Departamento de Publicaciones de El Colegio que tiene a su cargo las innumerables tareas de la edición del libro.

El análisis de los organismos públicos de vivienda se ha podido realizar gracias a la colaboración prestada por diferentes personas de esos organismos, quienes en la medida de sus posibilidades han proporcionado la información solicitada. Para ellos nuestro sincero agradecimiento. En el orden en que se presentan las instituciones en este estudio, esas personas son: BNOSPSA, Arqs. Humberto Chávez y Felipe Gutiérrez; FOVI, Lics. Óscar Vásquez del Mercado y Arturo Chávez; DDF-DGHP, Arqs. José Parcero y José Luis Mata; INDECO, Arqs. Carlos Gosselin M., Israel Katzman y Juan F. Ordóñez; INFONAVIT, Lics. Jesús Silva-Herzog F. y Wilfrido Lozano; FOVISSSTE Arq. En-

rique Ávila Riquelme y Lics. Cristóbal Zacarías S. y Juan Manuel Ramírez. Agradecemos además la colaboración del Arq. Óscar McKelligan Ruiz de la "Subcomisión del Programa de la Vivienda" de la Secretaría de la Presidencia.

**Gustavo Garza
Martha Schteingart**

México, agosto de 1977



Capítulo I

Marco económico-social y demanda de vivienda en México

En México, como en la mayoría de los países, imposiciones ineludibles de corte político-social hacen que el gobierno considere que todo mexicano deba poseer una "morada digna". De esta suerte, en 1972 se ha incorporado a la fracción XII del artículo 123 constitucional una disposición que obliga a las empresas a hacer aportaciones para constituir un *fondo* nacional de vivienda para los trabajadores. Para poder determinar la efectividad, suficiencia y posibilidades de expansión de este *fondo* y de las demás instituciones establecidas por el Estado en materia de vivienda, es indispensable contar con un análisis de las necesidades y demanda efectiva de casas habitación, dentro del marco económico-social del país.

A. El marco económico-social

La incipiente industrialización que México experimentó en el último cuarto del siglo XIX se acelera de manera notable a partir de 1940. A pesar del crecimiento industrial registrado en el período Cardenista (1934-1940), al finalizar éste se mantiene prácticamente la misma estructura industrial del período prerrevolucionario (hasta 1910), constituida principalmente por la industria textil, de productos alimenticios, de cerveza, tabacalera, cemento, así como plantas de otros materiales para la construcción. De manera más firme que en épocas anteriores, en 1940 se establece una política de sustitución de importaciones que inicialmente se limita a áreas donde se cuenta con materias primas y no se requiere una tecnología compleja (Nacional Financiera-CEPAL, p. 275). Esta política se vio favorecida por la segunda guerra mundial que hizo posible exportar algunas manufacturas y más urgente la sustitución de importaciones.

La política económica gubernamental para estimular este proceso consistió básicamente en: construir la infraestructura adecuada para

la producción del sector secundario y proteger a la industria nacional de la competencia exterior. Para esto último se diseñó una política de "permisos de importación" que al prohibir importar productos elaborados en el país ha protegido de manera indiscriminada a las empresas nacionales. Para lo primero, se inició un vasto programa de construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, así como de producción de electricidad, hidrocarburos y agua. Esta inversión en infraestructura es fundamentalmente llevada a cabo por el Estado, pues se trata de obras indispensables para la producción industrial y la agricultura comercial, que dada su naturaleza por lo general no competen al sector privado. En promedio el Estado realiza el 90% de la inversión en infraestructura y los particulares el 10% restante. En gran medida, esta inversión gubernamental es de naturaleza no rentable; con el 40% de la inversión total (39 mil millones de pesos en 1960) le corresponden el 20% al Producto Interno Bruto (PIB), mientras que al sector privado con el 60% de la inversión (60 mil millones de pesos) le corresponde el 80% del producto (Flores Olea, Víctor, p. 478).

Lo anterior, junto a los nulos o mínimos aumentos de los salarios reales, estimuló fuertemente a la inversión privada nacional y extranjera al asegurarles ganancias elevadas por el suministro de insumos baratos y la creación de un mercado interno cautivo.

A primera vista, el resultado de tal política fue satisfactorio para el país. Durante los últimos decenios el crecimiento del PIB ha sido sostenido y de los más altos de América Latina: de 1950 a 1976 creció a una tasa geométrica anual del 6.2%. En el decenio de 1950-1960 su crecimiento fue de 5.8% anual, de 7.0% en 1960-1970 y de 4.7% en 1970-1976 (véase el cuadro 1). Sin embargo, se puede observar que existen marcadas diferencias en su crecimiento año con año, lo cual señala la naturaleza cíclica de la economía. En años como 1974-1975 y 1975-1976 el PIB creció a 1.4% y 1.9%, respectivamente, mientras que en 1963-1964 y 1973-1974 su crecimiento fue de casi 11.0% (véase el cuadro 1).

Este notable crecimiento ocurrió junto con cambios en la estructura de la producción en favor del sector secundario. En 1940 este sector participaba con el 25.5% del PIB, lo cual aumentó al 31.0% en 1973. Esto se debió básicamente a la dinámica de la industria manufacturera que a partir de 1950 ha crecido a tasas más elevadas que el resto de la economía: al 8.9% anual en el decenio 1960-1970, mientras el PIB lo hizo al 7.0%. En la actualidad la política de un crecimiento sectorialmente desigual se ha cuestionado seriamente y aquí consideramos que su rectificación es una de las cuestiones económicas centrales para el país. En realidad, ya en el decenio de los cincuenta se recomendaba que el gobierno debería "...resolver la cues-

ción de si la tasa de crecimiento industrial debe reducirse sustancialmente, hasta que el resto de la economía tenga un desarrollo suficiente para soportarlo. Ésta es la cuestión económica vital del México de hoy" (Mosk, Sanford, p. 233).

La población de México registra también una de las tasas de crecimiento más elevadas de América Latina y del mundo. La población total aumentó al 3.1% anual entre 1950 y 1960, y al 3.3% durante 1960-1970. De esta manera, de 26.4 millones de habitantes que existían en 1950 se pasó a alrededor de 60.8 millones en 1976 (véase el cuadro 1). Esto obviamente hace que el crecimiento del PIB *per capita*

CUADRO 1
MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y PER-CAPITA, 1950-1976

Años	PIB ^{a/}	Población total	PIB per-cápita ^{b/}	Tasa de crecimiento ^{c/}	
				PIB	PIB per-cápita
1950	85 319	26 463 400	3 224		
1951	91 732	27 283 765	3 362	7.5	4.3
1952	94 480	28 129 561	3 358	3.0	0.0
1953	99 587	29 001 577	3 433	5.4	2.2
1954	105 012	29 900 625	3 512	5.4	2.3
1955	113 315	30 827 544	3 675	7.9	4.6
1956	119 372	31 783 197	3 755	5.3	2.2
1957	128 335	32 768 476	3 916	7.5	4.3
1958	134 225	33 784 298	3 973	4.6	1.5
1959	140 058	34 831 611	4 021	4.3	1.2
1960	150 511	36 003 000	4 180	7.5	4.1
1961	156 664	37 132 377	4 219	4.1	0.9
1962	165 518	38 394 877	4 310	5.6	2.2
1963	179 920	39 700 302	4 532	8.7	6.1
1964	199 609	41 050 111	4 862	10.9	7.3
1965	212 139	42 445 814	4 997	6.3	2.8
1966	229 151	43 888 971	5 221	8.0	4.5
1967	245 499	45 381 195	5 409	7.1	3.6
1968	260 901	46 924 155	5 560	6.3	2.8
1969	277 400	48 519 575	5 717	6.3	2.8
1970	296 600	50 420 500	5 882	6.9	2.9
1971	306 700	51 874 993	5 912	3.4	0.5
1972	329 800	53 638 742	6 148	7.5	4.0
1973	339 615	55 462 458	6 123	3.0	0.0
1974	376 300 ^{d/}	57 348 181	6 561	10.8	7.1
1975	381 884 ^{e/}	58 785 103	6 496	1.4	-0.1
1976	389 521 ^{e/}	60 783 796	6 408	1.9	-1.3

Fuente: Banco de México, Informes Anuales, (1950 a 1976) y el Colegio de México, Dinámica de la Población en México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México 1970, Cuadro I-1. La interpolación de la población entre los años intermedios de los Censos fue calculada según tasas geométricas de 3.1% anual para 1950-1960 y de 3.4% para 1960-1970.

a/ Millones de pesos de 1960.

b/ Pesos de 1960

c/ Tasa geométrica de crecimiento.

d/ Datos preliminares

e/ Estimación considerando un aumento real del PIB del 2% en 1976 según información del Banco de México (Informe Anual, 1976, p.22).

sea menor que la tasa de crecimiento del PIB total. Mientras esta última era de 6.2% en el periodo 1950-1976, la *per capita* fue de 3.0%. En términos absolutos el PIB *per capita* pasó de 3 224 a 6 408 pesos de 1960.

Los aspectos negativos del crecimiento económico de México son básicamente dos: el crecimiento ha dependido del exterior y se ha dado con una fuerte concentración del ingreso.

El número de empresas extranjeras dan una primera idea del grado de dependencia de la economía mexicana. De las 10 empresas industriales más grandes del país, el 50% son extranjeras; de las 20, 50, 110, 200 y 938 empresas más grandes, son extranjeras el 55%, 48%, 47%, 34.7% y 26.7%, respectivamente (Cinta G., Ricardo, p. 185). Sin embargo, la dependencia del comercio exterior mexicano respecto de los Estados Unidos de América, el pago de intereses, regalías, patentes, la completa subordinación a la tecnología y al "Know-how" extranjero, el creciente endeudamiento exterior, etc., obligan a los empresarios nacionales a asociarse con los extranjeros, de tal suerte que el grado de dependencia es sustancialmente mayor al que indica la inversión directa. De esta forma, a partir de 1940, cuando empieza el proceso de industrialización acelerado, "la mayor dependencia del extranjero registrada desde entonces en nuestra economía, es efecto y causa a la vez, del abandono de algunas posiciones dominantes hasta aquella fecha. La dependencia unilateral de México respecto de la economía norteamericana ha crecido notablemente" (Carmona de la Peña, Fernando, p. 63). Esta dependencia económica reduce la capacidad de impulsar la acumulación de capital nacional y el desarrollo interno debido a que parte importante del excedente generado por la economía se transfiere a los países hegemónicos por el intercambio comercial desigual entre bienes manufacturados y materias primas y los otros renglones señalados (regalías, pago de patentes, transferencia de utilidades, etc.).

Existe prácticamente unanimidad de que la distribución del ingreso en México es cada vez más desigual (Puente Leyva, Jesús; Urquidí, Víctor L., Navarrete Ifigenia, M.). Esta situación, independientemente de consideraciones de tipo sociopolítico o ético, trae como consecuencia una serie de desventajas para propósitos del desarrollo económico nacional. Si bien puede suceder que la concentración del ingreso tienda a estimular la formación de capital, el hecho de que produzca una disminución de la demanda efectiva hace que la posible inversión no se realice. Es por esto que el consumo global se ha transformado en la variable clave para estudiar los problemas del crecimiento económico. A esta consideración fundamental se puede agregar que la concentración del ingreso tiende a incrementar los desequilibrios en la balanza comercial debido a que estimula la importación de bienes de

lujo, modifica la estructura de la demanda y de la producción en favor de artículos superfluos o suntuarios, y, por lo anterior, estimula la subutilización de la mano de obra y del capital y frena su movilidad. De aquí que la desigual distribución del ingreso sea reconocida como uno de los problemas económicos más graves que afronta el país.

Con el proceso de crecimiento económico experimentado a partir de 1940, se han modificado los grupos sociales surgiendo un juego de fuerzas que constituyen la nueva base del aparato estatal. El proceso de sustitución de importaciones se llevó a cabo mediante el acuerdo entre los grupos industriales nacionales y el Estado, junto con la incorporación de sectores obreros y de clase media que emergieron durante el proceso. Esta alianza se facilitó porque a partir de la revolución mexicana de 1910 y de la reforma agraria subsiguiente, los sectores terratenientes prácticamente perdieron todo poder económico y político a nivel nacional, y los industriales, sin luchar ni negociar con éstos, se limitaron a controlar a los sectores populares incorporándolos a la estructura del partido oficial (Reyna, Villa, Labastida). Al perder fuerza el proceso sustitutivo, los grupos industriales locales, como se vio, se asocian con el capital extranjero de tal suerte que se detiene la política redistributiva en favor de una mayor acumulación de capital y se presenta un debilitamiento del acuerdo existente entre los grupos sociales. Se pierde el control nacional de la economía y surge una integración de los intereses de los grupos industriales nacionales y el capital internacional.

Se constituye así una nueva alianza entre el sector privado nacional, el capital extranjero y el Estado en torno a una política de desarrollo basada en permitir la entrada al capital internacional y la concentración del ingreso. De este modo se pretende superar las limitaciones del proceso de sustitución de importaciones y continuar el desarrollo del país. En esta redefinición de fuerzas sociales, el Estado pierde importancia relativa frente al sector privado y éste frente a los extranjeros.

En esta interacción de fuerzas, el poder de negociación del Estado se basa en primer lugar en su intervención en la economía al hacerse cargo de la inversión básica, no rentable, de obras de infraestructura necesarias para la producción industrial y agropecuaria; en segundo, por el papel de las empresas estatales en la economía del país; por último, en su control de los sectores populares y de la clase media.

El control de los grupos populares se da a través de su incorporación al partido oficial en las tres grandes organizaciones que integran los sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). De esta forma, los grupos mayoritarios de campesinos,

obreros y sectores medios se encuentran sujetos a mecanismos de control político.

La incorporación de estos grupos populares al partido oficial tiene dos implicaciones: por un lado constituye casi la única forma de lograr beneficios políticos y económicos, ya que las concesiones económicas que puedan lograr se obtienen a través de los organismos del *Partido* y de los dirigentes, tanto en lo que se refiere a mayores salarios como a beneficios sociales en general.¹ Por otro lado —como contrapartida— la incorporación impone un estrecho control político (Basurto, Jorge, p. 53). Los “grupos incorporados que aceptan las reglas del juego” están efectivamente manipulados con base en una conducción impuesta cuya función es contribuir al mantenimiento del orden y la paz social, siendo el principal instrumento utilizado para dicha conducción la mediatización de las demandas populares (Reyna, José Luis).

Entre las reivindicaciones importantes de los grupos populares incorporados se encuentran aquellas referidas a la vivienda y los servicios de infraestructura. El Estado tiene que dar cabida a estas peticiones pues, como se vio, uno de los mecanismos de control es otorgarles ciertos beneficios. A su vez usa el control de éstos para presionar al sector privado para que contribuya a otorgar las concesiones económicas. Este procedimiento se observa en el caso del salario mínimo, la distribución de utilidades y, últimamente, la aportación del 5% de las nóminas de las empresas para el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Con la creación de este instituto, el gobierno ha querido solucionar las demandas de vivienda de los grupos populares incorporados a la maquinaria del Estado.

Los grupos empresariales presentan dos tendencias claramente definidas con las que el Estado tiene que negociar. Durante el proceso de sustitución de importaciones surgió un grupo industrial encargado de producir los bienes que se sustituían. Este grupo, que representa a las medianas y pequeñas industrias, se asocia en la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y está constituido por empresas que no forman parte de cámaras industriales específicas. Al agotarse la vía de la sustitución de importaciones, el empresario autóctono terminó por someterse al capital y la tecnología extranjeros, con lo que surge un nuevo sector dedicado a la producción de bienes

¹ “Al margen de los sectores, los organismos y la población no participantes difícilmente pueden tener influencia en la política del país; tampoco es fácil aspirar a puestos de elección popular u otras dentro del aparato del Estado. Los líderes de los sectores forman parte del personal político a través del partido y por una amplia aceptación de las reglas del juego, en otro caso dirigen a los sectores por sus influencias o méritos dentro del aparato. Al margen del partido, nada, en su interior, múltiples expectativas” (Flores Olea, V. p. 487).

intermedios y de capital. Los intereses de este sector parecen defenderse en la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) integrada por 60 cámaras y 14 asociaciones de industrias (CONCAMIN, 1970, p. 22). Esta confederación representa a los sectores industriales más poderosos. La diferencia de intereses de estas dos agrupaciones se observa en las opiniones que expresan sobre temas relacionados con el desarrollo socioeconómico del país. En general, mientras la CANACINTRA no ve con malos ojos una mayor intervención Estatal en el proceso de desarrollo económico y una mayor regulación de las inversiones extranjeras, la CONCAMIN se inclina por lo contrario. Por otra parte, para propósito de considerar las soluciones políticamente viables con relación al problema de la vivienda, sería necesario tener en cuenta la posición de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC). El interés básico de este grupo es que el Estado les otorgue las concesiones para construir las obras que realiza y, en el caso concreto de la vivienda popular, que sean ellos los encargados de construirlas.

Por lo tanto, las posibles soluciones al problema de la vivienda en México giran en torno a las fuerzas relativas y los intereses de los grupos populares, la iniciativa privada y el Estado.

B. Necesidades y demanda de vivienda en México (1950-1990)

La diferencia existente entre *necesidades* y *demandas* de vivienda hace que por lo general se hable de ésta como un *problema*. Aunque éste es más acentuado en los países del tercer mundo, aún los desarrollados no lo han solucionado de manera satisfactoria de tal suerte que se llega fatalísticamente a afirmar que "El problema de la habitación, tan viejo como el hombre, es un problema insoluble" (Lamas, p. 11). Este pesimismo contiene una buena dosis de realismo en el caso de los países subdesarrollados donde grandes sectores de la población se encuentran imposibilitados para participar en el mercado de la vivienda por sus exiguos niveles de ingreso. Aunque esto mismo suceda en los mercados de artículos alimenticios que pueden ser aún más vitales —carne, leche, maíz, etc.— en el caso de la vivienda se hace más patente por sus características específicas.

Aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente "algo" donde habitar, una proporción importante de la población lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanas. Es difícil definir qué se considera como insalubre o "indigno"; es un concepto que varía en el espacio y en el tiempo —las viviendas insalubres de hoy podrían haber sido aceptables el siglo pasado— por lo que las estimaciones de las necesidades presentes de vivienda pueden ser tan va-

riadas como variados sean los estándares mínimos considerados. Se puede pensar, no obstante, que las viviendas urbanas tienen el estándar mínimo necesario cuando cuentan con servicios indispensables para la vida moderna —agua, energía eléctrica, drenaje— y están construidas con algún material durable. Sin embargo, para un país subdesarrollado como México, éste es un “estándar mínimo” tan elevado que el déficit de viviendas sería estratosférico, por lo que en la estimación del monto de éste para 1970 que se presenta en esta investigación se tienen en cuenta sólo dos aspectos. Primero, si se considera que cada familia debe tener su propia vivienda, entonces el número de familias que viven con otras, esto es, las “familias sin vivienda”, constituye parte del número de viviendas nuevas requeridas; a esto se deben agregar los requerimientos por “hacinamiento” cuando el tamaño de la vivienda es insuficiente. Segundo, de acuerdo con el estado de los materiales de construcción de las viviendas existentes, se considera que parte de éstas están totalmente deterioradas de tal forma que se requiere una nueva vivienda para sustituirlas.

Con base en los supuestos anteriores, en esta parte del capítulo se estima la *cuantía* presente y futura del déficit de vivienda en México. En la primera sección se presentan las necesidades de vivienda —el déficit propiamente dicho— y luego su demanda efectiva. La diferencia entre estos dos conceptos señala la magnitud del problema habitacional (Cullingworth, p. xi).

1. Necesidades de vivienda en México

El total de viviendas requeridas en un país está constituido por el número de familias existentes, pues se considera que cada familia debe poseer su propia vivienda. Sin embargo, todas aquellas familias que viven en “lugares” que no cumplan con un estándar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir; el número de éstas será, en esencia, el monto del déficit habitacional existente. En esta parte se presentará una estimación del déficit de vivienda a tres niveles; nacional, estatal y para cada una de las ciudades que conforman la jerarquía urbana del país.

1.1. Déficit nacional de vivienda, 1950-1990

La *cuantía* del problema de la vivienda constituye el punto de partida para determinar las políticas, estrategia, plazos y recursos necesarios para tratar de solucionarlo.

En 1950 la población del país fue de 26.4 millones de personas que habitaban en 5.3 millones de viviendas, esto es, un promedio de 5.0 personas por vivienda. En los 20 años siguientes este número

aumentó considerablemente (hasta 6.1 en 1970). En este último año el número de personas por cuarto fue de 2.6 (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
POBLACION Y NUMERO DE VIVIENDAS EN EL PAIS Y EL AREA URBANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1950-1980

Años	Población ^{a/}	Viviendas ^{a/}	Personas por vivienda	Personas por cuarto
País				
1950	26 463	5 259	5.0	-
1960	36 003	6 409	5.6	2.6
1970	50 420	8 286	6.1	2.6
1980	72 392	12 053	6.0	-
AUCM				
1950	3 209	654	4.9	-
1960	5 289	967	5.4	2.2
1970	8 990	1 501	6.0	2.0
1980	14 600	2 672	5.5	-

Fuente: Dirección General de Estadística, VII, VIII y IX Censos Generales de Población; Las proyecciones de vivienda para 1980, H. Evans, Towards a Policy for Housing Low Income Families in Mexico, Department of Architecture at Cambridge University, Inglaterra, septiembre de 1974 (tesis), cuadro 4, p. 47.

a/ En miles.

Si se considera que el número de personas por cuarto es una medida del nivel de bienestar habitacional, se puede decir que México posee uno de los más bajos del mundo. En efecto, de 39 países considerados sólo Pakistán y Nigeria lo superan en personas por habitación (véase cuadro 3), por lo que México registra una de las peores situaciones de hacinamiento habitacional. Cabe señalar que para los cálculos del déficit de vivienda por hacinamiento en el país, se suele utilizar el número medio de 2.6 personas por cuarto como el adecuado por encima del cual se considera una situación de "hacinamiento". Si se pretendiera lograr el estándar internacional, con menor número de personas por cuarto, el déficit de vivienda por este concepto sería mucho mayor.

El área urbana de la ciudad de México (AUCM), por su parte, que en 1970 tenía más personas por vivienda que la media nacional, se encuentra relativamente en mejor situación con respecto al número de personas por cuarto (véase el cuadro 2).

Para 1980 se ha estimado que México tendrá alrededor de 72.4 millones de habitantes y 12.1 millones de viviendas (véase el cuadro 2). Aunque el número de personas por cuarto dependerá del tamaño de las viviendas construidas, no es posible determinar éste con exacti-

tud dado que el número de personas por vivienda tenderá a aumentar ligeramente de continuarse la tendencia observada, por lo cual es poco probable esperar que la situación de hacinamiento disminuya. En el mejor de los casos ésta se mantendrá constante. El AUCM con alrededor de 14.6 millones de habitantes en 1980, contará con 2.7 millones de viviendas, por lo que el número de personas por vivienda probablemente disminuya (véase el cuadro 2).

CUADRO 3
DENSIDAD DE OCUPACION DE VIVIENDAS URBANAS POR PAISES, 1960

Países	Producto per-cápita (dólares)	Familias		Viviendas		Personas por cuarto
		Total ^{a/}	Tamaño medio	Total ^{a/}	Número de cuartos	
Estados Unidos	3 240	38 320	3.2	38 320	4.8	0.6
Suiza	2 150	1 581	3.3	1 580	4.8	0.7
Suecia	2 130	1 647	2.7	1 647	3.2	0.8
Canadá	2 100	3 280	3.7	3 280	5.2	0.7
Nueva Zelanda	1 790	634	3.6	634	4.9	0.7
Australia	1 750	-	-	2 189	5.1	0.7
Dinamarca	1 740	1 087	2.7	1 032	4.0	0.7
Francia	1 620	9 478	3.0	9 003	3.0	1.0
Alemania Federal	1 620	18 406	2.9	13 379	4.1	0.9
Noruega	1 620	422	2.6	389	3.6	0.8
Inglaterra	1 550	11 825	3.0	11 440	4.7	0.7
Alemania (R.D.)	1 260	-	-	4 093	2.5	1.2
Israel	1 130	595	3.8	-	2.1	1.8
Austria	1 080	2 306	3.0	2 153	3.5	0.9
Puerto Rico	990	-	-	233	3.8	1.2
Italia	960	13 682	3.6	13 031	3.3	1.1
Checoslovaquia	900	4 398	3.1	3 820	2.7	1.3
Hungría	870	3 310	2.9	2 844	2.3	1.5
Venezuela	830	1 343	5.3	860	3.3	1.6
Polonia	790	4 355	3.1	3 560	2.5	1.5
Japón	760	14 477	4.0	13 873	3.6	1.2
Argentina	760	4 076	3.5	3 146	3.2	1.3
Grecia	600	1 250	3.6	1 081	2.7	1.4
España	580	-	-	3 901	4.3	0.9
Chile	470	940	5.2	869	3.3	1.6
Yugoslavia	470	1 775	3.3	1 328	2.6	1.7
MEXICO	430	3 670	5.3	3 124	2.2	2.6
Costa Rica	380	-	-	86	4.2	1.3
Nicaragua	320	106	5.8	106	2.5	2.2
Perú	300	926	4.9	921	2.7	1.9
Brasil	220	13 475	5.1	13 475	4.1	0.9
Honduras	200	-	-	76	3.0	1.8
Siria	190	307	6.0	-	2.9	2.1
Ecuador	180	-	-	293	2.5	2.1
Marruecos	180	787	4.3	445	2.6	2.1
RAU	150	1 992	4.8	1 572	3.6	1.6
India	90	14 841	5.2	14 062	1.9	2.6
Paquistán	85	2 118	5.6	1 997	1.8	3.1
Nigeria	80	-	-	93	1.4	3.0

Fuente: Oscar Altimir, *La vivienda en Argentina. Aspectos económicos*, en Estudios de la economía Argentina, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Núm. 5, 1969.

a/ En miles.

Al considerar el número de “familias sin vivienda”, las viviendas que sería necesario renovar por “deterioro”, y las necesarias para eliminar el hacinamiento, en esta investigación se ha estimado un déficit de 5.8 millones de unidades en 1970. Esta cifra representa el 69.9% de las viviendas existentes en ese año (véanse los cuadros 2 y 4). A nivel nacional, el 43.0% del déficit total se debe a aquellas que tendrían que renovarse completamente debido a que están construidas con materiales no-durables, esto es, “embarro” y “madera” (véanse los cuadros 4 y 9). Las viviendas necesarias por hacinamiento constituyen el 30.5% del déficit total; si se construyeran, la mayor parte de éstas debería ser de 1 y 2 cuartos según se desprende de la distribución de viviendas por tamaños (véase el cuadro 10). Por último el 26.4% del déficit se debe a requerimientos de familias que no tienen vivienda propia o rentada y habitan con otras² (véase cuadro 4).

CUADRO 4
MEXICO: ESTIMACION DEL DEFICIT DE VIVIENDA POR COMPONENTES Y
SECTOR RURAL Y URBANO, 1970
(miles de viviendas)

Déficit	Nacional		Urbano		Rural	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	5 793	100.00	1 578	100.00	4 215	100.00
Familias sin vivienda	1 530	26.41	634	40.18	896	21.25
Deterioro	2 495	43.07	516	32.70	1 979	46.95
Hacinamiento	1 768	30.52	428	27.12	1 340	31.80
(Porcientos horizontales)						
Total	5 793	100.00	1 578	27.24	4 215	72.76
Familias sin vivienda	1 530	100.00	634	41.44	896	58.56
Deterioro	2 495	100.00	516	20.68	1 979	79.32
Hacinamiento	1 768	100.00	428	24.21	1 340	75.79

Fuente: Cuadros 8 y 12.

Es importante considerar por separado el déficit habitacional de los sectores urbano y rural, dadas sus diferencias cualitativas.³ Cuantitativamente el sector rural registra un mayor déficit que el urbano y engloba el 72.7% (4.2 millones de viviendas) de los 5.8 millones que

² Para efectos de no incluir estas familias en la estimación del déficit por hacinamiento, al calcular este último se consideró sólo las necesidades de la familia principal; los requerimientos de la segunda familia entran a formar parte del concepto de “familias sin vivienda”.

³ El sector urbano está constituido por aquellas localidades que poseen más de 15 000 habitantes.

constituyen el déficit nacional de viviendas. Esto sobrepasa al 55.1% que en 1970 representó la población rural respecto de la total, por lo que queda claro que la situación habitacional en el campo es aún más crítica que en la ciudad. Por su parte, al sector urbano corresponde 1.6 millones del déficit nacional de viviendas, por lo que si se tiene en cuenta que absorbe 44.9% de la población total del país, se desprende que se encuentra en mejor posición relativa.

No obstante lo anterior, diversas circunstancias hacen que el problema habitacional se considere en esencia como un problema urbano, por lo que la totalidad de los organismos públicos con programas de vivienda operan fundamentalmente en las ciudades del país (como se verá en el capítulo III). Un primer factor que explica la prioridad que se da al problema de la vivienda urbana es que se suele aceptar que los estándares de calidad de las viviendas deben ser menores en el campo que en la ciudad; esto supone implícitamente que el “modo de vida urbano” tiene mayores exigencias habitacionales y, en contrapartida, que la vivienda rural pueda ser aceptable aunque esté construida con materiales que en la ciudad se considerarían inadecuados (v.g. “embarro”, “madera”). Esta posición se cataloga como estrictamente ideológica pues considera las fuertes desigualdades campo-ciudad como naturales a la vez que tiende a acentuarlas. Por lo tanto, en el cálculo del déficit habitacional rural y urbano se han supuesto los mismos estándares de calidad en las viviendas que es necesario reponer.

Un segundo factor que explica el descuido del problema habitacional rural es más bien de naturaleza técnica, pues la gran dispersión de la población rural —en 1970 el 27.6% de la población total vivía en localidades de menos de 1 000 habitantes— hacen que los programas de habitación en el campo resulten más costosos y difíciles de realizar. Por último, y como se verá al final de este capítulo, las prioridades de atención a los diferentes grupos sociales dependen de su fuerza política, respecto a lo cual el campesino posee menor poder de presión y, por ende, es el más desatendido.

En cuanto a la composición del déficit también se observan importantes diferencias en ambos sectores. El 41.4% de las “familias sin vivienda” se encuentran en el sector urbano y el 58.6% restante en el rural. Además, dentro del sector rural el 21.2% del déficit corresponde a familias sin vivienda, mientras que en el urbano este renglón, con el 40.2% del déficit total, es el más importante (véase el cuadro 4). Esto refleja claramente la notable diferencia entre ambos sectores. En el urbano el problema principal es no poseer vivienda individual propia o rentada, mientras que en el rural es sustancialmente menor el número de familias en esta situación y el problema es lo inadecuado de los materiales con que se construyen las viviendas. Esto parece ser una consecuencia de las diferencias del mercado

de la tierra para viviendas en estos sectores; mientras en el campo es relativamente fácil conseguir un lote y construir la vivienda, las familias urbanas de bajos ingresos se ven imposibilitadas de adquirirlo por los altos precios que alcanzan en la ciudad. De aquí que la estrategia de los programas de vivienda popular en ambos sectores deba ser diferente: mientras el control del mercado de la tierra para vivienda es fundamental en las ciudades y secundario en el medio rural, el control de los materiales de construcción tiene mayor importancia en este último.

La estimación elaborada en esta investigación difiere de otras existentes. J. Puente Leyva estima un déficit para 1970 de 4.0 millones de los cuales el 60% se encuentra en el sector urbano y el 40% en el rural (véase el cuadro 5). Al parecer Puente Leyva subestima el déficit rural por deterioro, pues es evidente que a un mismo estándar propuesto, el déficit en el campo debe ser más alto que en la ciudad, tal como se obtuvo en nuestra estimación. Conforme a otras estimaciones, el déficit varía entre 2.3 y 5.8 millones de viviendas (véase el cuadro 5). Con seguridad, las diferencias se deben a los estándares mínimos supuestos como aceptables en cada estimación. Puede haber tantos niveles diferentes del déficit como cálculos se realicen. En última instancia, la utilidad de cada estimación es relativa y su pertinencia depende de los propósitos que se persigan.

El rápido aumento de la población del país genera cuantiosas demandas futuras de vivienda; en el decenio actual (1970-1980) la población crece a razón de 2.4 millones de personas anuales, las cuales

CUADRO 5

MEXICO: DIVERSAS ESTIMACIONES DEL DEFICIT DE VIVIENDA, 1970

(millares de viviendas)

Estimación de	Total	Urbano	Rural
Esta investigación	5.8	1.6	4.2
J. Puente Leyva	4.0	2.4	1.6
E. Ramírez Solano	-	1.9	-
Jesús Silva Herzog	2.3	-	-
Secretaría de la Presidencia	2.3	-	-

Fuente: Jesús Puente Leyva, "El problema habitacional", en, El perfil de México en 1980, Vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 257; Ernesto Ramírez Solano, Programa financiero para resolver el problema de la habitación de interés social, VII Reunión de técnicos dos bancos centrales do continente americano, Río de Janeiro, Brasil, octubre de 1963; Jesús Silva Herzog, El problema de la vivienda en México, Primer Seminario de Estudio de los Problemas de la Habitación en México, marzo de 1973; Secretaría de la Presidencia, Programa nacional de la vivienda, México, 1970 (Mimeo.), Citado en Víctor L. Urquidí y A.G. Rocha, "Introducción", en Ch. Araud, et. al., La construcción de la vivienda y el empleo en México, México, El Colegio de México, 1975.

requieren vivienda. En el cuadro 6 se presenta una estimación de los requerimientos futuros considerando sólo el crecimiento de la población (manteniendo el déficit existente constante). La estimación "baja" indica las viviendas necesarias con un 50% de la población habitando viviendas inadecuadas que forman parte del déficit existente. Sin modificar este déficit, pero sin permitir que aumente en términos relativos, en 1970 sería necesaria la construcción de 294 000 viviendas, mientras que en el año comprendido entre 1989-1990 esta cantidad aumentaría a 598 000 (véase el cuadro 6). Si el déficit se redujera a sólo un 20% de las familias con viviendas inadecuadas, el número de viviendas requeridas entre 1970-1990 es de 14.5 millones; en el primer año se necesitarían 471 000 y en el último 956 000.

Estas estimaciones son conservadoras ya que no se tienen en cuenta las viviendas requeridas para tratar de cubrir el déficit existente. Si se tratara de eliminar el déficit, en el período 1970-1980 se requerirían 12.3 millones de viviendas: 814 000 en el primer año y 1.5 millones el último (véase el cuadro 7). Esto significa que se requeriría construir un 150% del total de viviendas existentes hasta 1970; si en este año se tenían 8.3 millones de viviendas (véase el cuadro 2), se necesitan construir 12.3 millones entre 1970 y 1980. No cabe duda de que la solución total del problema de la vivienda en México es imposible en el futuro inmediato.

1.2. Déficit de vivienda por entidad federativa

En mayor o menor grado, todos los países presentan desigualdades regionales en sus niveles de desarrollo socioeconómico. Estas diferencias lógicamente se manifiestan en una serie de variables socioeconómicas: producto *per capita*, industrialización, escolaridad, participación política, desarrollo urbano, diferencias en la dotación de infraestructura y vivienda, etc.

México es un país esencialmente subdesarrollado en donde aún las entidades relativamente más desarrolladas registran altos déficits de vivienda. En entidades como Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit y Sonora, que conforman una de las regiones más desarrolladas del país, se observa un déficit de vivienda de alrededor del 65% del total de viviendas que poseen (véase el cuadro 8). Dado que estas entidades deben su desarrollo a la agricultura comercial y presentan sistemas de ciudades medianas y pequeñas, en la composición de su déficit destacan las necesidades de vivienda por hacinamiento y deterioro. Muy pocas familias se encuentran "sin vivienda" (véanse los cuadros 8 y 11).

En el extremo opuesto, estados como Campeche, Morelos, Quintana Roo y Yucatán, ubicados en una de las regiones económicamente

MEXICO: NUMERO MINIMO DE VIVIENDAS REQUERIDAS ANUALMENTE PARA MANTENER EL DEFICIT CONSTANTE. 1970-1980

	Número mínimo de viviendas según:								
	Población (miles)			Estimación baja/			Estimación alta/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	99 669	60 409	39 260	9 103 380	4 887 210	4 216 170	14 565 407	7 819 537	6 745 870
1970	49 066	22 004	27 062	294 396	132 024	162 372	471 034	211 238	259 796
1971	50 941	23 221	27 720	305 646	139 326	166 320	489 034	222 922	266 112
1972	52 886	24 506	28 380	317 316	147 036	170 280	507 706	235 258	272 448
1973	54 907	25 862	29 045	329 442	155 172	174 270	527 107	248 275	278 832
1974	57 005	27 293	29 712	342 030	163 758	178 272	547 248	262 013	285 235
1975	59 183	28 803	30 380	355 098	172 818	182 280	568 157	276 509	291 648
1976	61 444	30 396	31 048	368 664	182 376	186 288	589 862	291 802	298 060
1977	63 792	32 077	31 715	382 752	192 462	190 290	612 403	307 939	304 464
1978	66 229	33 851	32 378	397 374	203 106	194 268	635 798	324 970	310 828
1979	68 759	35 724	33 035	412 554	214 344	198 210	660 086	342 950	317 136
1980	71 387	37 700	33 687	428 322	226 200	202 122	685 315	361 920	323 395
1981	73 809	39 520	34 289	442 854	237 120	205 734	708 566	379 392	329 174
1982	76 314	41 428	34 886	457 884	248 568	209 316	732 614	397 709	334 905
1983	78 903	43 428	35 475	473 418	260 568	212 850	757 469	416 909	340 560
1984	81 581	45 524	36 057	489 486	273 144	216 342	783 178	437 030	346 148
1985	84 349	47 722	36 627	506 094	286 332	219 762	809 750	458 131	351 619
1986	87 211	50 026	37 185	523 266	300 156	223 110	837 226	480 250	356 976
1987	90 171	52 441	37 730	541 026	314 646	226 380	865 642	503 434	362 208
1988	93 230	54 973	38 257	559 380	329 838	229 542	895 008	527 741	367 267
1989	96 394	57 627	38 767	578 364	345 762	232 602	925 382	553 219	372 163
1990	99 669	60 409	39 260	598 014	362 454	235 560	956 822	579 926	376 896

Fuente: Cálculos elaborados con base en la siguiente fórmula:

$$I = \frac{f_o}{S_H} (P_r \div O_r) \times 1\,000$$

Donde: I = Número "mínimo" de viviendas requeridas

f_o = Porcentaje de población que ocupa viviendas convencionalesS_H = Tamaño medio de la familiaP_r = Tasa de crecimiento de la poblaciónO_r = Reemplazo anual de viviendas

Véase: Naciones Unidas, Report of Latin American Seminar on Housing Statistics and Programmes, Copenhagen, Dinamarca, 2-25 septiembre, 1962, p. 36.

- a/ Estimación bajo el supuesto de que: f_o = 50%, S_H = 5, O_r = 2.5 y P_r = 3.5, por lo que I = 6, ésto es, 6 viviendas por 1 000 habitantes.
- b/ Estimación suponiendo los mismos valores anteriores con excepción de que en esta estimación f_o = 80%. En este caso se requieren 9.6 viviendas por cada mil habitantes.

más atrasadas del país, registran déficit de más del 80% del número de viviendas existentes. En general, el “deterioro” es el principal com-

CUADRO 7

MEXICO: NUMERO TOTAL DE VIVIENDAS REQUERIDAS, 1970-1980

Año	Total	Viviendas requeridas por:		
		Crecimiento demográfico	Absorción (déficit)	Reposición
Total	12 269	4 250	4 021	3 998
1970	814	324	250	240
1971	861	334	266	261
1972	915	346	286	283
1973	971	358	307	306
1974	1 032	372	329	331
1975	1 095	384	355	356
1976	1 161	397	381	383
1977	1 235	412	411	412
1978	1 310	425	442	443
1979	1 393	441	477	475
1980	1 482	457	517	508

Fuente: Jesús Puente Leyva, Necesidades y demanda de vivienda; Recursos para su financiamiento, Primer Coloquio Internacional sobre Economía y Desarrollo Urbano, Guanajuato, Gto., septiembre de 1974, cuadro 7 (Mimeo).

ponente del déficit habitacional en estas entidades (véase el cuadro 8) dado que el principal material con que son construidas en el “embarro” (véase el cuadro 9). Por otra parte, entidades como el Distrito Federal y Nuevo León, relativamente más urbanizadas e industrializadas registran un elevado déficit de viviendas (superior a la media nacional; véase el cuadro 8) de manera principal debido al “hacinamiento” (véase el cuadro 10).

En resumen, aunque el problema es grave en todas las entidades del país, existe una relación inversa entre su desarrollo relativo y la magnitud del problema habitacional. Esta relación se ve influida por las características sectoriales del tipo de desarrollo de la entidad, su proceso de urbanización, la situación del sector rural, etc.

Los cuadros 9, 10 y 11 muestran en forma desagregada los tres componentes del déficit de vivienda en las 32 entidades de la República. El cuadro 9 presenta los tipos de materiales con que han sido construidas las viviendas según la calidad de las mismas; el cuadro 10 contiene el total de viviendas nuevas requeridas por las personas que viven hacinadas; esta información incluye el número de cuartos que deben tener las nuevas viviendas con base en los tamaños de familia existentes en el país, y por último el cuadro 11 presenta el monto de familias y viviendas en cada entidad, a partir de las cuales se estima el número de “familias sin vivienda”.

MEXICO: DEFICIT TOTAL DE VIVIENDAS POR COMPONENTES SEGUN ENTIDADES FEDERATIVAS, 1970

País	Déficit por:				Déficit por:				Déficit como % de las viviendas existentes
	Total	Familias sin vivienda	Hacienda miento	Deterioro	Total	Familias sin vivienda (porcientos)	Hacienda miento	Deterioro	
País	5 793 357	1 530 264	1 768 223	2 494 870	100.00	26.41	30.52	43.07	69.91
Aguascalientes	36 128	9 507	13 787	12 834	100.00	26.32	38.16	35.52	68.52
Baja California Norte	104 029	20 241	34 991	48 797	100.00	19.46	33.63	46.91	66.74
Baja California Sur	14 471	3 282	4 315	6 874	100.00	22.68	29.82	47.50	68.11
Campeche	37 214	9 564	8 189	19 461	100.00	25.70	22.01	52.29	87.98
Coahuila	127 178	37 138	43 398	46 642	100.00	29.20	34.12	36.68	68.37
Colima	33 951	6 246	14 935	12 770	100.00	18.40	43.99	37.61	81.14
Chiapas	168 002	50 860	30 065	87 077	100.00	30.27	17.90	51.83	60.99
Chihuahua	180 670	36 146	68 803	75 721	100.00	20.01	38.08	41.91	62.84
Distrito Federal	912 930	259 051	382 899	270 980	100.00	28.38	41.94	29.68	74.86
Durango	85 769	30 498	15 232	40 039	100.00	35.56	17.76	46.68	57.33
Guanajuato	232 633	70 785	75 311	86 537	100.00	30.43	32.37	37.20	65.87
Guerrero	208 591	57 807	39 164	111 620	100.00	27.71	18.78	53.51	75.58
Hidalgo	138 711	39 160	26 447	73 104	100.00	28.23	19.07	52.70	65.81
Jalisco	391 544	104 791	154 147	132 606	100.00	26.76	39.37	33.87	73.03
México	388 284	122 900	111 909	153 475	100.00	31.65	28.82	39.53	62.20
Michoacán	249 466	57 393	72 647	119 426	100.00	23.01	29.12	47.87	63.80
Morelos	101 366	19 799	42 655	38 912	100.00	19.53	42.08	38.39	93.07
Nayarit	61 109	11 208	20 095	29 806	100.00	18.34	32.88	48.78	63.36
Nuevo León	214 082	44 563	86 504	83 015	100.00	20.82	40.41	38.77	73.27
Oaxaca	259 002	70 526	37 797	150 679	100.00	27.23	14.59	58.18	68.99
Puebla	310 154	97 329	75 853	136 972	100.00	31.38	24.46	44.16	69.96
Querétaro	50 437	14 057	14 293	22 087	100.00	27.87	28.34	43.79	62.36
Quintana Roo	13 536	3 626	3 026	6 884	100.00	26.79	22.36	50.85	88.37
San Luis Potosí	149 534	40 883	36 656	71 995	100.00	27.34	24.51	48.15	69.08
Sinaloa	143 698	33 614	43 018	67 066	100.00	23.39	29.39	46.67	69.50
Sonora	115 485	29 471	37 569	48 445	100.00	25.52	32.53	41.95	62.41
Tabasco	82 453	21 749	26 114	34 590	100.00	26.38	31.67	41.95	65.07
Tamaulipas	204 360	34 251	67 297	102 812	100.00	16.76	32.93	50.31	76.81
Tlaxcala	43 627	14 642	8 909	20 076	100.00	33.56	20.42	46.02	60.20
Veracruz	524 180	121 086	117 837	285 257	100.00	23.10	22.48	54.42	76.10
Yucatán	107 547	33 770	18 490	55 287	100.00	31.40	17.19	51.41	82.95
Zacatecas	103 216	24 321	35 871	43 024	100.00	23.56	34.75	41.69	67.49

Fuente: Cuadros 9, 10 y 11.

CUADRO 9

MEXICO: DEFICIT DE VIVIENDAS POR DETERIORO SEGUN ENTIDADES FEDERATIVAS, 1970

Entidad federativa	Total	Embarro ^{a/}	Madera ^{b/}	Tabique o ladrillo ^{c/}	Adobe ^{d/}	Otros materiales ^{e/}
País	2 494 870	416 439	608 951	799 437	649 871	20 172
Aguascalientes	12 834	283	218	4 155	8 103	75
Baja California	48 797	3 529	20 217	14 797	9 911	343
Baja California T.	6 874	990	3 512	1 639	562	171
Campeche	19 461	8 546	7 018	3 490	289	118
Coahuila	46 642	1 534	2 504	13 622	28 698	284
Colima	12 770	1 362	5 057	3 871	2 306	174
Chiapas	87 077	55 312	4 734	12 986	13 364	681
Chihuahua	75 721	1 284	7 595	12 350	54 245	247
Distrito Federal	270 980	2 025	16 708	231 504	19 046	1 697
Durango	40 039	926	4 704	6 258	28 036	115
Guanajuato	86 537	5 007	2 527	34 161	43 780	1 062
Guerrero	111 620	43 393	27 964	12 652	26 894	717
Hidalgo	73 104	18 402	23 562	18 193	12 279	668
Jalisco	132 606	3 994	6 602	45 965	75 262	783
México	153 475	3 965	16 112	71 638	60 689	1 071
Michoacán	119 426	12 675	32 316	22 959	50 924	552
Morelos	38 912	3 238	4 318	19 819	11 131	406
Nayarit	29 806	4 934	7 382	8 054	9 252	184
Nuevo León	83 015	5 146	30 376	37 963	8 724	806
Oaxaca	150 679	46 428	55 929	15 168	31 976	1 178
Puebla	136 972	13 274	50 038	35 963	36 602	1 095
Querétaro	22 087	3 595	4 520	8 165	5 317	490
Quintana Roo	6 884	1 652	4 649	476	41	66
San Luis Potosí	71 995	13 347	23 999	12 236	21 671	742
Sinaloa	67 066	16 933	18 359	19 747	11 100	927
Sonora	48 445	4 797	6 341	18 374	18 324	609
Tabasco	34 590	3 169	20 043	8 890	1 198	1 290
Tamaulipas	102 812	26 156	45 636	23 652	6 511	857
Tlaxcala	20 076	2 869	566	3 363	13 170	108
Veracruz	285 257	75 708	146 791	55 722	4 977	2 059
Yucatán	55 287	30 594	7 495	14 194	2 603	401
Zacatecas	43 024	1 372	1 159	7 411	32 886	196

Fuente: Elaboraciones realizadas con base en Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, 1970, SIC, México, 1972.

- a/ Cálculo aplicando la estimación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, según la cual el 100% de las viviendas de embarro demandan nueva construcción (citado en INFONAVIT, Indicadores de la necesidad... op. cit.).
- b/ Con respecto a las viviendas fabricadas con madera se estima que el 50% deberían edificarse de nuevo.
- c/ En el censo de población estos dos conceptos (tabique o ladrillo) aparecen juntos. Sin embargo, el estudio del Banco establece un 33% y 10% respectivamente de renovación para viviendas construidas de ese tipo de materiales, por lo que este número proviene de aplicar esos porcentajes a cada 50% de la cifra absoluta aparecida en el censo.
- d/ Se imputó un 26% al total de viviendas construidas de adobe.
- e/ Se aplicó un 5%, siguiendo la fuente anterior.

Entidad federativa	Total	Déficit según número de cuartos								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Total	1 768 225	962 696	459 205	168 483	106 830	33 620	15 774	8 522	4 434	8 661
Aguascalientes	13 787	5 919	4 169	1 903	963	403	184	88	84	74
Baja California Norte	34 991	12 940	11 274	5 793	2 821	1 220	521	200	68	154
Baja California Sur	4 315	2 202	1 273	502	210	72	29	11	4	12
Campeche	8 189	5 654	1 818	456	166	51	23	9	3	9
Coahuila	43 398	20 051	13 097	5 835	2 484	1 001	469	197	108	156
Colima	14 935	10 520	3 291	740	232	74	37	12	7	22
Chiapas	30 065	22 767	5 129	1 122	446	100	63	360	18	60
Chihuahua	68 803	33 336	19 694	8 314	4 133	1 736	817	357	161	255
Distrito Federal	382 899	186 065	98 653	43 527	23 764	13 921	6 565	3 809	2 138	4 457
Durango	15 232	1 299	8 021	3 356	1 472	536	266	116	61	95
Guanajuato	75 311	38 398	22 641	8 512	3 327	1 167	562	264	198	242
Guerrero	39 164	30 270	6 386	1 590	555	114	71	67	15	95
Hidalgo	26 447	16 738	6 553	1 899	728	251	115	64	32	67
Jalisco	154 147	68 170	49 575	20 924	8 949	3 226	1 497	728	424	671
México	111 909	62 190	31 453	10 046	4 656	1 880	859	249	233	348
Michoacán	72 647	44 741	19 557	5 183	1 923	579	300	133	65	166
Morelos	42 655	18 517	7 644	2 188	13 754	234	122	65	35	96
Nayarit	20 095	13 742	4 715	1 097	341	101	39	20	11	29
Nuevo León	86 504	48 758	22 797	7 917	4 018	1 448	678	336	198	354
Oaxaca	37 797	28 390	7 003	1 448	566	140	73	74	20	81
Puebla	75 853	49 819	17 550	4 789	1 898	781	405	244	137	240
Querétaro	14 293	8 846	3 521	1 086	438	173	94	49	27	59
Quintana Roo	3 026	2 255	536	150	49	20	5	4	1	6
San Luis Potosí	36 656	22 113	9 031	3 273	1 234	454	238	138	51	124
Sinaloa	43 018	28 281	10 172	2 977	976	320	129	66	29	68
Sonora	37 569	16 346	12 267	5 037	2 301	876	364	170	62	146
Tabasco	26 114	18 626	5 550	1 321	405	107	40	26	8	31
Tamaulipas	67 297	40 656	16 938	5 461	2 329	984	445	217	93	174
Tlaxcala	8 909	5 460	2 403	684	210	75	41	15	7	14
Veracruz	117 837	77 609	26 790	8 046	3 071	1 103	504	333	120	261
Yucatán	18 490	12 776	4 015	1 034	377	130	71	38	15	34
Zacatecas	35 871	9 242	5 689	2 273	18 024	343	148	63	28	61

Fuente: Cálculos elaborados con base en, Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, SIC, México, 1972. A partir del dato censal del número de viviendas, personas y familias, se estimó el número de personas sin vivienda en cada tipo de vivienda clasificada según su tamaño para eliminar el número de "familias sin vivienda" que ya se había estimado como parte del déficit de viviendas. Una vez eliminadas estas, se procedió a estimar el número de personas hacinadas que fueron aquellas que excedían el promedio de 2.5 personas por cuarto. La diferencia entre las personas que realmente viven en la vivienda con las que deberían vivir, da el número de personas hacinadas. Con este número se calculó el número de viviendas deficitarias según los tamaños en que se presentaron las personas hacinadas. Por ejemplo, cada 2.5 personas hacinadas dentro de las viviendas de un cuarto necesitan una vivienda, cada 5 de las que viven en las de dos cuartos necesitan una vivienda, y así sucesivamente.

CUADRO 11

MEXICO: "FAMILIAS SIN VIVIENDA" SEGUN ENTIDADES FEDERATIVAS, 1970

Entidades	Familias ^{a/} (1)	Viviendas (2)	Familias sin vivienda (1)-(2)
País	9 816 633	8 286 369	1 530 264
Aguascalientes	62 229	52 722	9 507
Baja California Norte	176 100	155 859	20 241
Baja California Sur	24 528	21 246	3 282
Campeche	51 860	42 296	9 564
Coahuila	223 139	186 001	37 138
Colima	48 086	41 840	6 246
Chiapas	326 297	275 437	50 860
Chihuahua	323 645	287 499	36 146
Distrito Federal	1 478 470	1 219 419	259 051
Durango	180 080	149 582	30 498
Guanajuato	429 372	358 587	70 785
Guerrero	333 761	275 954	57 807
Hidalgo	249 904	210 744	39 160
Jalisco	640 925	536 134	104 791
México	747 150	624 250	122 900
Michoacán	448 402	391 009	57 393
Morelos	128 702	108 903	19 799
Nayarit	107 652	96 444	11 208
Nuevo León	336 716	292 153	44 563
Oaxaca	445 920	375 394	70 526
Puebla	540 650	443 321	97 329
Querétaro	94 927	80 870	14 057
Quintana Roo	18 942	15 316	3 626
San Luis Potosí	257 344	216 461	40 883
Sinaloa	240 364	206 750	33 614
Sonora	215 078	185 607	29 471
Tabasco	148 455	126 706	21 749
Tamaulipas	300 283	266 032	34 251
Tlaxcala	87 112	72 470	14 642
Veracruz	809 884	688 798	121 086
Yucatán	163 412	129 642	33 770
Zacatecas	177 244	152 923	24 321

Fuente: Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, SIC, México, 1972.

a/ A las "familias censadas" se le agregaron las "personas solas", pues estas viven en una vivienda y es necesario contabilizarlas para efectos de calcular las "familias sin vivienda".

1.3 Déficit de vivienda por ciudades

México es uno de los países que experimenta una de las tasas de urbanización más altas del mundo. Esto significa obviamente que el crecimiento de la población urbana es mayor que el de la total,⁴ por lo que los requerimientos en educación, infraestructura, empleo, vivienda, etc., aumentan más rápidamente en el medio urbano.

Las necesidades de vivienda urbana están, por ende, íntimamente relacionadas con el proceso de urbanización y la rapidez que éste ex-

⁴ Para el decenio 1960-1970 la población total creció a una tasa de 3.4% anual y la urbana al 5.4% anual (Unikel, Ruiz, Garza, p. 128).

perimenta en México sin duda ha contribuido a agudizar el problema de la vivienda en las ciudades. En 1950 existían 84 ciudades —localidades de más de 15 000 habitantes—; aumentaron a 123 en 1960; a 178 en 1970; y se espera un total de 258 y 378 en 1980 y 1990, respectivamente (Unikel, Ruiz, Garza, p. 316). A los requerimientos de vivienda urbana que plantea el crecimiento de las ciudades existentes se le debe aumentar entonces las de las nuevas ciudades. De aquí que el problema de la vivienda urbana será en el futuro próximo más relevante que el de la vivienda rural; mientras que en 1970 del total mínimo de viviendas requeridas anualmente el 44.8% eran para el sector urbano, para 1990 éste absorberá el 60.6% (véase el cuadro 6).

El déficit de vivienda en todas las ciudades que constituyen el sistema urbano mexicano en 1970 es de 1.6 millones. Su magnitud como proporción del total de viviendas en cada ciudad varía en un intervalo comprendido entre 20.6% para Hidalgo, Michoacán y 75.2% para Matamoros, Coahuila (véase el cuadro 12). El déficit medio para el total de ciudades es de 45.3%. Existen 67 de ellas que lo sobrepasan y que se encuentran en peor situación relativa; en nueve de éstas, entre las cuales está Guadalajara (la segunda ciudad del país) es mayor al 61.4%, que es la media nacional. Las 109 restantes con un déficit menor a la media están, relativamente, en una mejor posición. Para analizar las relaciones del déficit de vivienda con otros fenómenos urbanos sólo se analiza su comportamiento en función del tamaño de las ciudades y su tasa de crecimiento.

Existe cierta tendencia según la cual a mayor tamaño de ciudad mayor déficit de vivienda: de las tres ciudades de más de un millón de habitantes, dos registran un déficit de más del 50.0%, mientras que sólo el 18.6% de las de menos de 25 000 habitantes se encuentran en este caso. Esta tendencia no es general, pues las ciudades entre 100 000 y 500 000 habitantes tienen relativamente menos casos con alto déficit que las de menos de 50 000 habitantes (véase el cuadro 13). Excepto en las de más de un millón de habitantes, los otros tamaños de ciudades tienen un por ciento mayor en el estrato del déficit entre 40% y 50%, sin observarse una tendencia uniforme en su distribución. De aquí que sólo es posible concluir que las grandes zonas metropolitanas presentan los más altos déficit de vivienda, y que en los otros tamaños de ciudades no se observa un patrón definido.

Al relacionar el déficit de vivienda con la dinámica de crecimiento se observa que el grupo de ciudades que experimentan un mayor crecimiento, esto es, las de "atracción de población", tienen el mayor por ciento de ciudades con déficit de más del 50%, y presentan asimismo la menor proporción de ciudades con déficits bajos (véase el cuadro 14). En el otro extremo, las ciudades de rechazo registran

CUADRO 12
MEXICO: DEFICIT DE VIVIENDAS POR CIUDADES, 1970^{a/}

Ciudades por entidades federativas	Población urbana total	Total de viviendas	Personas por vivienda	Déficit según				Categoría ^{b/}	Déficit ^{c/} (%)
				Total	Familias sin vivienda	Reposición por deterioro	Por hacinamiento		
TOTAL URBANO	21 685 121	3 479 618	6.2	1 577 697	634 427	515 860	427 410		45.3
Aguascalientes	183 848	28 587	6.4	13 209	5 344	4 539	3 326	E	46.2
1. Aguascalientes	183 848	28 587	6.4	13 209	5 344	4 539	3 326	E	46.2
Baja California Norte	696 380	112 800	6.1	47 699	13 105	25 206	9 388	AE	42.3
2. Mexicali	276 167	46 004	6.0	18 060	5 428	8 677	3 955	E	39.3
3. Tijuana	341 067	52 379	6.5	23 972	5 897	13 586	4 489	AME	45.8
4. Ensenada	79 146	14 417	5.4		1 780	2 943	944	AE	39.3
Baja California Sur	47 264	7 539	6.3	3 020	1 071	1 540	409	AE	40.1
5. La Paz	47 264	7 539	6.3	3 020	1 071	1 540	409	AE	40.1
Campeche	106 257	17 464	6.1	9 559	4 461	3 519	1 579	AM	54.7
6. Campeche	70 786	11 516	6.2	6 045	3 013	1 973	1 059	AM	52.5
7. Cd. del Carmen	35 471	5 948	6.0	3 514	1 448	1 546	520	AM	59.1
Coahuila	810 247	132 244	6.1	64 619	24 891	24 638	15 090	RE	48.9
8. Torreón	332 569	52 534	6.3	26 977	11 198	9 583	6 196	RE	51.4
9. Saltillo	164 092	25 871	6.3	15 058	6 088	6 166	2 804	AM	58.2
10. Piedras Negras	40 885	7 547	5.4	2 655	858	859	938	RME	35.2
11. Monclova	80 106	13 517	6.0	5 216	1 617	2 226	1 373	AE	38.6
12. Nueva Rosita	34 713	6 332	5.4	2 106	794	890	422	RE	33.3
13. S. P. de las Colonias	27 077	4 000	6.8	2 500	690	1 351	459	RE	62.5
14. Villa Acuña	30 838	5 440	5.7	2 295	861	697	737	AM	42.2
15. Parras de la Fuente	18 622	3 199	5.8	1 004	549	69	386	RME	31.4
16. Sabinas	20 780	3 769	5.5	1 503	442	613	448	RM	39.9
17. Frontera	26 338	4 533	5.8	2 158	611	932	615	AE	47.6
18. Matamoros	15 210	2 237	6.8	1 682	721	713	248	RE	75.2
19. M. Múzquiz	19 017	3 285	5.8	1 465	462	539	464	E	44.6
Colima	123 071	19 503	6.3	9 803	3 051	3 027	3 725	AM	50.3
20. Colima	69 877	10 011	7.0	5 421	1 762	1 590	2 069	AM	54.2
21. Manzanillo	20 802	3 949	5.3	1 748	602	585	561	RME	44.3
22. Tecomán	32 392	5 543	5.8	2 634	687	552	1 095	AE	47.5
Chiapas	232 568	40 212	5.7	21 828	9 804	7 586	4 448	AM	54.3
27. Huixtla	11 834	3 106	5.1	1 292	566	363	363	RM	41.6
28. Tonala	15 695	2 830	5.6	1 372	483	467	422	RE	48.5
29. Venustiano Carranza	24 258	3 385	7.1	2 041	1 052	836	153	AME	60.3
Chihuahua	896 526	156 881	5.8	73 728	21 653	33 410	18 665	AM	47.0
30. Ciudad Juárez	414 908	74 487	5.6	33 543	9 297	15 399	8 847	AM	45.0
31. Chihuahua	262 957	45 153	5.9	21 251	6 438	10 063	4 750	AM	47.1
32. Hidalgo del Parral	58 503	9 843	6.0	4 954	1 551	2 170	1 233	E	50.3
33. Delicias	53 128	8 753	13.0	4 540	1 308	1 817	1 415	E	51.9
34. Ciudad Camargo	24 259	4 101	5.8	2 929	1 618	837	474	RM	71.4
35. Santa Bárbara	17 025	2 937	5.8	1 306	261	707	338	RE	44.5
36. Cuauhtémoc	27 054	4 794	5.6	2 001	397	1 010	594	AE	41.7
37. Jiménez	18 347	3 054	6.0	1 464	419	548	497	RE	47.9
38. Casas Grandes	20 345	3 759	5.4	1 740	364	859	517	AE	46.3
Distrito Federal	8 355 084	1 323 578	6.3	577 301	242 583	147 648	187 070	E	43.6
39. Ciudad de México	8 355 084	1 323 578	6.3	577 301	242 583	147 648	187 070	AE	43.6
Durango	156 507	23 154	6.8	12 226	5 308	4 177	2 741	RE	52.8
40. Durango	156 507	23 154	6.8	12 226	5 308	4 177	2 741	E	52.8
Guanajuato	921 412	125 045	7.4	61 887	30 842	15 806	15 239	AM	49.5
41. León	385 817	54 611	7.0	24 149	11 392	6 383	6 374	AE	44.2
42. Irapuato	118 163	18 043	6.6	8 773	4 152	2 132	2 489	E	48.6
43. Celaya	80 638	-	-	4 409	3 035	-	1 374	AM	-
44. Salamanca	62 474	9 806	6.3	4 039	1 932	1 222	885	AE	41.2
45. Guanajuato	37 183	5 578	6.7	3 309	1 821	983	505	RM	59.3
46. Acámbaro	32 553	5 321	6.1	2 216	913	864	439	RE	41.6
47. Silao	32 183	4 720	6.8	2 503	1 374	615	514	RM	53.0
48. Valle de Santiago	16 038	2 533	6.3	1 139	606	279	254	RME	45.0
49. San Fco. del Rincón	27 079	4 200	6.4	1 955	915	662	378	RM	46.5
50. Morelón	26 069	4 177	6.2	1 613	746	372	495	E	38.6
51. Cortazar	26 280	3 820	6.9	1 899	1 105	391	403	E	49.7
52. Allende	24 722	3 986	6.2	1 991	1 130	570	291	AM	49.9
53. Dolores Hidalgo	16 965	2 774	6.1	1 327	509	547	271	E	47.8
54. Salvatierra	19 233	3 145	6.1	1 312	496	463	353	E	41.7
55. Santa Cruz J. Rosas	16 015	2 331	6.9	1 253	716	323	214	AM	53.8
Guerrero	290 200	48 487	6.0	26 849	10 962	10 072	5 815	AME	55.4
56. Acapulco	179 035	30 296	5.9	17 088	6 686	6 620	3 782	AE	56.4
57. Iguala	46 292	7 517	6.2	3 946	1 878	1 158	910	AE	52.5
58. Chilpancingo	37 143	5 901	6.3	3 705	1 721	1 417	567	AE	62.8
59. Taxco	27 730	4 773	5.8	2 110	677	877	556	AE	44.2
Hidalgo	122 774	20 932	5.9	9 048	3 908	3 059	2 081	RM	43.2
60. Pachuca	86 705	14 861	5.8	6 488	2 738	2 278	1 472	RM	43.7
61. Tulancingo	36 069	6 071	5.9	2 560	1 170	781	609	RM	42.2

(Continúa)

(Continuación)

Ciudades por entidades federativas	Población urbana total	Total de viviendas	Personas por vivienda	Déficit según			Por habitación	Categoría ^{b7}	Déficit ^{c/} (%)
				Total	Familias sin vivienda	Reposición por deterioro			
Jalisco	1 687 278	226 215	7.5	131 143	54 910	35 677	30 556	AE	58.0
62. Guadalajara	1 381 984	175 145	7.9	109 569	57 722	27 520	24 327	AE	62.6
63. Ciudad Guzmán	48 976	7 461	6.6	4 102	1 758	1 366	978	AE	55.0
64. Ocotlán	35 852	6 055	5.9	2 291	804	822	665	E	37.8
65. Lagos de Moreno	34 319	5 534	6.2	2 476	966	892	618	E	44.7
66. Tepatlán	29 931	5 021	6.0	1 849	551	739	559	E	36.8
67. Ameca	21 230	3 789	5.6	1 462	384	584	494	RE	38.8
68. Arandas	19 234	3 425	5.6	1 089	209	591	289	RE	31.8
69. Autlán de Navarro	20 541	3 437	6.0	1 559	501	626	432	RE	45.4
70. La Barca	18 335	3 215	5.7	1 145	381	410	354	RE	35.6
71. Atotonilco	16 420	2 838	5.8	1 113	310	414	389	RE	39.2
72. Puerto Vallarta	24 738	4 230	5.9	2 083	695	684	704	AME	49.2
73. S. J. de los Lagos	19 812	3 259	6.0	1 272	391	514	367	AM	39.0
74. Tala	15 906	2 826	5.6	1 133	238	515	380	AM	40.1
México	154 711	24 967	6.8	11 875	5 019	4 012	2 844	AME	47.6
75. Toluca	149 750	19 478	7.7	8 810	3 471	3 053	2 286	AM	45.2
76. Amecameca	16 518	2 550	6.5	1 606	830	512	264	E	63.0
77. Texcoco	18 443	2 939	0.8	1 459	718	447	294	AE	49.6
Michoacán	594 070	98 582	6.1	42 856	17 362	14 282	11 212	AM	43.5
78. Morelia	168 406	26 349	6.4	11 794	5 324	3 285	3 185	AM	44.8
79. Uruapan	84 238	13 461	6.3	6 411	2 308	2 395	1 708	AC	47.6
80. Zamora	58 711	9 236	6.4	4 342	1 655	1 445	1 242	AM	47.0
81. Sahuayo	28 912	4 480	6.5	1 808	710	622	476	RE	40.4
82. La Piedad	35 680	5 500	6.5	2 533	1 061	884	588	E	46.1
83. Zitácuaro	37 446	5 806	6.5	2 677	1 379	855	443	E	46.1
84. Zacapu	32 989	5 123	6.4	2 065	861	702	502	E	40.3
85. Apatzingán	45 901	7 849	5.9	3 805	1 015	1 588	1 202	AME	48.5
86. Hidalgo	25 171	6 478	3.0	1 747	915	532	300	E	20.6
87. Jacana	23 241	3 581	6.5	1 989	708	650	631	AE	55.5
88. Jiquilpan	16 097	2 689	6.0	904	315	378	211	RM	33.6
89. Patzcuaro	17 461	2 871	6.0	1 296	542	476	278	RE	45.1
90. Los Reyes	19 817	3 159	6.3	1 485	569	470	446	AE	47.0
Morelos	237 944	28 689	8.2	11 875	3 423	3 868	4 584	AME	41.4
91. Cuernavaca	167 753	25 787	6.5	10 659	2 993	3 407	4 259	AME	41.3
92. Cuautla	53 109	-	-	-	-	-	-	AM	-
93. Zacatepec	17 082	2 902	6.0	1 216	430	461	325	RM	41.9
94. Toluca	20 513	3 837	5.3	1 472	448	620	404	RM	36.4
Nuevo León	1 157 328	175 372	6.6	87 156	28 022	31 926	27 208	AM	49.7
97. Monterrey	1 095 667	164 024	6.7	82 000	26 404	30 262	25 334	AM	50.0
98. Linares	25 039	4 544	5.5	2 015	540	602	873	AE	44.3
99. Montemorelos	18 962	3 521	5.4	2 059	806	675	578	AE	58.5
100. Sabinas Hidalgo	17 660	3 283	5.4	1 082	272	387	423	E	33.0
Oaxaca	214 104	36 945	5.7	16 362	6 812	6 531	3 019	d/	44.3
101. Oaxaca	111 013	18 777	5.9	8 900	3 492	3 447	1 961	AE	47.4
102. Juchitán	30 745	4 898	6.3	1 960	1 184	572	204	AE	40.0
103. Loma Bonita	15 431	3 009	5.1	1 107	345	541	221	AE	35.8
104. Salina Cruz	22 459	4 041	5.6	1 645	635	801	209	AE	40.7
105. S. J. B. Tuxtepec	18 119	3 227	5.6	1 597	619	682	296	AE	49.5
106. S. D. Tehuantepec	16 337	2 953	5.5	1 153	537	488	128	AE	39.0
Puebla	705 941	108 229	6.5	44 809	17 817	12 526	14 466	AE	41.4
107. Puebla	513 237	73 812	7.0	29 779	11 996	7 580	10 203	AE	40.3
108. Tehuacán	48 132	8 509	5.7	3 781	1 428	1 310	1 043	AM	44.4
109. Atlixco	42 407	7 858	5.4	3 294	1 142	1 140	1 012	E	41.9
110. Tezuitlán	24 308	4 337	5.6	1 797	892	382	523	E	41.4
111. Izúcar de Matamoros	21 400	3 847	5.6	1 736	682	511	543	E	45.1
112. Huachuquingo	17 042	3 235	5.3	1 437	424	605	406	E	44.4
113. S. M. Texmelucan	23 772	4 223	5.6	1 701	597	595	509	AE	40.3
114. S.P. Cholula	15 643	2 408	6.5	1 284	556	403	225	RE	55.3
Querétaro	131 847	20 622	6.4	9 673	4 479	2 671	2 523	AM	46.9
115. Querétaro	116 233	18 088	6.4	8 662	4 020	2 373	2 269	AE	47.9
116. San Juan del Río	15 614	2 534	6.1	1 011	459	298	254	RM	39.9
Quintana Roo	24 130	4 074	6.0	2 396	825	1 283	288	-	58.8
117. Chetumal	24 130	4 074	6.0	2 396	825	1 283	288	AE	58.8
San Luis Potosí	366 589	55 007	6.7	27 320	11 829	10 079	5 412	E	49.7
118. San Luis Potosí	253 638	35 643	7.1	16 976	8 813	4 989	3 174	E	47.6
119. Ciudad Valles	48 644	8 778	5.5	5 404	1 271	2 892	1 241	AE	61.6
120. Matehuala	29 496	4 734	6.2	2 276	852	1 028	396	E	48.1
121. Ebanu	17 908	3 000	5.9	1 419	415	837	167	AME	47.3
122. Río Verde	16 903	2 852	5.9	1 245	478	333	434	RE	43.7
Sinaloa	428 301	69 580	6.2	26 923	10 494	11 090	5 339	AE	38.7
123. Culiacán	172 004	27 212	6.3	9 926	4 319	3 627	1 980	AE	36.5
124. Mazatlán	126 325	21 325	5.9	8 333	3 227	3 681	1 425	AM	39.1
125. Los Mochis	69 251	11 241	6.2	4 820	1 519	2 336	965	AE	42.9
126. Guasave	26 422	4 225	6.3	1 411	566	503	342	E	33.4

(Continda)

(Continuación)

Ciudades por entidades federativas	Población urbana total	Total de viviendas	Personas por vivienda	Déficit según			Categoría	Déficit ^{c/} (%)
				Total	Familias sin vivienda	Reposición por deterioro		
127. Escuinapa	16 785	2 846	5.9	1 320	458	571	291	AE 46.4
128. Guamuchil	17 514	2 731	6.4	1 113	405	372	336	AME 40.8
Sonora	582 716	100 073	5.8	38 447	14 722	16 206	7 519	AM 38.4
129. Hermosillo	180 237	28 904	6.2	9 918	4 589	3 779	1 550	AE 34.3
130. Ciudad Obregón	117 183	18 468	6.4	7 652	2 951	2 574	2 127	AM 41.4
131. Nogales	53 119	9 380	5.7	3 559	1 092	1 817	650	E 37.9
132. Guaymas	58 434	14 121	4.1	5 780	2 145	2 827	808	AM 40.9
133. Navojoa	44 373	7 192	6.2	2 620	1 131	1 017	472	E 36.4
134. S. L. Río Colorado	51 118	8 627	6.0	3 138	1 035	1 329	774	AE 36.4
135. Cananea	17 085	3 133	5.5	1 265	435	752	78	RE 40.4
136. Agua Prieta	21 017	3 870	5.4	1 693	396	908	389	E 43.7
137. H. Caborca	21 308	3 447	6.2	1 555	472	652	431	AME 45.1
138. Huatabampo	18 842	2 931	6.4	1 267	476	551	240	AE 43.2
Tabasco	119 811	20 583	5.8	9 534	4 033	2 906	2 595	AE 46.3
139. Villahermosa	103 694	17 732	5.9	8 145	3 447	2 474	2 224	AE 45.9
140. Cárdenas	16 117	2 851	5.7	1 389	586	432	371	AME 48.7
Tamaulipas	907 636	164 786	5.5	74 959	19 772	36 916	18 271	AE 45.8
141. Tampico	276 579	52 154	5.3	24 637	7 433	12 200	5 004	AM 47.2
142. Nuevo Laredo	152 325	27 548	5.5	11 252	3 150	4 772	3 330	AE 40.8
143. Matamoros	140 660	24 803	5.7	11 134	2 256	6 050	2 828	AM 44.9
144. Reynosa	140 480	25 390	5.5	10 106	2 234	5 074	2 798	AE 39.8
145. Ciudad Victoria	85 948	14 875	5.8	7 773	2 339	3 576	1 858	AE 52.3
146. Ciudad Mante	52 299	9 028	5.8	5 684	1 270	2 927	1 487	AME 63.0
147. Río Bravo	39 933	6 664	6.0	2 701	686	1 404	611	AE 40.5
148. Valle Hermoso	19 412	3 324	5.8	1 672	404	913	355	RE 50.3
Tlaxcala	55 876	9 162	6.1	4 217	1 910	1 536	771	AM 46.0
149. Apizaco	21 519	3 900	5.5	1 602	515	670	417	E 41.1
150. Huamantla	15 769	2 468	6.3	1 401	653	537	211	E 56.3
151. Vicente Guerrero	18 588	2 774	6.7	1 214	742	329	143	AE 43.8
Veracruz	1 061 144	200 536	5.2	88 264	36 805	34 384	17 075	AE 44.0
152. Veracruz	223 136	43 887	5.0	17 769	7 742	6 551	3 476	AM 40.5
153. Orizaba	139 505	32 906	4.2	13 897	5 845	4 707	3 345	E 42.2
154. Jalapa	129 305	24 233	5.3	8 804	4 265	2 427	2 112	AE 36.3
155. Coscomatepec	77 878	13 871	5.6	5 313	1 808	3 083	1 436	AME 39.1
156. Amula	132 558	21 822	6.1	10 601	3 535	5 442	1 624	AE 48.6
159. Papantla	26 869	4 727	5.7	1 981	834	683	464	AM 41.9
161. Cosatepec	21 754	4 470	5.2	1 635	806	385	444	RM 39.2
162. Cosamaloapan	19 897	3 692	5.4	1 439	536	563	340	RM 39.0
163. Tierra Blanca	23 129	4 211	5.5	1 672	597	780	295	E 39.7
164. Acayucan	21 710	3 741	5.8	1 835	615	935	285	AE 49.1
165. H. Alvarado	15 907	2 754	5.8	1 219	657	416	146	RE 44.3
166. Cerro Azul	20 746	3 561	5.8	1 935	494	1 251	200	AME 54.3
167. Agua Dulce	21 604	3 787	5.7	1 789	713	806	270	AME 47.2
168. Las Choapas	20 612	3 651	5.7	1 445	552	674	219	AE 39.6
169. Jaltipan	15 525	2 847	5.5	1 553	391	1 049	113	AE 54.5
170. Martínez de la Torre	17 298	3 308	5.2	1 304	500	386	418	RE 39.4
Yucatán	252 949	43 562	5.8	17 323	10 187	4 846	2 290	E 39.8
171. Mérida	216 824	37 139	5.8	14 840	8 906	4 008	1 926	E 40.0
172. Tizimin	18 427	3 172	5.8	1 195	590	409	196	RE 37.7
173. Progreso	17 698	3 251	5.4	1 288	691	429	168	RM 39.6
Zacatecas	116 828	18 810	6.2	8 853	3 075	3 853	1 925	RM 47.1
174. Fresnillo	45 107	7 174	6.3	3 522	1 224	1 536	762	RE 49.1
175. Zacatecas	51 146	8 126	6.3	3 867	1 382	1 620	865	AE 47.6
176. Jerez	20 575	3 510	5.9	1 464	469	697	298	E 41.7

Fuente: El total de viviendas y las necesidades de nuevas viviendas, de INHONAVIT, Indicadores de la necesidad y demanda de vivienda urbana en la República Mexicana, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, México, Datos de 1970, Tomo 1, 2 y 3. La población total y categorías de ciudad y entidad según su crecimiento de L. Unikel, C. Ruiz Chiapetto, G. Garza, El desarrollo urbano de México, Diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, CIED, México, 1976. Cuadros 1-A3, I-15 y VI-A19.

a/ Comprende 176 ciudades de las 178 que conformaron el sistema de ciudades mexicanas en 1970.

b/ Categoría según crecimiento

E= ciudades de equilibrio; aquellas con saldo neto migratorio entre 0.5 y -0.5%

AM= ciudades de atracción moderada con saldo neto entre 0.5% y 1.49%

AE= ciudades de atracción elevada con saldo neto entre 1.5% y 3.49%

AME= de atracción muy elevada con saldo neto de 3.5% y más

RM= de rechazo moderado con saldo neto entre -0.5% y -1.49%

RE= de rechazo elevado con saldo neto entre -1.5% y -3.49%

RME= de rechazo muy elevado con saldo neto menor de -3.5%

c/ Porcentaje respecto del total de viviendas.

d/ Para el estado de Oaxaca no se contó con estadísticas vitales.

CUADRO 13
MEXICO: TAMAÑO DE CIUADES Y DEFICIT DE VIVIENDA, 1970

Tamaño (en número de habitantes)	Ciudades ^{a/}		Déficit							
			Más del 50%		Entre 40% - 50%		Entre 30% - 40%		Menos del 30%	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	174	100.0	41	23.5	6	55.2	36	20.7	1	0.6
Más de 1 000 000	3	100.0	2	66.6	1	33.4	-	-	-	-
500 000 a 1 000 000	1	100.0	-	-	1	100.0	-	-	-	-
200 000 a 500 000	10	100.0	1	10.0	8	80.0	1	10.0	-	-
100 000 a 200 000	21	100.0	3	14.2	13	61.9	5	23.9	-	-
50 000 a 100 000	22	100.0	7	31.8	10	45.5	5	22.7	-	-
25 000 a 50 000	42	100.0	14	33.3	21	50.0	6	14.3	1	2.4
Menos de 25 000	75	100.0	14	18.6	42	56.0	19	25.4	-	-

Fuente: Cuadro 12.

^{a/} Este total difiere en dos ciudades del que se presenta en el cuadro 12, pues no se presentan Celaya, Guanajuato y Cuautla, Morelos, por carecer de la información sobre el número de viviendas.

CUADRO 14
MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y DEFICIT DE VIVIENDA, 1970

Déficit de vivienda	Ciudades según tasa de crecimiento ^{a/}			
	Total	Atracción	Equilibrio	Rechazo
Total de ciudades ^{b/}	170	88	38	44
%	100.0	100.0	100.0	100.0
Mayor de 50%				
Total	36	22	5	9
%	21.2	25.0	13.2	20.4
Entre 40% - 50%				
Total	96	54	23	19
%	56.5	61.4	60.5	43.2
Entre 30% - 40%				
Total	37	12	9	16
%	21.8	13.6	23.6	36.4
Menor de 30%				
Total	1	-	1	-
%	0.5	-	2.7	-

Fuente: Cuadro 12.

a/ Las ciudades de atracción son aquellas que poseen un saldo neto migratorio entre 0.5% y 3.5%; de equilibrio las de un saldo entre 0.5% y -0.5%; y de rechazo las de un saldo menor de -0.5%.

b/ Faltan las seis ciudades de Oaxaca que no tenían datos para calcular el saldo neto migratorio.

déficit habitacionales reducidos. El problema habitacional, por ende, es más grave en las ciudades con mayor dinámica económica: al atraer grandes cantidades de migrantes pobres que se encuentran imposibilitados para adquirir casas adecuadas, se ven en la necesidad de vivir con otros familiares en una sola vivienda —de aquí el alto número de “familias sin vivienda”— o van a formar parte de las colonias populares o ciudades perdidas. En verdad el problema de la vivienda urbana destaca como una de las variables más características que conforman a la ciudad subdesarrollada de nuestros países (Urquidí, 1969, p. 146).

2. Monto y distribución del ingreso: demanda agregada de vivienda

La demanda agregada de vivienda está determinada por la magnitud y distribución del ingreso familiar, tamaño y distribución por edades de la población y por los precios relativos de los servicios de vivienda (Hirsch, W. Z., p. 47). El número de personas con posibilidades de adquirir vivienda a los precios corrientes dependerá también

de la legislación hipotecaria vigente y las posibilidades de crédito. De aquí que el sistema de crédito hipotecario es uno de los instrumentos importantes en las políticas que buscan favorecer la demanda de viviendas. Dentro de las variables que determinan la demanda, el ingreso, cuyo monto y distribución se presenta en esta parte, es por supuesto la más importante. También se considera la estructura del consumo familiar en México para poder determinar los costos que deberían tener las viviendas para satisfacer a los estratos bajos de la población según sus diferentes capacidades de pago. A partir de estos elementos se puede determinar la magnitud de la demanda agregada de vivienda, así como los sectores de población que actualmente no tienen acceso a las viviendas producidas con la intervención de agentes privados ni a los programas promovidos por el Estado.

2.1 Ingreso de la población económicamente activa (PEA)

Una primera aproximación a la demanda de vivienda se deriva del ingreso de la PEA. La PEA que en 1970 declaró ingresos estaba constituida por 11.6 millones de personas que representaban el universo

CUADRO 15

MEXICO: INGRESO MENSUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1970

Ingreso mensual ^{a/}	Población económicamente activa			Capacidad media de pago en vivienda ^{b/}
	Total	%	% acumulado	
Total	11 620 493	100.0		
Hasta 99	983 167	8.5	8.5	11.7
De 100 a 199	1 143 200	9.8	18.3	17.6
De 200 a 299	1 261 656	10.9	29.2	29.3
De 300 a 499	1 811 073	15.6	44.8	47.1
De 500 a 599	603 187	5.2	50.0	64.7
De 600 a 999	2 531 144	21.7	71.7	99.2
De 1 000 a 1 199	682 605	5.9	77.6	162.0
De 1 200 a 1 499	790 718	6.8	84.4	198.9
De 1 500 a 1 999	657 008	5.7	90.1	257.3
De 2 000 a 2 499	293 995	2.5	92.6	331.4
De 2 500 a 3 499	324 356	2.8	95.4	507.0
De 3 500 a 4 999	231 012	2.0	97.4	718.3
De 5 000 a 7 499	117 766	1.0	98.4	1 207.5
De 7 500 a 9 999	82 326	0.7	99.1	1 690.5
De 10 000 a 14 999	37 822	0.3	99.4	2 565.0
De 15 000 y más	69 458	0.6	100.0	4 104.0

Fuente: Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, SIC, México, 1972.

^{a/} En pesos corrientes.

^{b/} En pesos corrientes. Esta capacidad de pago se obtuvo considerando los porcentajes que se gastan en vivienda según la estructura del consumo por niveles de ingreso. Véase el cuadro 18.

de consumidores potenciales de vivienda (véase el cuadro 15). Sin embargo, los reducidos niveles de ingreso mensual de la gran mayoría de esta población, traen como consecuencia que sólo una pequeña minoría tenga acceso al mercado de la vivienda y al financiamiento de la banca privada. Para 1970, únicamente el 4.6% de la PEA percibió ingresos superiores a \$3 500 mensuales y prácticamente sólo este número de personas se puede considerar con posibilidades de obtener vivienda en el mercado. Aún esta reducida proporción está sobreestimada pues la parte baja del estrato no puede pagar más de \$1 000 mensuales para la adquisición de la vivienda; con esta cantidad es difícil obtener algún tipo de vivienda popular de las que ofrecen algunas empresas constructoras privadas. Estas estimaciones generales se precisarán al analizar en el capítulo II la oferta global de vivienda.

Si se tiene en cuenta que el salario mínimo mensual de 1970 fue de 1 020 pesos y que, en general, los programas de vivienda popular van dirigidos a las personas que al menos ganan el salario mínimo, estos programas sólo incluirían al 23.7% de la PEA que obtiene salarios entre 1 000 y 3 499 pesos. *El 71.7% con ingreso mensual menor de 1000 pesos queda excluido de cualquier tipo de programas de vivienda y entra a formar el llamado "sector popular"*. Como algunas familias están constituidas por dos personas que trabajan, esta elevada proporción de personal del "sector popular" en realidad es menor. En el análisis de los ingresos familiares (inciso 2.3) se estimarán estas magnitudes por familias en vez de por PEA.

La ciudad de México es el área del país que disfruta de mayores ingresos. Es en realidad una isla de riqueza relativa dentro de un país subdesarrollado. Los niveles de ingreso de la PEA en el Distrito Federal —donde se asienta fundamentalmente la ciudad de México— son mucho más elevados que para el país en su conjunto. En esta entidad el 9.5% de la PEA tiene ingresos mensuales superiores a 3 500 pesos, esto es, las personas que pueden recurrir al mercado privado de la vivienda. El 43.5% de su PEA está en posibilidades de adquirir una vivienda en los programas oficiales y el 47.0% restante pasa a formar el "sector popular" (véase el cuadro 16). En este caso, aunque este último por ciento se antoja elevado según criterios normativos, es mucho menor que el del país en su conjunto y el AUCM se constituye como el mejor mercado de vivienda en el país, tanto dentro del mercado libre como para programas oficiales de vivienda.

2.2 Gasto en habitación

Los bajos niveles de ingresos de la PEA traen como consecuencia que su capacidad de pago en vivienda sea muy reducida, pues también tienen que dedicar su ingreso a cubrir las necesidades de alimentación,

CUADRO 16
DISTRITO FEDERAL: INGRESO MENSUAL DE LA POBLACION ECONOMI
CAMENTE ACTIVA, 1970

Ingreso mensual ^{a/}	Población económicamente activa		
	Total	%	% Acumulado
Total	2 165 959	100.0	
Hasta 99	22 459	1.0	1.0
De 100 a 199	55 323	2.6	3.6
De 200 a 299	91 260	4.2	7.8
De 300 a 499	175 661	8.2	16.0
De 500 a 599	56 302	2.6	18.6
De 600 a 999	618 613	28.4	47.0
De 1 000 a 1 199	234 005	10.8	57.8
De 1 200 a 1 499	259 837	12.0	69.8
De 1 500 a 1 999	231 918	10.7	80.5
De 2 000 a 2 499	97 577	4.5	85.0
De 2 500 a 3 499	118 286	5.5	90.5
De 3 500 a 4 999	87 932	4.1	94.6
De 5 000 a 7 499	46 940	2.2	96.8
De 7 500 a 9 999	34 096	1.6	98.4
De 10 000 a 14 999	17 639	0.8	99.2
De 15 000 y más	18 111	0.8	100.0

Fuente: Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, SIC, México, 1972.

^{a/} En pesos corrientes.

CUADRO 17
MEXICO: GASTO FAMILIAR MENSUAL POR OBJETO DEL GASTO Y POR SECTORES
AGRICOLA Y NO AGRICOLA, 1968
(millones de pesos corrientes)

Conceptos	Total	Agrícola	No agrícola	Total (%)	Agrícola (%)	No agrícola (%)
Total del gasto	15 008	3 638	11 370	100.0	100.0	100.0
I Alimentos, bebidas y tabaco	6 765	1 960	4 805	45.1	53.8	42.2
II Servicios	2 942	635	2 307	19.6	17.4	20.3
III Vivienda	2 401	402	1 999	16.0	11.2	17.6
Alquiler	1 919	285	1 634	12.8	7.9	14.4
Pagado	571	30	541	3.8	0.9	4.8
Imputado	1 348	255	1 093	9.0	7.0	9.6
Energía eléctrica	190	27	163	1.3	0.8	1.4
Otros	292	90	202	1.9	2.5	1.8
IV Ropa, telas y calzado	2 021	499	1 522	13.5	13.7	13.4
V Vehículos, muebles y aparatos para el hogar	879	142	737	5.8	3.9	6.5

Fuente: Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas, La distribución del ingreso en México, Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias, 1968, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

vestido y servicios de transporte (véase el cuadro 17). En el cuadro 18 se observa que la participación de la vivienda en el gasto total para el país en su conjunto es de 16.0%, y de 11.0% y de 17.6% para el sector rural y urbano, respectivamente. A medida que aumenta el ingreso aumenta la proporción dedicada a este renglón, la cual es sistemáticamente mayor en el sector urbano. Al aplicar estos porcentajes a los ingresos mensuales de la PEA (véase el cuadro 15), se puede obtener lo que llamaremos la *capacidad media de pago en vivienda* de la PEA. Como se observa en la última columna del cuadro 15, la capacidad de pago en vivienda del 71.7% de los trabajadores es sumamente reducida, va de 11 a 99 pesos mensuales y no alcanza a cubrir el pago mínimo mensual de las instituciones públicas de vivienda.⁵ Esta capacidad de pago para los sectores de ingresos medios oscila entre 162 y 507 pesos, mientras que para los ingresos altos tiene un mínimo de 718 y un máximo de 4 104 pesos (véase el cuadro 15).

Ante esta realidad, cualquier política de vivienda popular que pretenda disminuir los grandes déficit señalados antes, tiene que idear un mecanismo que haga posible incorporar al "sector popular" en el cual se encuentran esencialmente las necesidades no satisfechas de vivienda.

2.3 Ingresos familiares

Si se considera la vivienda un bien de consumo familiar, el ingreso de las familias es más adecuado que el de la PEA para propósitos de determinar la demanda de viviendas y la capacidad de pago de los diferentes grupos de ingreso.⁶ La información de los ingresos familiares está recolectada por encuesta y tiende a ser menos confiable que la censal, aunque para propósitos de análisis transversal se puede utilizar con mayor confianza que en comparaciones en el tiempo.

⁵ La Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal ofrecía la mensualidad más baja de todos los organismos estatales de vivienda. En precios de 1970, su mensualidad mínima era de 143 pesos y la máxima de 352. Las mensualidades mínimas y máximas de otros organismos son: FOVI: 179-650 pesos. INDECO: 157-755 pesos e INFONAVIT: 218-588 pesos. Véase el capítulo IV de este trabajo.

⁶ Esto es así debido a que existe más de un trabajador por familia. La media para el total del país es de 1.38 trabajadores por familia, esto es, que alrededor del 38% de las familias tienen más de un miembro que trabaja (Banco de México). En este porcentaje se podría considerar el número de miembros de la PEA que tienen familiarmente mayor poder adquisitivo para comprar vivienda. Aquí se prefirió presentar tanto la información del ingreso familiar como por PEA, porque los datos para esta última son censales y los familiares son por encuesta y presentan un menor grado de confiabilidad.

CUADRO 18

MEXICO: GASTO EN HABITACION POR SECTORES Y ESTRATOS DE INGRESOS, 1968

(en pesos)

Estratos de ingresos	Total	Rural	Urbano	Total (%)	Rural (%)	Urbano (%)
Total de ingresos	281.8	114.7	398.3	16.0	11.0	17.6
Hasta 300	36.1	33.2	46.9	11.8	11.3	13.4
De 301 a 600	59.3	50.3	85.1	11.8	10.1	14.8
De 601 a 1 000	108.6	81.7	137.4	12.4	9.6	15.2
De 1 001 a 3 000	246.3	156.7	283.4	14.7	10.9	16.0
De 3 001 a 6 000	589.5	372.9	617.6	16.9	12.7	17.4
De 6 001 a 10 000	1 131.1	970.5	1 153.8	19.3	15.7	19.9
Más de 10 000	2 344.2	1 191.0	2 568.8	20.5	12.0	21.9

Fuente: Banco de México, Oficina de estudios sobre Proyecciones Agrícolas, La distribución del ingreso en México, Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias, 1968, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

En 1963 la capacidad media de pago en vivienda varía entre 25.5 y 2 778.0 pesos, para ingresos menores de 300 y para mayores de 10 000, respectivamente (véase el cuadro 19). En general, se puede considerar que las familias con capacidad de pago para adquirir una vivienda de interés social son las que tienen ingresos entre 1 001 y 3 000 pesos, o sea el 25.9% de ellas. El 9.0% de las familias que ganan más de esta cantidad pueden adquirir vivienda en el mercado privado. El 65.1% de familias restantes pueden pagar entre 25.5 y 96.2 pesos y, en general, son las que se encuentran imposibilitadas de adquirir vivienda tanto en el mercado privado como en el submercado de vivienda de interés social de las diferentes dependencias gubernamentales (véase el cuadro 19).

La situación según la información para 1968 registra una notable mejoría. Los "grupos populares" de representar el 65.1% en 1963, bajan al 40.8%. Las familias que pueden acudir al submercado de la vivienda popular aumentan del 25.9% en 1963, al 40.8% en 1968; las que lo pueden hacer en el mercado privado pasan del 9.0% al 18.4%, respectivamente (véase el cuadro 19).

Lo que interesa determinar con exactitud es la magnitud de las familias que se encuentran fuera de ambos mercados de vivienda, pues es hacia ellas donde se debe dirigir cualquier plan nacional que tenga por objeto disminuir el déficit de viviendas que existe en el país. La información del ingreso familiar para 1963 es más compatible con la del ingreso de la PEA presentado antes. Los datos de 1968 señalan un "sector popular" mucho menor que el estimado con información de la PEA. Dado que entre las encuestas de 1963 y 1968 median 5 años, es poco probable, por no decir imposible, que hayan disminuido en esa magnitud los sectores de bajos ingresos. Si esto reflejara la reali-

CUADRO 19

MEXICO: NUMERO DE FAMILIAS SEGUN INGRESO MENSUAL Y CAPACIDAD DE PAGO DE VIVIENDA, 1963 y 1968

Niveles de ingreso ^{a/}	Número de familias (miles)				Ingreso medio por familia ^{a/}		Capacidad media ^{b/} de pago de vivienda ^{a/}	
	1963		1968					
	Total	%	Total	%	1963	1968	1963	1968
Total	7 329.7	100.0	8 150.6	100.0	1 278.01	2 075.50		
Hasta 300	1 346.2	18.4	438.0	5.4	215.58	231.71	25.5	27.2
De 301 a 600	1 842.8	25.1	1 256.5	15.4	437.31	445.70	51.4	52.5
De 601 a 1 000	1 584.5	21.6	1 628.2	20.0	776.96	838.67	96.2	104.0
De 1 001 a 3 000	1 897.5	25.9	3 324.8	40.8	1 738.75	1 791.45	237.0	263.8
De 3 001 a 6 000	473.9	6.5	1 060.6	13.0	4 108.89	4 232.56	748.0	715.2
De 6 001 a 10 000	120.6	1.6	275.6	3.4	7 662.90	8 270.14	1 480.3	1 597.8
Más de 10 000	64.2	0.9	166.9	2.0	13 545.58	18 210.81	2 778.0	3 736.7

Fuente: Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas, Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, 1963, México 1966; y Banco de México, La distribución del ingreso en México, Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias, 1968, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

a/ En pesos corrientes

b/ Esta capacidad de pago se obtuvo considerando los porcientos que se gastan en vivienda según la estructura del consumo por niveles de ingreso. Ver cuadro 18.

dad, en ese período la distribución del ingreso del país se habría tornado más equitativa, lo cual contradiría los resultados de la casi totalidad de los estudios al respecto.⁷

Si se compara la información del ingreso familiar y de la PEA, se concluye que alrededor del 65% de las familias se encuentran imposibilitadas de acudir al mercado de la vivienda en México. [Estas constituyen el "sector popular" que tiene que construir su vivienda con sus propios recursos; una gran proporción de éstas por lo general no llena los requisitos para considerarla una morada "digna", y se encuentra en condiciones de ilegalidad formando parte de las llamadas "ciudades perdidas".]

2.4 La distribución del ingreso en México

El problema de la gran magnitud de población sin posibilidades de acudir al mercado de vivienda se podría reducir si, al mismo nivel de desarrollo del país, existiera una distribución del ingreso más equitativa.

México registra una concentración del ingreso de las más altas del mundo que explica, en parte, los grandes sectores de la población que se encuentran marginados del mercado de bienes durables y de vivienda. En 1950, el 20% de las familias de ingresos superiores poseían el 59.8% del ingreso total del país. En los veinte años siguientes, lejos de observarse una disminución de esta elevada concentración del ingreso, este grupo de familias experimentó un aumento en su participación llegando a obtener el 65% del ingreso en 1969 (véase el cuadro 20). Si se expresa el proceso de concentración del ingreso en términos del coeficiente de concentración de Gini, éste aumentó de 0.50 en 1950 a 0.58 en 1969 (véase el cuadro 20).

Al analizar el ingreso mensual medio de los seis primeros deciles, se observa que aunque éstos han aumentado su ingreso real, lo han hecho a un ritmo mucho menor que los aumentos en los deciles superiores. Así, mientras que las familias del decil II registraron un aumento de sus ingresos reales del 12% entre 1950-1969, en las del decil IX fue del 130% (véase el cuadro 20). Sin embargo a pesar de estos aumentos, los ingresos medios de los seis primeros deciles señalan que este 60% de las familias se encuentra imposibilitado de acudir, no sólo al mercado privado de la vivienda, sino aún a los programas de vivienda popular. De nuevo se concluye que alrededor del 65% de las familias están imposibilitadas de obtener una morada con los estándares mínimos perseguidos en las políticas gubernamentales de vivienda popular.

⁷ Ya se ha probado que los resultados de la encuesta de 1968 no son del todo adecuados (Adalberto García Rocha).

CUADRO 20

MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES, 1950, 1958, 1963, 1969

(porcientos)

Deciles ^{a/}	1950		1958		1963		1969		Ingreso mensual medio ^{b/}				%(1969 1950 = 1)
	Por decil	Acumu- lativo	Por decil	Acumu- lativo	Por decil	Acumu- lativo	Por decil	Acumu- lativo	1950	1958	1963	1969	
I	2.7	2.7	2.2	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	258	297	315	367	43%
II	3.4	6.1	2.8	5.0	2.2	4.2	2.0	4.0	325	375	356	367	12%
III	3.8	9.9	3.3	8.3	3.2	7.4	3.0	7.0	363	441	518	550	52%
IV	4.4	14.3	3.9	12.2	3.7	11.1	3.5	10.5	421	516	598	641	52%
V	4.8	19.1	4.5	16.7	4.6	15.7	4.5	15.0	460	608	738	825	79%
VI	5.5	24.6	5.5	22.2	5.2	20.9	5.0	20.0	526	789	834	917	75%
VII	7.0	31.6	6.3	28.5	6.6	27.5	7.0	27.0	669	842	1 056	1 283	92%
VIII	8.6	40.2	8.6	37.1	9.9	37.4	9.0	35.0	823	1 147	1 592	1 650	105%
IX ^{c/}	10.8	51.0	13.6	50.7	12.7	50.1	13.0	49.0	1 033	1 820	2 049	2 384	130%
X ^{c/}	49.0	100.0	49.9	100.0	51.0	100.0	51.0	100.0	4 687	6 605	8 025	9 352	100%
5.0	8.8		10.7		11.6		15.0		1 693	2 866	3 724	5 501	
5.0	40.8		38.6		38.3		36.0		7 697	10 339	12 324	13 203	
Total	100.0		100.0		100.0		100.0		957	1 339	1 608	1 834	
Coefficiente de Gini	0.50		0.53		0.55		0.58						

Fuente: Ifigenia M. de Navarrete, El perfil de México en 1980, México, Siglo XXI Editores, La distribución del ingreso en México, UNAM, 1970; Banco Mundial, The Economy of Mexico, Vol. II, 1973 p. 91, citado en, M. Gollás y A. García R., "El crecimiento económico reciente de México", IV Congreso Internacional de estudios sobre México, Santa Mónica California, octubre 17-21 de 1973.

a/ Cada decil representa 510 500 familias para 1950; 640 510 para 1958; 732 960 para 1963 y 889 174 para 1969.

b/ Precios de 1958.

c/ El último decil superior en la escala de ingresos se dividió en dos partes de 5% cada una.

2.5 La vivienda en renta

La gravedad del problema de la vivienda en México, en términos del déficit existente y de la distribución del ingreso, tal como se vio, se agudiza aún más al considerar el problema de la distribución de las viviendas existentes. Aun cuando no existen cifras conocidas sobre la concentración de la propiedad de las viviendas —existe, claro está, la información catastral, pero para el caso del Distrito Federal ésta se nos negó sistemáticamente— es indiscutible la existencia de *casatenientes* que son grandes propietarios de viviendas.

Un reflejo de esta situación sería la magnitud del número de viviendas que son rentadas, esto es, que una gran concentración de viviendas en pocas manos tiene como contrapartida que una gran proporción esté alquilada: en México, el 52.6% del total de viviendas del sector urbano es para alquilar, es decir, que más de la mitad de las familias arriendan sus viviendas (véase el cuadro 21).

Se observa que en las grandes ciudades, en general, existen proporciones elevadas de vivienda en renta, mientras que en las pequeñas son mucho menores. Así, en Puebla el 70.0% de las viviendas son rentadas, el 60.3% en la ciudad de México, el 57.0% en Guadalajara y el 54.3% en Monterrey; en cambio, sólo son rentadas el 11.2%, 12.8%, 19.5%, en Vicente Guerrero, Tlax., Venustiano Carranza, Chis., y Tizimin, Yuc., respectivamente (véase el cuadro 21).

El fenómeno de concentración de la propiedad de la vivienda indica que se dedican fuertes capitales financieros a este tipo de inversiones, por lo que además de dar lugar a una situación de dependencia e inseguridad a grandes sectores de la población, que los hace víctimas de una especulación permanente, produce una importante desviación del financiamiento hacia la tradicional inversión de bienes inmuebles en detrimento de la inversión industrial indispensable para el proceso de desarrollo económico del país.

La inversión inmobiliaria es fomentada por la carencia de una ley inquilinaria que proteja a las familias de los abusos de los arrendadores, por lo que su establecimiento se hace indispensable no sólo para corregir estas injusticias, sino para desalentar la inversión privada en inmuebles. Ésta se ha visto fomentada de manera importante por la inestabilidad de la moneda nacional a partir de la devaluación de septiembre de 1976 y de la subsiguiente flotación del peso. La resultante ha sido una fuerte corriente de inversiones en inmuebles que ha agudizado la especulación y una disminución drástica en los ahorros dentro del sistema financiero que se canalizaban a inversiones productivas.

CUADRO 21

MÉXICO: NUMERO DE VIVIENDAS PROPIAS Y RENTADAS POR CIUDADES, 1970

Ciudades y entidades federativas	Total	Propias	Rentadas	Total (%)	Propias (%)	Rentadas (%)
Total urbano	3 474 182	1 645 693	1 828 489	100.0	47.34	52.66
Aguascalientes	28 587	13 510	15 077	100.0	47.2	52.8
1. Aguascalientes	28 587	13 510	15 077	100.0	47.2	52.8
Baja California Norte	112 800	60 492	53 308	100.0	53.6	56.4
2. Mexicali	46 004	25 648	20 356	100.0	55.7	44.3
3. Tijuana	52 379	26 147	26 232	100.0	49.9	50.1
4. Ensenada	14 417	8 697	5 720	100.0	60.3	39.7
Baja California Sur	7 539	5 389	2 150	100.0	71.4	28.6
5. La Paz	7 539	5 389	2 150	100.0	71.4	28.6
Campeche	17 464	11 304	6 160	100.0	64.7	35.3
6. Campeche	11 516	7 524	3 992	100.0	65.3	34.7
7. Cd. del Carmen	5 948	3 780	2 168	100.0	63.5	36.5
Coahuila	126 808	64 394	62 414	100.0	49.9	50.1
8. Torreón	52 514	24 872	27 642	100.0	45.4	54.6
9. Saltillo	25 871	12 169	13 702	100.0	47.0	53.0
10. Piedras Negras	7 547	3 611	3 936	100.0	47.8	52.2
11. Monclova	13 517	8 212	5 305	100.0	60.7	39.3
12. Nueva Rosita	6 332	4 409	1 923	100.0	69.6	30.4
13. S. P. de las Colonias	4 000	2 167	1 833	100.0	54.1	45.9
14. Villa Acuña	5 440	2 797	2 643	100.0	51.4	48.6
15. Parras de la Fuente	-	-	-	-	-	-
16. Sabinas	3 769	1 971	1 798	100.0	52.2	47.8
17. Frontera	4 533	2 320	2 213	100.0	51.1	48.9
18. Matamoros	-	-	-	-	-	-
19. M. Múzquiz	3 285	1 866	1 419	100.0	56.8	43.2
Colima	19 503	8 883	10 620	100.0	45.5	54.5
20. Colima	10 011	4 278	5 733	100.0	42.7	57.3
21. Manzanillo	3 949	1 750	2 199	100.0	44.3	55.7
22. Tecomán	5 543	2 855	2 688	100.0	51.5	48.5
Chiapas	40 212	22 652	17 560	100.0	56.3	43.7
23. Tapachula	11 552	4 588	6 964	100.0	39.7	60.3
24. Tuxtla Gutiérrez	11 480	6 261	5 219	100.0	54.5	45.5
25. S. C. de las casas	4 117	2 970	1 147	100.0	72.1	27.9
26. Comitán de Domínguez	3 742	2 676	1 066	100.0	71.5	28.5
27. Huixtla	3 106	1 692	1 414	100.0	54.4	45.6
28. Tonala	2 830	1 512	1 318	100.0	53.4	46.6
29. Venustiano Carranza	3 385	2 953	432	100.0	87.2	12.8
Chihuahua	156 881	77 641	79 240	100.0	49.4	50.6
30. Ciudad Juárez	74 487	37 214	37 273	100.0	49.9	50.1
31. Chihuahua	45 153	23 183	21 970	100.0	51.3	48.7
32. Hidalgo del Parral	9 843	4 664	5 179	100.0	47.3	52.7
33. Delicias	8 753	4 029	4 724	100.0	46.0	54
34. Ciudad Camargo	4 101	2 005	2 096	100.0	48.8	51.2
35. Santa Bárbara	2 937	1 254	1 683	100.0	42.6	57.4
36. Cuauhtémoc	4 794	2 538	2 256	100.0	52.9	47.1
37. Jiménez	3 054	1 260	1 794	100.0	41.2	58.8
38. Casas Grandes	3 759	1 494	2 265	100.0	39.7	60.3
Distrito Federal	1 323 573	525 907	797 666	100.0	39.7	60.3
39. Ciudad de México	1 323 573	525 907	797 666	100.0	39.7	60.3
Durango	23 154	12 210	10 944	100.0	52.7	47.3
40. Durango	23 154	12 210	10 944	100.0	52.7	47.3

(Continúa)

(continuación)

Ciudades y entidades federativas	Total	Propias	Rentadas	Total (%)	Propias (%)	Rentadas (%)
Guanajuato	125 045	71 920	53 125	100.0	57.5	42.5
41. León	54 611	30 440	24 171	100.0	55.7	44.3
42. Irapuato	18 043	8 640	9 403	100.0	47.8	52.2
43. Celaya	-	-	-	-	-	-
44. Salamanca	9 806	6 018	3 788	100.0	61.3	38.7
45. Guanajuato	5 578	3 147	2 431	100.0	56.4	43.6
46. Acámbaro	5 321	3 407	1 914	100.0	64.0	36.0
47. Silao	4 720	2 671	2 049	100.0	56.5	43.5
48. Valle de Santiago	2 533	1 799	734	100.0	71.0	29.0
49. Sn. Fco. del Rincón	4 200	2 401	1 799	100.0	57.1	42.9
50. Moroleón	4 177	2 795	1 382	100.0	66.9	33.1
51. Cortázar	3 820	2 560	1 260	100.0	67.0	33.0
52. Allende	3 986	2 721	1 265	100.0	68.2	31.8
53. Dolores Hidalgo	2 774	1 782	992	100.0	64.2	35.8
54. Salvatierra	3 145	1 815	1 330	100.0	57.7	42.3
55. Santa Cruz J. Rosas	2 331	1 724	607	100.0	73.9	26.1
Guerrero	48 487	28 706	19 781	100.0	59.2	40.8
56. Acapulco	30 296	17 515	12 781	100.0	57.8	42.2
57. Iguala	7 517	4 545	2 972	100.0	60.4	39.6
58. Chilpancingo	5 901	3 886	2 015	100.0	65.8	34.2
59. Taxco	4 773	2 760	2 013	100.0	57.8	42.2
Hidalgo	29 932	10 047	10 885	100.0	47.9	52.1
60. Pachuca	14 861	6 980	7 881	100.0	46.9	53.1
61. Tulancingo	6 071	3 067	3 004	100.0	50.6	49.5
Jalisco	226 215	102 667	123 548	100.0	45.3	54.7
62. Guadalajara	175 145	75 387	99 758	100.0	43.0	57.0
63. Ciudad Guzmán	7 461	3 787	3 674	100.0	50.7	49.3
64. Ocotlán	6 055	3 501	2 554	100.0	57.8	42.2
65. Lagos de Moreno	5 534	3 138	2 396	100.0	56.7	43.3
66. Tepatlán	5 021	2 663	2 358	100.0	53.0	47.0
67. Ameca	3 769	1 919	1 850	100.0	50.9	49.1
68. Arandas	3 425	1 890	1 535	100.0	55.1	44.9
69. Autlán de Navarro	3 437	1 942	1 495	100.0	56.5	43.5
70. La Barca	3 215	1 745	1 470	100.0	54.2	45.8
71. Atotonilco	2 838	1 417	1 421	100.0	49.9	50.1
72. Puerto Vallarta	4 230	2 026	2 204	100.0	47.8	52.2
73. San Juan de los Lagos	3 259	1 672	1 587	100.0	51.3	48.7
74. Tala	2 826	1 580	1 246	100.0	55.9	44.1
México	24 967	11 739	13 228	100.0	47.0	53.0
75. Toluca	19 478	8 554	10 924	100.0	43.9	56.1
76. Amecameca	2 550	1 702	848	100.0	66.7	33.3
77. Texcoco	2 939	1 483	1 456	100.0	50.4	49.6
Michoacán	93 582	53 182	40 400	100.0	56.8	43.2
78. Morelia	26 349	13 821	12 528	100.0	52.4	47.6
79. Uruapan	13 461	7 224	6 237	100.0	53.6	46.4
80. Zamora	9 236	4 746	4 490	100.0	51.3	48.7
81. Sahuayo	4 480	3 002	1 478	100.0	67.0	33.0
82. La Piedad	5 500	3 308	2 192	100.0	60.1	39.9
83. Zitácuaro	5 806	3 889	1 917	100.0	66.9	33.1
84. Zacapu	5 123	3 134	1 989	100.0	61.1	38.9
85. Apatzingán	7 849	4 160	3 689	100.0	53.0	47.0
86. Hidalgo	3 478	2 352	1 126	100.0	67.6	32.4
87. Jacona	3 581	2 029	1 552	100.0	56.6	43.4
88. Jiquilpan	2 689	1 917	772	100.0	71.2	28.8
89. Pátzcuaro	2 871	1 838	1 032	100.0	64.0	36.0
90. Los Reyes	3 159	1 761	1 398	100.0	55.7	44.3
Morelos	28 689	11 035	17 654	100.0	38.4	61.6

(Continúa)

(continuación)

Ciudades y entidades federativas	Total	Propias	Rentadas	Total (%)	Propias (%)	Rentadas (%)
91. Cuernavaca	25 787	9 414	16 373	100.0	36.5	63.5
92. Cuautla	-	-	-	-	-	-
93. Zacatepec	2 902	1 621	1 281	100.0	55.8	44.2
Nayarit	22 403	12 004	10 399	100.0	53.5	46.5
94. Tepic	15 312	7 939	7 373	100.0	51.8	48.2
95. Santiago Ixcuintla	3 254	1 507	1 747	100.0	46.3	53.7
96. Tuxpan	3 837	2 558	1 279	100.0	66.6	33.4
Nuevo León	175 372	80 322	95 050	100.0	45.8	54.2
97. Monterrey	164 024	74 991	89 033	100.0	45.7	54.3
98. Linares	4 544	1 793	2 751	100.0	39.4	60.6
99. Montemorelos	3 521	1 685	1 836	100.0	47.8	52.2
100. Sabinas Hidalgo	3 283	1 853	1 430	100.0	56.4	43.6
Oaxaca	36 945	22 350	14 595	100.0	60.4	39.6
101. Oaxaca	18 777	8 844	9 933	100.0	47.1	52.9
102. Juchitán	4 898	4 282	616	100.0	87.4	12.6
103. Loma Bonita	3 009	2 055	954	100.0	68.2	31.8
104. Salina Cruz	4 041	2 757	1 284	100.0	68.2	31.8
105. S. J. B. Tuxtepec	3 227	1 904	1 323	100.0	59.0	41.0
106. S. D. Tehuantepec	2 993	2 508	485	100.0	83.7	16.3
Puebla	108 229	37 699	70 530	100.0	34.8	65.2
107. Puebla	73 812	22 196	51 616	100.0	30.0	70.0
108. Tehuacán	8 509	3 762	4 747	100.0	44.2	55.8
109. Atlixco	7 858	3 549	4 309	100.0	45.1	54.9
110. Teziutlán	4 337	1 784	2 553	100.0	41.1	58.9
111. Izúcar de Matamoros	3 847	1 750	2 097	100.0	45.4	54.6
112. Huauchinango	3 235	1 385	1 850	100.0	42.8	57.2
113. S. M. Texmelucan	4 223	1 890	2 333	100.0	44.7	55.3
114. S. P. Cholula	2 408	1 383	1 025	100.0	57.4	42.6
Querétaro	20 622	10 328	10 294	100.0	50.0	50.0
115. Querétaro	18 088	8 854	9 234	100.0	48.9	51.1
116. San Juan del Río	2 534	1 474	1 060	100.0	58.1	41.9
Quintana Roo	4 074	2 744	1 330	100.0	67.3	32.7
117. Chetumal	4 074	2 744	1 330	100.0	67.3	32.7
San Luis Potosí	55 007	29 376	25 631	100.0	53.4	46.6
118. San Luis Potosí	35 643	18 657	16 986	100.0	52.3	47.7
119. Ciudad Valles	8 778	4 091	4 687	100.0	46.6	53.4
120. Matehuala	4 734	2 923	1 811	100.0	61.7	38.3
121. Ebanó	3 000	2 307	693	100.0	76.9	23.1
122. Río Verde	2 852	1 398	1 454	100.0	49.0	51.0
Sinaloa	69 580	45 373	24 207	100.0	65.2	34.8
123. Culiacán	27 212	18 989	8 223	100.0	69.7	30.3
124. Mazatlán	21 325	13 402	7 923	100.0	62.8	37.2
125. Los Mochis	11 241	6 610	4 631	100.0	58.8	41.2
126. Guasave	4 225	2 815	1 410	100.0	66.6	33.4
127. Escuinapa	2 846	2 066	780	100.0	72.5	27.5
128. Guamuchil	2 731	1 491	1 240	100.0	54.5	45.5
Sonora	100 073	62 619	37 454	100.0	62.3	37.7
129. Hermosillo	28 904	20 257	8 647	100.0	70.0	30.0
130. Ciudad Obregón	18 468	9 132	9 336	100.0	49.4	50.6
131. Nogales	9 380	5 216	4 164	100.0	55.6	44.4
132. Guaymas	14 121	9 650	4 471	100.0	68.3	31.7
133. Navojoa	7 192	4 750	2 442	100.0	66.0	34.0
134. S. L. Río Colorado	8 627	4 775	3 852	100.0	55.3	44.7
135. Cananea	3 133	2 298	835	100.0	73.3	26.7

(Continúa)

(continuación)

Ciudades y entidades federativas	Total	Propias	Rentadas	Total (%)	Propias (%)	Rentadas (%)
136. Agua Prieta	3 870	2 352	1 518	100.0	60.7	39.3
137. H. Caborca	3 447	2 108	1 339	100.0	61.1	38.9
138. Huatabampo	2 931	2 081	850	100.0	70.9	29.1
<u>Tabasco</u>	<u>20 583</u>	<u>10 481</u>	<u>10 102</u>	<u>100.0</u>	<u>50.9</u>	<u>49.1</u>
139. Villahermosa	17 732	9 280	8 452	100.0	52.3	47.7
140. Cárdenas	2 851	1 201	1 650	100.0	42.1	57.9
<u>Tamaulipas</u>	<u>164 786</u>	<u>88 282</u>	<u>76 504</u>	<u>100.0</u>	<u>58.5</u>	<u>46.5</u>
141. Tampico	52 154	25 805	26 349	100.0	49.4	50.6
142. Nuevo Laredo	27 548	14 861	12 687	100.0	53.9	46.1
143. Matamoros	25 803	14 301	11 502	100.0	55.4	44.6
144. Reynosa	25 390	13 961	11 429	100.0	54.9	45.1
145. Ciudad Victoria	14 875	8 417	6 458	100.0	56.5	43.5
146. Ciudad Mante	9 028	4 001	5 027	100.0	44.3	55.7
147. Río Bravo	6 664	4 679	1 985	100.0	70.2	29.8
148. Valle Hermoso	3 324	2 257	1 067	100.0	67.9	32.1
<u>Tlaxcala</u>	<u>9 162</u>	<u>5 904</u>	<u>3 258</u>	<u>100.0</u>	<u>64.4</u>	<u>35.6</u>
149. Apizaco	3 900	1 704	2 196	100.0	43.6	56.4
150. Huamantla	2 488	1 735	753	100.0	69.7	30.3
151. Vicente Guerrero	2 774	2 465	309	100.0	88.8	11.2
<u>Veracruz</u>	<u>200 536</u>	<u>104 914</u>	<u>95 622</u>	<u>100.0</u>	<u>52.3</u>	<u>47.7</u>
152. Veracruz	43 887	18 386	25 501	100.0	41.8	58.2
153. Orizaba	32 906	15 259	17 647	100.0	46.3	53.7
154. Jalapa	24 233	12 172	12 061	100.0	50.2	49.8
155. Coatzacoalcos	13 853	6 505	7 348	100.0	46.9	53.1
156. Minatitlán	13 126	7 150	5 976	100.0	54.4	45.6
157. Tuxpan	6 131	3 347	2 784	100.0	54.5	45.5
158. Andrés Buxtla	4 129	2 946	1 813	100.0	71.3	28.7
159. Poza Rica	21 822	13 669	8 153	100.0	62.6	37.4
160. Papantla	4 727	2 762	1 965	100.0	58.4	41.6
161. Coatepec	4 170	2 101	2 069	100.0	50.3	49.7
162. Cosamaloapan	3 692	2 145	1 547	100.0	58.0	42.0
163. Tierra Blanca	4 211	2 729	1 482	100.0	64.8	35.2
164. Acayucan	3 741	2 465	1 276	100.0	65.8	34.2
165. H. Alvarado	2 754	2 002	752	100.0	72.6	27.4
166. Cerro Azul	3 561	2 492	1 069	100.0	69.9	30.1
167. Agua Dulce	3 787	2 436	1 351	100.0	64.3	35.7
168. Las Choapas	3 651	2 647	1 004	100.0	72.5	27.5
169. Jaltipán	2 847	2 203	644	100.0	77.3	22.7
170. Mtz. de la Torre	3 308	1 498	1 810	100.0	45.2	54.8
<u>Yucatán</u>	<u>43 562</u>	<u>31 157</u>	<u>12 405</u>	<u>100.0</u>	<u>71.5</u>	<u>28.5</u>
171. Mérida	37 139	26 321	10 818	100.0	70.8	29.2
172. Tizimin	3 172	2 555	617	100.0	80.5	19.5
173. Progreso	3 251	2 281	970	100.0	70.1	29.9
<u>Zacatecas</u>	<u>18 810</u>	<u>10 462</u>	<u>8 348</u>	<u>100.0</u>	<u>55.6</u>	<u>44.4</u>
174. Fresnillo	7 174	3 706	3 468	100.0	51.6	48.4
175. Zacatecas	8 126	4 555	3 571	100.0	56.0	44.0
176. Jerez	3 510	2 201	1 309	100.0	62.7	37.3

Fuente: INFONAVIT, Indicadores de la necesidad y demanda de vivienda urbana, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, México, Datos de 1970, Tomo 1, 2 y 3.

C. Sectores sociales y déficit de vivienda

El “problema de la vivienda” es en parte una resultante del conjunto de contradicciones sociales existentes entre las clases fundamentales de la sociedad. De aquí que este problema se enmarca en la estructura social global y se define con base en los intereses específicos de cada clase social, por lo que es necesario determinar su relación con la vivienda. En esta sección se introduce lo que podríamos denominar los agentes sociales más importantes que se relacionan al problema de la vivienda: los empresarios, los sectores populares y el Estado.

1. El empresario y la vivienda

La posición de los empresarios frente a la necesidad de implantar un programa de vivienda popular se puede analizar desde dos puntos de vista. En primer lugar se encuentran los empresarios involucrados de manera directa en la industria de la construcción. El interés fundamental de estos grupos es que el gobierno no intervenga en actividades rentables de esta industria y que se dedique a invertir en aquellos rubros no-rentables para el sector privado, pero que son indispensables para mantener las llamadas “condiciones generales de la producción” —carreteras, presas, generación de electricidad, infraestructura urbana, etc.⁸ De esta suerte, el empresario se encarga de invertir en los renglones que garanticen utilidades dentro de los cuales destaca en especial la construcción de vivienda.⁹ A estos grupos les interesan los programas de vivienda popular en tanto puedan ser realizados por ellos en forma rentable. En segundo lugar, se encuentran todos los otros grupos empresariales no involucrados en la industria de la construcción. Su interés en la vivienda popular radica en esencia en el papel que ésta juega en la productividad y la estabilidad social de la mano de obra. Estos últimos grupos constituyen la mayoría del sector empresarial y es a los que nos referimos, principalmente, en esta sección.

La vivienda urbana, en tanto objeto que satisface necesidades materiales, sociales y culturales, es el elemento de ubicación de los individuos dentro de la trama de la estructura urbana. Desde esta perspectiva, el problema de la vivienda está íntimamente ligado a la eco-

⁸ Para 1960 las inversiones en infraestructura correspondían en un 90% al Estado y en 10% a los particulares. El Estado, por su parte, sólo participaba en la inversión directamente productiva con el 8% de la inversión total (Flores Olea, Víctor, pp. 477-478).

⁹ Mientras que la vivienda ocupa un 7% del total invertido por el gobierno en construcción, en la inversión privada la vivienda participa con el 78% de la inversión total.

nomía urbana en general, pues es en la ciudad donde se encuentran localizadas, básicamente, las empresas industriales, así como los principales servicios (profesionales, bancarios, gubernamentales, etc.). Desde el punto de vista empresarial, por otra parte, existe un acentuado interés en la relación entre habitación y sistema productivo en la medida que la vivienda cumple la función de incorporar en mejores condiciones físicas y mentales a los trabajadores y además por la importancia que la industria de la construcción de viviendas pueda tener en el proceso de crecimiento económico del país (INFONAVIT, Boletín Núm. 12, p. 29).

El concepto "vivienda popular" se refiere en general a la habitación para los sectores de bajos ingresos de la población ya sean urbanos o rurales. Estos sectores estarían constituidos por los estratos bajos de la clase media (que incluye obreros sindicalizados en las grandes centrales que ganan al menos el salario mínimo, pequeños comerciantes, técnicos, agricultores, etc.) y la clase baja propiamente dicha; además de estar constituida por trabajadores en los sectores agrícolas y no-agrícolas, incluye grupos de subocupados y "marginales" al sector moderno de la economía.¹⁰ De esta noción de vivienda popular al sector empresarial le interesa en particular la vivienda obrera y, en cierta medida, la vivienda "marginal".

Para el empresario es de especial importancia la vivienda obrera pues se le presenta como un problema propio de las relaciones de trabajo. A este respecto, el presidente del Centro Impulsor de la Habitación, A. C., señaló que la vivienda obrera, "...no obstante ser solamente una parte del problema de la vivienda popular, es la que planteaba un problema laboral inmediato" (CONCAMIN, 1973, p. 87). El interés empresarial estaría así relacionado casi en exclusiva con la solución del problema de la vivienda del obrero industrial que vive básicamente en el medio urbano. Su interés específico de resolver el problema habitacional de este sector de la población constituiría una forma de disminuir el problema habitacional general, pues "al atacar a fondo el problema de la vivienda del trabajador, se estaría resolviendo en buena parte el general de la vivienda popular" (CONCAMIN, 1973, p. 99).

¹⁰ Estos sectores sociales constituyen, con mucho, la mayoría de la población del país. En términos de ingresos mensuales se puede, arbitrariamente, dar una idea de sus magnitudes: si consideramos como clase media baja a los grupos de ingresos que en 1970 estaban entre una y 1.5 veces el salario mínimo (este grupo de población lo constituían el 12.7% de la PEA); el grupo con salario menor al mínimo formaría la clase baja, la que representó en ese año el 71.7% de la PEA. De ésta, el 44.8% ganó menos de 500.00 pesos mensuales y sería la subocupada o marginal. En total, estos grupos constituyen el 84.4% de la PEA (véase cuadro 15).

El sector empresarial, por lo tanto, considera que debe preocuparse por la vivienda de sus trabajadores, además de por motivos humanitarios, porque ello influye en el mantenimiento de buenas relaciones obrero-patronales y favorece también una mayor productividad del trabajador.¹¹

Los bajos ingresos, la inestabilidad laboral y la falta de trabajo hacen que gran parte de la población se encuentre imposibilitada de ser sujeto de crédito de las instituciones de vivienda popular. La habitación de los "sectores no incluidos en el INFONAVIT y otros Fondos", constituye la "vivienda marginal" dentro del problema global de la vivienda popular y no genera —aparentemente— un problema directo a los empresarios. Estos últimos no intervienen de manera directa en los programas que tratan de hacerse cargo de este tipo de vivienda.

La opinión prevaeciente en los medios empresariales es que el problema de la vivienda "marginal" es insoluble en el corto y mediano plazo. La solución en el largo plazo dependerá del desarrollo económico del país y de la consiguiente incorporación laboral de los desocupados y subocupados. En otras palabras, con la transformación de éstos en asalariados se llegaría a tal solución al poder hacerlos sujetos de crédito en los programas de vivienda de interés social: "La única solución para esta población subempleada, es la creación de fuentes de trabajo, no existe otra salida más que incorporar a esta población a la economía; creo que al final de cuentas, éste es el fondo del problema" (Secretario del Centro Impulsor de la Habitación, A. C., *El Día*, 5-VIII-75, p. 2).

Por otra parte, desde el punto de vista empresarial, la solución al problema de la vivienda popular es de tipo financiero: "Tanto el gobierno federal como la iniciativa privada ha considerado que la solución del problema de la vivienda es de naturaleza esencialmente financiera y que requiere la movilización de cuantiosos ahorros internos para hacer frente a la demanda cada vez mayor" (CONCAMIN, 1973, p. 87). El aumento de la demanda efectiva será por el crecimiento de la fuerza de trabajo y se podrá satisfacer dentro del mercado libre de la vivienda y de los organismos públicos ya existentes: "Es inevitable la interdependencia entre el empleo y la posibilidad de tener vivienda, ya que el ciudadano que trabaje permanentemente, siempre será sujeto de crédito para la habitación. No puede entonces soslayarse el verdadero fondo del problema, que es la falta de ingresos constantes en un importante núcleo de la población" (CONCAMIN, 1973, p. 99).

Al aumento de las fuentes de trabajo vía desarrollo económico como solución al problema global de la vivienda se le agrega la nece-

¹¹ Estas conclusiones fueron obtenidas en entrevista directa con el secretario del Centro Impulsor de la Habitación, A.C., 31 de octubre de 1975.

sidad de disminuir el crecimiento demográfico del país: "Sólo con un constante incremento de las fuentes de trabajo y una disminución paulatina en el índice porcentual del crecimiento demográfico puede pensarse en una solución integral a largo plazo del problema de la habitación" (CONCAMIN, 1973, pp. 99-100). No obstante, se acepta que para una solución integral "debe concurrir la acción coordinada de los propios interesados, del estado, de las organizaciones de empresarios y trabajadores, de los técnicos y de las instituciones financieras" (CONCAMIN, 1970, pp. 64-65).

En opinión de círculos empresariales se considera que la contribución del 5% sobre el total de nóminas destinado al INFONAVIT constituye la acción concreta del empresario a solucionar el problema de la vivienda. Fuera de detalles, parece que estos sectores se encuentran conformes con el sistema de vivienda popular adoptado.

Esta política supone mantener inalterados los marcos legales y económicos del sistema de producción de vivienda e intenta resolver el problema mediante la disminución de su costo financiero y esperando que los niveles de ingreso aumenten.

En el fondo, esta posición no hace más que evadir el problema, pues en última instancia supone que el país tiene que llegar a ser desarrollados. En un país así, las necesidades de vivienda tendrán una demanda solvente que las respalde y el problema se convertiría en la adecuación de la oferta y la demanda. Por lo tanto, mientras el país se mantenga a niveles de subdesarrollo, el problema de cubrir el déficit de vivienda no se puede solucionar. Esta conclusión es muy realista si se considera que el problema se sigue tratando de resolver únicamente desde el punto de vista financiero.

2. Los sectores populares y la vivienda

En este trabajo los sectores populares fueron divididos en dos grupos: los sectores "incorporados" a la economía del país o sindicalizados y los "no incorporados" o "marginales". Estos dos grupos presentan características muy diferentes respecto a su papel en el tema que nos ocupa.

Los sectores incorporados. Éstos parecen tener una idea clara del problema de la vivienda y de sus posibles soluciones, así como de que la vivienda es una necesidad básica de los trabajadores —empleados u obreros.¹² De esta manera, la obtención de vivienda es uno de los objetivos de las reivindicaciones obreras: "para la clase trabajadora,

¹² Los dirigentes de los sindicatos adscritos al PRI consideran como trabajadores al conjunto de integrantes de dichos sindicatos, sean organizaciones de empleados o de obreros.

este problema [la vivienda] es de suma importancia; y es de suma importancia al fin, después de casi medio siglo de haber luchado para que se diera vivienda a los trabajadores" (Fidel Velázquez, Confederación de Trabajadores Mexicanos, 1972, p. 29). De aquí que se señala la imposibilidad de dejarlo sin solución: "No podemos posponer por más tiempo la solución del problema de la vivienda, que lo hemos planteado en muchas ocasiones a nivel nacional, sin atender circunstancias específicas de nadie, sino para que el país pueda resolverlo en forma integral" (Fidel Velázquez, 1971, p. 116).

Se acepta que el problema es sumamente complejo y que "...crece más que nuestras posibilidades, de tal forma que se impone reorganizar y reorientar las fuerzas que tiendan a procurar justicia social, proporcionando un techo aceptable para cobijo del trabajador y los suyos" (Secretario General de la FSTSE, 1971, pp. 54-55). No obstante, se debe tratar de solucionar en el corto plazo, pues la industrialización del país se debe encauzar dentro de una justicia social que ofrezca simultáneamente una vivienda digna para el trabajador, así como que lo integre dentro del medio urbano.¹³

Sin embargo, estos sectores parecen preocuparse únicamente por la falta de vivienda de los trabajadores sindicalizados. Éstos ganan al menos el salario mínimo y tienen empleo fijo; esto es, son los que tienen cierta capacidad de pago para adquirir una vivienda. Por ejemplo, el Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana "...tiene un estudio para la resolución... del problema de la habitación obrera tomando como base a los trabajadores de salario mínimo" (Secretario General del SNES y CRM, p. 95). En la lucha sindical por vivienda popular, por ende, quedan prácticamente excluidos los subocupados y aquellos trabajadores cuyos ingresos no llegan al mínimo y que se encuentran fuera de los sindicatos.

Al igual que los grupos empresariales, los trabajadores incorporados aprecian que la causa principal que origina el problema de la vivienda es básicamente de tipo financiero, esto es, de inaccesibilidad por parte de ciertos sectores de trabajadores al financiamiento necesario para pagar una vivienda. Más que el costo de la vivienda se piensa en el alto costo del financiamiento: "Para los trabajadores de salario mínimo y medio no tiene importancia... el que la casa habitación tenga una rebaja de un 10 o 15 por ciento en su construcción, ya que el problema para estos trabajadores radica en el alto costo del financia-

¹³ "...si mantenemos la decisión nacional de incrementar nuestra industrialización, mantengamos el propósito paralelo de construir ciudades y casas para la clase trabajadora, en la que la justicia social tenga expresión en los espacios en los que habrán de vivir, trabajar, circular e integrarse las familias proletarias..." (Secretario General de la FSTSE, 1971, p. 55).

miento... el financiamiento, pues, es el motivo fundamental por el cual estos trabajadores no pueden adquirir sus casas habitación y no pueden recurrir al procedimiento de alargar el término del plazo para liquidar el costo de la misma" (Secretaría General de la FSTSE, pp. 95-96).

Los trabajadores sindicalizados, por lo tanto, no cuestionan la naturaleza del mercado de viviendas ni el costo de éstas dadas las utilidades normales en las empresas de la construcción, sino más bien piensan en que es necesario mejorar el funcionamiento de los sectores financieros encargados de otorgar créditos hipotecarios para su adquisición.

Definir el problema de la habitación como originado fundamentalmente por falta de financiamiento, implica lógicamente que la solución propuesta es de carácter financiero. De esta forma se considera indispensable aumentar la demanda de vivienda mediante la habilitación financiera a algunos sectores de trabajadores que tengan cierta capacidad de pago disminuyendo los costos del financiamiento. Para que esto sea posible es necesaria la participación de los interesados: los empresarios deben hacer los aportes monetarios para constituir los fondos de créditos, los trabajadores devolver los préstamos y el Estado organizar el sistema (Secretario General del SNES y CRM, 1971). Cuando estos principios se materializaron con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972, en los medios sindicales se ha pensado que se podrá lograr la solución definitiva del problema habitacional: "...en materia de habitación para los trabajadores... haber logrado el establecimiento de la legislación adecuada y la institución que habrá de abocarse a la resolución definitiva de este problema. La creación del INFONAVIT... crear el fondo necesario que fuera capaz de otorgar financiamiento suficiente y barato a la gran mayoría de nuestros compañeros, mecanismo sin paralelo en la historia de nuestro país ni en experiencias extranacionales, nos obliga a reconocer, con profunda satisfacción, su decisión [del presidente] para obtenerlo" (Presidente del congreso de trabajo, 1972, p. 20).

La creación de un instituto de esta naturaleza sólo fue posible con la intervención del Estado. Esto es así pues, aunado a su capacidad de organización, se trata de una tarea política que solamente éste puede afrontar: la coordinación de intereses de empresarios y trabajadores.

Sin embargo, es necesario señalar, que el optimismo del sindicalismo oficial respecto al papel que el INFONAVIT desempeñará en la solución del problema habitacional se refiere en la práctica a la posibilidad de solucionarlo para los trabajadores sindicalizados que ganan al menos el salario mínimo.

Según los montos de los ingresos familiares, alrededor del 65% de las familias perciben ingresos menores al salario mínimo, por lo que a pesar del avance que el INFONAVIT representa en materia de vivienda

popular en México, no es posible esperar que esta institución vaya a resolver el problema de vivienda de esa gran mayoría del pueblo mexicano que forma la clase baja.

Los sectores no-incorporados. El gran déficit en materia de vivienda en el país se encuentra básicamente en este sector que autoconstruye su vivienda en condiciones deplorables en cuanto a la situación de ilegalidad del suelo, materiales de construcción, equipamiento y servicios. Ante estas carencias, los sectores no incorporados no consideran a la vivienda propiamente dicha como el problema principal, pues los otros problemas a resolver son mucho más elementales y prioritarios. Se piensa, en primer lugar, en tratar de mejorar la ubicación de la vivienda dentro de la estructura urbana, de tal suerte que se pueda tener acceso al equipamiento y los servicios urbanos, esto es, contar fundamentalmente con agua, electricidad y transportes. En este sentido consideran que al lograr solucionar el problema de la dotación de servicios mínimos, lo que no es posible hacer individualmente, el problema de la vivienda es solucionable a nivel personal con el trabajo individual y los materiales que puedan conseguirse. De esta forma, si la "vivienda popular" está dirigida hacia los grupos de trabajadores con ingresos medios, los sectores no incorporados la tienen que hacer por su cuenta, como mejor puedan, aspirando únicamente a contar con servicios infraestructurales mínimos. Las demandas de este sector, por ende, se suelen dirigir a tres tipos de necesidades: dotación o regulación de la tierra, servicios y equipamiento.¹⁴

Los problemas individuales básicos señalados son los de mejorar la posición económica, tener empleo permanente y mejores oportunidades educacionales. A nivel de grupo, la tenencia de la tierra y la carencia de servicios se señalan como los problemas más importantes (Cornelius, Wayne A., 1974, pp. 211 y 212). De esta forma Cornelius concluye que, "Uno de los hallazgos más sorprendentes de este estudio y de otros semejantes acerca de las necesidades percibidas entre los pobres urbanos en las ciudades del tercer mundo, se refiere a la prioridad tan baja adjudicada por tales personas a las necesidades de vivienda". "Resulta claro que la mayoría de estos individuos consideran los servicios básicos tales como agua entubada, drenaje y pavimento, como de mayor importancia inmediata en la creación de un ambiente habitacional adecuado más que la construcción de la casa con materiales permanentes" (Cornelius, Wayne A., 1974, p. 215).¹⁵

¹⁴ Esta conclusión se ha obtenido con base en el análisis del tipo de demandas planteadas en algunos movimientos de tipo reivindicativo urbano que esporádicamente han aparecido, así como por notas periodísticas aparecidas en los últimos años donde se expresan asimismo sus demandas y protestas.

¹⁵ Se señalaron en el estudio en cuestión los siguientes porcientos de personas que consideraban a las diversas carencias de la comunidad como las más im-

3. El Estado y la vivienda

Desde el punto de vista del Estado —nos referimos principalmente a la administración de Luis Echeverría—, la vivienda es un elemento instrumental para satisfacer una necesidad humana esencial considerándose que “todo mexicano tiene derecho a una morada digna”. Para que se satisfaga esta necesidad, la vivienda como objeto material debe cumplir dos funciones: *i)* integrar a los individuos en una comunidad, posibilitando su bienestar y protección; *ii)* servir como elemento integrador de la estructura urbana y combinarse con el conjunto de servicios urbanos para posibilitar la realización de las actividades específicas de sus miembros. Esta última función incorpora dimensiones sociales y culturales de tal forma que “la vida familiar se desenvuelve en torno a la vivienda, entendida ésta en su más amplio sentido, rebasando los límites de la obra física de paredes y techos. La vivienda, además de ser accesible en términos económicos, debe constituirse en el marco adecuado para el desarrollo familiar y social del trabajador y de su familia” (INFONAVIT, Primer Informe, 30 de junio de 1973). De esta forma, dentro de los factores que explican la preocupación gubernamental por el problema de la vivienda sobresale el hecho de que ésta es el elemento donde se ubica la unidad social básica: la familia.

En función de las necesidades de los dos grupos sociales que constituyen el “sector popular”, los programas gubernamentales distinguen entre la vivienda popular propiamente dicha y la de “interés social”. Por esta última se entiende aquella referida “. . . a un sector de la población que aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo” (FOVI, sin fecha, p. 7). La vivienda estrictamente popular sería aquella que requieren las personas que no tienen trabajo permanente, que no ganan lo suficiente para ser sujetos de crédito, o ambas cosas.

En la terminología empleada antes al analizar el sector popular, estos dos grupos conforman los sectores “incorporados” y los “no-incorporados”, respectivamente. Los programas estatales de vivienda popular —incluido el del INFONAVIT— están dirigidos a solucionar el problema de los grupos “incorporados” mediante la política de ampliar la demanda de vivienda introduciendo a estos sectores en el sub-mercado de la vivienda de interés social. Esta solución concebida como mecanismo financiero que hace los créditos más accesibles al reducir el costo finan-

portantes: agua potable, 20.1%; drenaje, 16.9%; tenencia de la tierra, 16.5%; pavimento, 7.7%; mercados públicos, 7.2%; escuelas, 6.4%; medio ambiente, 3.6%; electricidad, 1.8%; protección policial, 1.2%; recolección de basura, 0.9%; otros, 6.8%; ninguno, 1.9%. (Cornelius, Wayne, A., 1974, p. 212).

ciero, se dirige más bien a los grupos sindicalizados que ejercen mayor presión política sobre el gobierno, sin afectar —sino más bien favoreciendo— los intereses de la industria de la construcción al ampliarle la demanda de vivienda. De esta forma, políticamente se trata de armonizar los intereses de los trabajadores y los empresarios dentro del programa de vivienda de interés social. Los grupos “no-incorporados”, desorganizados y actualmente carentes de toda posibilidad de ejercer presión política sobre el gobierno, quedan obviamente fuera de esta solución. Se espera que mediante su posible incorporación en la economía del país puedan eventualmente tener acceso a los créditos de vivienda popular. Esta esperanza sólo se podrá materializar en el largo plazo, por lo que en el corto plazo es necesario diseñar políticas más audaces y prácticas que hagan posible llevar los programas habitacionales a las grandes masas que actualmente se encuentran completamente desatendidas.

Capítulo II

La oferta de vivienda en México

A. Aspectos teóricos generales

En una sociedad capitalista la vivienda cumple en general una doble función: por una parte constituye un elemento fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo, y por otra, un medio para la producción de plusvalía y acumulación de capital. Con relación a la segunda función, la vivienda puede ser considerada entonces como una mercancía producida a través de un ciclo de reproducción del capital, pero en este caso, y a diferencia de lo que ocurre en la producción de otras mercancías, nos enfrentamos con dos obstáculos específicos a la acumulación de capital.

El primer obstáculo es la extensión excepcional del periodo de rotación del capital industrial, que proviene tanto del largo periodo de producción de la vivienda como del largo periodo de circulación, es decir, de retorno del capital-mercancía a la forma dinero y de realización de la plusvalía.

En cuanto a la producción de la vivienda, el monto de capital que debe invertirse es muy alto, y conserva durante mucho tiempo la forma de producto semielaborado, como consecuencia de las características mismas del bien vivienda, agudizadas por las condiciones prevalecientes en la industria de la construcción, donde predomina una baja productividad debido a la escasa mecanización y estandarización, así como a la reducida calificación de la mano de obra (Castells, Manuel, 1974, pp. 184-187).

En cuanto al largo período de circulación de la vivienda, éste está relacionado con la durabilidad de ese bien y con la desproporción entre los salarios de la gran mayoría de la población y el precio de la vivienda, lo cual provoca que esa mayoría sólo pueda pagarla en muchos años. En efecto, el salario tiende a cubrir valores de uso estrictamente necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y la población puede

sólo pagar su vivienda a medida que la consume (Topalov, Christian, 1975, p. 47).

El segundo obstáculo a la acumulación del capital lo constituye el hecho de que la producción de vivienda requiere del uso del elemento soporte tierra y la propiedad de este medio de producción indispensable es distinta socialmente de la propiedad de otros medios necesarios en el proceso de producción de la vivienda, que pueden ser considerados como capital constante de las diferentes fracciones de capital que se utilizan. El propietario del suelo sólo autoriza a utilizar su terreno mediante el pago de la renta del suelo, que es una retención sobre la plusvalía producida en el proceso de producción que se realiza sobre ese terreno gracias a la existencia de un estatuto jurídico anterior al surgimiento del capitalismo, y no necesariamente coherente con el desarrollo de ese sistema. Por otra parte, la producción del suelo está fuera del alcance del capital en el sentido que él puede hacer materialmente edificable un terreno, pero no está en condiciones de producir los resultados útiles de la concentración urbana que dependen de la combinación de gran número de procesos privados y de la intervención del Estado. Se genera así una situación de monopolio en la utilización del elemento soporte tierra que impide que se pueda disponer fácilmente del flujo necesario del mismo, sobre todo cuando la producción habitacional parece dominada por un proceso capitalista.¹

Volviendo al problema del lento período de rotación del capital y a su baja rentabilidad en este sector de la producción, veremos cómo se enfrenta ese problema y cuál es su incidencia en la contradicción que se presenta entre el capital ocupado en la industria de la construcción y aquel ocupado en la industria en general, contradicción vinculada a la doble función que, como dijimos, cumple la vivienda.

Con relación al largo período de producción de la vivienda, surge la necesidad del pre-financiamiento de la construcción, es decir, de un capital de circulación que asegure el retorno a la forma dinero, del capital productivo antes que termine el período de producción, lo cual permitiría así la rotación normal del capital industrial.

Por otra parte, el alto precio de la vivienda con relación al nivel de ingresos de la mayoría de la población, ha hecho surgir la necesidad

¹ El difícil problema de la renta del suelo urbano tomado a partir de la teoría desarrollada por Marx para la tierra agrícola en el tomo III de *EL CAPITAL*, ha sido objeto de una serie de estudios recientes, (Alquier 1971, Lojkin 1971, Lipietz 1974, Eddel 1976, Theret y Dechervois, 1977) que si bien significan avances importantes para la comprensión del problema en el contexto urbano del capitalismo desarrollado, dejan aún enormes lagunas e importantes aspectos por analizar.

Para entender la relación entre la problemática de la tierra urbana y la producción de la vivienda remitimos nuevamente a los relevantes trabajos de Christian Topalov (1973, 1975).

de un financiamiento a largo plazo que se intercale entre el comienzo de la utilización del producto y su amortización completa. Este capital de circulación puede formar un circuito autónomo, con un largo período de rotación que evitaría, por un lado, el descenso en la tasa de acumulación del capital industrial y, por otro, mediaría entre la escasa capacidad de pago de los usuarios y el alto costo del producto (capital de préstamo que provee facilidades crediticias).

Pero, a su vez, el capital de circulación busca de alguna manera aumentar su productividad, haciendo menos lento su proceso de rotación, y una forma de lograrlo es mediante el aumento de la parte de salarios destinado a la vivienda, con un aumento de las cuotas de amortización de la misma y la reducción consecuente del plazo de esa amortización. Aquí se puede comprobar que el surgimiento del capital de circulación no resuelve la contradicción mencionada, entre capital ocupado en la industria de la construcción y el capital industrial en general, ya que ello tiene su origen tanto en el intento de aumentar la productividad del capital industrial como el de circulación.

Las presiones por obtener mayores ganancias en la industria de la construcción provocan aumentos en las rentas o cuotas pagadas por el trabajador, lo cual a su vez reduce la parte del salario disponible para otros medios de subsistencia (alimentación, vestido, etc.). Luego, esa elevación crea demandas por mayores salarios, que a su vez inciden en la tasa de ganancia de la industria en general.

De esta manera, se observa cómo el papel que cumple el bien viviente en el marco de la economía capitalista origina un conflicto de intereses entre diferentes sectores de la clase dominante (capital industrial), que no puede ser superado por la autonomización del capital de circulación en el aspecto de lograr una rotación normal del capital industrial.

Por otra parte, la posibilidad de conseguir un capital con esas características no siempre está asegurada; su valorización tropieza con las leyes de la distribución capitalista debiendo hacer frente a la confrontación entre la mercancía producida —que debe asegurar la realización de la plusvalía— y las necesidades sociales o la desigual distribución del ingreso, que impide a sectores mayoritarios destinar a la vivienda las sumas suficientes requeridas por el capital (Topalov, Christian, 1975, pp. 47-48).

En cuanto al problema de la tierra también se produce en este aspecto una contradicción entre sectores de la clase dominante: es decir entre el interés del propietario de la tierra por obtener rentas altas y el del capital empleado en la industria de la construcción por obtener ganancias mayores y rentas bajas. Esa contradicción entre propiedad del suelo y capital de la industria de la construcción, no se elimina por la combinación de las dos funciones en un solo agente.

Si se tiene en cuenta todo lo expuesto, es necesario resaltar que la mayor o menor producción de viviendas en una sociedad capitalista no puede explicarse simplemente por cambios en el nivel de necesidades de la población; son por el contrario las leyes de la acumulación capitalista las que determinan en gran parte la disponibilidad de esa mercancía y el conocimiento de esas leyes, resulta fundamental para comprender el problema de la "penuria de vivienda" en esa sociedad.

Sin embargo, el problema no quedaría clarificado si dentro de ese contexto no se explica el sentido y características de la acción del Estado en el campo que nos ocupa. Se puede decir, en términos generales, que la intervención del Estado ha surgido para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo como prerequisite para la acumulación capitalista y la reproducción del sistema, a través de la utilización de una serie de medidas y acciones concretas que, básicamente, intentan paliar las contradicciones señaladas antes.

Pero la política del Estado no es independiente de las determinaciones que originan los problemas o contradicciones en una primera instancia y, por lo tanto, el sentido y los límites que ella tendrá deberán entenderse en el marco de la sociedad global, del contenido de clases del Estado y de la forma general como se da su intervención en una formación social determinada. Por otra parte, es importante tener en cuenta que la adopción por parte del Estado de ciertas políticas no es casual, es producto de la relación de fuerzas sociales existentes en la sociedad y del predominio de ciertos intereses en contra de otros (Pikvance, Chris, 1976, pp. 65-66).

De esta manera el Estado no puede ponerse por encima del conflicto de clases o fracciones de clases que están en la base de las contradicciones que configuran el problema de la vivienda.

Directa o indirectamente el Estado juega hoy un papel importante en la regulación de la circulación de viviendas, pero en cambio en la producción es muy limitado. Así, avanza capital desvalorizado² o se combina y apoya al capital financiero privado para hacer frente a las propias limitaciones que, ya hemos señalado, tiene el capital de circulación privado para acelerar la rotación del capital industrial, y sobre todo para permitir a los asalariados el pago escalonado de su vivienda. Por su parte, el papel limitado que tiene la producción misma proviene del hecho de que en una sociedad capitalista el Estado interviene en la oferta de bienes y servicios, siempre que ellos no sean rentables

² Sobre el concepto de desvalorización del capital, véase: C. Marx, *El capital*, Vol. III, Cap. XV y Paul Boccara, "Capitalisme monopoliste d'Etat, accumulation du capital et financement public de la production", *Economie et Politique*, junio-julio de 1966, pp. 23-48. En la circulación de la mercancía vivienda, la desvalorización del capital toma la forma dominante de capital público subremunerado. (Topalov, Christian, 1975, p. 81.)

para el capital privado, pero sí necesarios para su valorización, tratando así de suplir las insuficiencias del mismo pero nunca para reemplazarlo (Kaplan, Marcos, 1965).

La construcción de vivienda interesa al capital privado por la tasa de ganancia que de ella puede obtener, dentro de ciertas condiciones, creadas justamente a través del apoyo del Estado (Schteingart, M. y Broide, B., 1974, p. 284).

En los países capitalistas subdesarrollados la estructura de clases de la sociedad (de manera más específica la existencia de una gran "masa marginal"), así como las limitaciones económicas y financieras del Estado hacen que éste cumpla un papel muy limitado con relación a la vivienda como medio de reproducción de la fuerza de trabajo. Es necesario estudiar cómo la existencia de la gran "masa marginal" hace que algunos de los problemas presentados aquí, para los países capitalistas desarrollados, tengan una expresión particular.³

"El contenido específico del problema de la vivienda variará según la configuración concreta de intereses contradictorios que lo constituyen... Las formas históricas de transformación de las contradicciones existentes en el seno del proceso de producción, circulación y consumo de la vivienda son determinadas, en gran medida, por las relaciones entre clases sociales" (Topalov Christian, 1973, p. 192).

La presentación que hemos hecho de los aspectos teóricos generales ayudará a entender la lógica de acción de los agentes privados (capital industrial y financiero) y del Estado en México, así como sus propias limitaciones, expresadas en el escaso número de viviendas producidas a través de su participación y sobre todo las causas de la existencia de un gran sector de la población que no tiene acceso a ningún sistema de financiamiento, al cual de esta manera sólo le queda autofinanciar y en gran medida autoconstruir su vivienda. Contrasta así —al nivel de la producción— el desarrollo de una industria de la construcción y de relaciones capitalistas de producción para la vivienda correspondiente a los sectores más pudientes de la sociedad, con las formas artesanales y primitivas que predominan para la vivienda del sector popular. La manera como se da la participación de los diferentes agentes en el proceso de circulación de la vivienda se relaciona evidentemente con la coexistencia de diferentes formas de producción habitacional. En el caso de México predomina la más artesanal y primitiva.

En qué medida el desarrollo de las relaciones de producción capitalistas en la industria de la construcción incide en la economía de las

³ Nos referimos a la función que puede cumplir esta "masa marginal" o ejército industrial de reserva con relación a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la intervención del Estado en el campo de la vivienda, para asegurar esa reproducción como requisito para la acumulación capitalista.

formas más primitivas de producción, y cómo estas formas influyen, por su parte, en la acumulación de capital del sector más moderno y avanzado, es un problema aún por investigar para el caso de los países dependientes en general.

B. Oferta de vivienda en México con relación a los agentes que participan en su proceso de circulación

1. La banca privada

Las viviendas producidas con el apoyo de la banca privada son financiadas aproximadamente por unas 150 instituciones que otorgan crédito, ya sea para construcción o compra de las mismas. En el Área Metropolitana de la ciudad de México, el banco más importante que proporciona préstamos para vivienda es el de Crédito Hipotecario, que forma parte de uno de los principales grupos bancarios del país. De acuerdo con lo establecido en la ley bancaria, los requisitos para la obtención de un crédito hipotecario son los siguientes: en el caso de los créditos para *construcción* de vivienda, el terreno debe tener su título de propiedad y su escritura perfectamente legalizados; debe estar además totalmente urbanizado y el costo del terreno urbanizado no debe superar el 30% del costo de la vivienda.

Estos créditos tienen distintos montos e intereses según se destinen a promotores inmobiliarios o a personas que construyen para sí mismas. En el primer caso ellos cubren hasta el 90% del costo de la construcción, con el 18% de interés anual; en el segundo caso los créditos cubren hasta el 70% del costo de la construcción cuando la vivienda no excede de 200 000 pesos y sólo hasta el 50% cuando sobrepase ese costo. Los intereses pueden variar entre 14 y 15% y el plazo máximo de amortización es de 12 años.

Para adquirir vivienda en los fraccionamientos comerciales se ofrecen hipotecas de hasta el 80% del precio de venta pero con un plazo de amortización de 5 a 10 años, por lo que las cuotas de amortización son muy altas. Se ha calculado que no más del 10% de las viviendas producidas con apoyo de la banca privada pueden considerarse de "interés social", de acuerdo con los requerimientos del Programa Financiero de la Vivienda.⁴ En general, ellas son accesibles sólo a los grupos de ingresos medios y altos de la población, que constituyen alrededor del 18.0% de las familias (véase el cuadro 19) y forman parte de grandes fraccionamientos o bien de condominios.

En cuanto a las viviendas producidas a través del financiamiento

⁴ Se tratará más adelante este programa. Gran parte de esta información fue obtenida del COPEVI (1975).

privado, no existen en realidad datos oficiales fidedignos, pero de acuerdo con las estimaciones publicadas en *Guía de los mercados de México*⁵ (véanse los cuadros 22 y 23), en el periodo 1950-1970 su número ascendió a 834 000 viviendas que significó el 27.5% del total, con una ligera disminución de su importancia (de 28.8% en el periodo 1950-1960 al 26.8% en el decenio siguiente).

Otros cálculos señalan que la producción anual de viviendas con apoyo de la banca privada subió de 19 500 entre 1940 y 1946 a 44 700 entre 1958 y 1964 (producción que cubre el 30% del total producido) y a 53 000 viviendas anuales entre 1964 y 1970, que sólo representan el 25.4% del total.

Entre 1970 y 1974 (véase el cuadro 23) disminuye la participación de la banca privada en el financiamiento total de viviendas (16.5% del total) y se reduce la producción anual a 41 400 viviendas.

CUADRO 22
MEXICO: ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA
POR SECTORES, 1950, 1970
(miles de viviendas)

Sector	1950-1960 ^{a/}		1961-1970 ^{a/}		1950-1970 ^{a/}	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	1 150	100.0	1 877	100.0	3 027	100.0
Público	62	5.4	175	9.3	237	7.8
Privado	331	28.8	503	26.8	834	27.5
Popular	757	65.8	1 199	63.9	1 956	64.7

Fuente: Hugh Evans, Towards a Policy for Housing Low Income Families in Mexico, Department of Architecture, Cambridge University, Inglaterra, 1974 (Disertación doctoral).

^{a/} El total de viviendas existentes en el país fue de 5 259, 6 409 y 8 286, para 1950, 1960 y 1970, respectivamente (en miles).

2. El Estado

Si bien las políticas del Estado en materia de vivienda abarcan una amplia gama de instrumentos reguladores que inciden tanto en la tenencia y uso de la tierra y la vivienda, en los factores comprendidos dentro de la problemática de la industria de la construcción, como en aquellos destinados a la creación, asignación y uso de los recursos financieros, sin olvidar la existencia e importancia de todos ellos aquí nos ocuparemos básicamente del análisis de los últimos a través de la acción de los organismos específicos creados al efecto. Por lo tanto, nos

⁵ Consideran el número de viviendas en función de las inversiones realizadas, dato proveniente a su vez del valor estimado de obras realizadas por profesionistas a los que el Buró de Investigaciones de Mercado realizó una encuesta.

CUADRO 23

MEXICO: ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA POR SECTORES, 1970-1974
(miles de viviendas)^{a/}

Sectores	1970	1971	1972	1973	1974	Total	
						Abs.	%
Total	201.9	211.1	254.5	261.9	310.9	1 204.3	100.0
(a) público	21.9	33.1	36.1	50.5	82.0	223.7	18.0
(b) privado	33.0	23.7	56.5	41.6	50.9	205.7	16.5
(c) popular	147.0	154.2	161.9	169.8	178.0	810.9	65.5
Viviendas por 1 000 habitantes							
(a) + (b)	1.1	1.1	1.7	1.6	2.3		
(a) + (b) + (c)	4.0	4.0	4.7	4.6	5.3		

Fuente: Las cifras del sector popular son extrapolaciones con base en los datos del cuadro 22 suponiendo una tendencia constante de aumento del 5% anual; las del sector privado de, Buró de Investigaciones de Mercado, S. A., a partir de información sobre la inversión en vivienda de, Marynka Olizar, Guía de mercados de México, 1974-1975, México, D. F.; las del sector público se obtuvieron de este estudio, agregándosele las estimaciones de las viviendas construidas por organismos públicos no considerados en esta investigación.

a/ La producción de viviendas por sectores se presenta en miles y las viviendas por 1 000 habitantes en unidades.

referimos sólo a la acción directa de promoción y financiamiento del Estado en materia habitacional; se analiza en forma general su evolución histórica y ubicación con relación al resto de los agentes intervinientes para desarrollar luego con todo detalle (Capítulo III) las características de la acción de los organismos más importantes que operan en la actualidad.

Es a partir de 1950 cuando el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas. Los gobiernos postrevolucionarios dejaron al principio la solución de ese problema al sector privado, en la creencia de que la prosperidad llegaría a las clases populares y ello les permitiría pagar sus nuevas viviendas. La inversión en habitaciones fue considerada de menor prioridad que otras inversiones productivas o de infraestructura física necesarias para el desarrollo industrial.

Al finalizar la segunda guerra mundial sólo existían programas menores de vivienda, pero como consecuencia del proceso de rápida urbanización y del surgimiento de nuevos grupos sociales (sobre todo empleados administrativos y personal burocrático del Estado) comienza a producirse una demanda creciente de vivienda urbana que se consideró necesario atender. Así, en los años cincuenta, aproximadamente la mitad de las viviendas financiadas por el sector público provinieron de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del

ISSSTE, y se destinaron a los empleados públicos, mientras el resto de ellas fueron promovidas por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Departamento del Distrito Federal y beneficiaron sobre todo a los sectores medios de la población.

En general, las viviendas realizadas por los citados organismos en esa época eran entregadas en renta a sus usuarios, y éste fue el criterio que rigió también, en un principio, en gran parte del conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco realizado por BNOSPSA y el ISSSTE en 1960-1963.

Más adelante, sobre todo a partir de 1963, con la aparición del Programa Financiero de la Vivienda (PFV), se abandonan los programas de vivienda en renta que significaron, como veremos más adelante, fuertes subsidios del Estado y la imposibilidad de obtener la recuperación del capital invertido.

En el decenio de los sesentas dominó fundamentalmente la producción de viviendas a través del Programa Financiero de la Vivienda, cuyo objetivo era darle un nuevo impulso a los programas del Estado canalizando los recursos ociosos de la banca privada hacia la producción de viviendas llamadas de interés social, contando asimismo con el apoyo económico del BID y el AID para respaldar tales operaciones. En realidad este programa promovió la construcción de viviendas para los sectores medios y sirvió de apoyo al desarrollo del sector capitalista de la construcción en México. Desde 1964 hasta 1970 se construyen a través del PFV alrededor de 92 000 viviendas, que representan aproximadamente el 70% del total promovido anteriormente por el Estado.

A partir de 1970 se crean instituciones nuevas y se modifican otras con la aparente intención de llegar a sectores de la población hasta ahora no atendidos por ninguna institución oficial, crear nuevos tipos de financiamiento independientes de la banca privada, así como enfrentar algunos problemas de asentamientos irregulares que se estaban agudizando de manera notoria. Surgen, sobre todo, INFONAVIT e INDECO.

En síntesis, la mayor responsabilidad en la promoción de viviendas por parte del Estado se fue desplazando de las viejas instituciones existentes a las nuevas que se iban creando. Se pueden distinguir por lo menos tres etapas fundamentales dentro de los planes de vivienda en el país: la etapa anterior a 1963, con el predominio del ISSSTE y del IMSS en los años cincuenta, construcción de viviendas sobre todo para empleados públicos y una producción media aproximada de 3 400 viviendas anuales; la etapa comprendida entre 1963 y 1970, con predominio de financiamiento proveniente de la banca privada dirigido a sectores medios y una producción media anual de 20 800 viviendas. Por último, la etapa actual, con el predominio del INFONAVIT, construcción de vivienda para los trabajadores, aumento de interés por el problema de

los “asentamientos irregulares” y una producción media anual de 46 800 unidades.

Si se consideran ahora las viviendas que se han construido con la intervención del Estado comparadas con el total producido en el país, se puede observar que entre 1950 y 1970 (véase el cuadro 22) representaron sólo 7.8% de ese total, pasando de 5.4% entre 1950 y 1960 a 9.3% en el decenio siguiente. En 1970-1974 (véase el cuadro 23) se comprueba que la intervención estatal ha aumentado considerablemente, al aportar en este último periodo el 18% del total, proporción que casi ha duplicado la del decenio 1960-1970. Los aumentos anuales de producción de vivienda se observan sobre todo a partir de 1973.

Por último, para conocer la importancia que el Estado efectivamente concede a la *vivienda*, se analiza la participación de ese rubro dentro de las inversiones totales del gobierno (véase el cuadro 24), el que aparece a su vez dentro del sector “beneficio social”.

Sin embargo, cabe aclarar que las inversiones destinadas a vivienda que figuran en el cuadro, no reflejan realmente *todas las inversiones* que se realizan a través de la acción estatal, sino sólo aquellas provenientes de recursos presupuestarios y que representan apenas una pequeña parte del total invertido en los distintos programas de las instituciones oficiales. A pesar de esta limitación, estas cifras sirven para medir la evolución de la importancia relativa de ese rubro con relación a los demás incluidos en el presupuesto nacional.

El sector “beneficio social” ha aumentado su importancia sobre todo a partir de 1960, al pasar de un promedio aproximado del 10% de las inversiones totales en el periodo 1925-1960 a más del 22% en el periodo posterior hasta llegar al 43% en 1974.

Dentro de ese sector las mayores inversiones han correspondido siempre a los servicios públicos urbanos y rurales, los que han aumentado su participación relativa, con algunas oscilaciones, desde el 5% del total en 1925 a más del 20% en los últimos años.

En cuanto a la vivienda, recién comienzan a realizarse inversiones significativas del Estado en ese rubro a partir de 1950, aunque muy irregulares, con altas y bajas, pero observándose un aumento considerable a partir de 1972 (su participación oscila entre el 0.9% y el 5.1% del total).

Con relación a las otras inversiones del sector, las destinadas a viviendas son siempre mucho menores que las correspondientes a los servicios públicos; pero en cambio se observa una relación cambiante con respecto a “salud y educación”, que en algunos años registra una participación mayor a la de “vivienda” y en otros menor. Sin embargo, en los últimos años se nota una clara tendencia a que las inversiones en habitación sean francamente menores a las correspondientes a los otros dos rubros citados.

CUADRO 24

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL, TOTAL Y EN "BENEFICIO SOCIAL", 1925-1974

(millones de pesos de 1950)

Años	Total nacional	Beneficio Social				Habitación	Otros ^{a/}
		Total	Servicios públicos	Hospitales	Educación		
1925							
total	336	20	16	-	4	-	-
%	100.0	6.0	4.8	-	1.2	-	-
1930							
total	402	50	39	4	7	-	-
%	100.0	12.4	9.7	1.0	1.7	-	-
1935							
total	588	60	43	9	8	-	-
%	100.0	10.2	7.3	1.5	1.4	-	-
1940							
total	887	89	68	12	9	-	-
%	100.0	10.0	7.7	1.3	1.0	-	-
1945							
total	1 329	143	85	44	14	-	-
%	100.0	10.8	6.4	3.3	1.1	-	-
1950							
total	2 672	256	113	80	29	34	-
%	100.0	9.6	4.2	3.0	1.1	1.3	-
1955							
total	2 848	386	288	14	48	36	-
%	100.0	13.6	10.1	0.5	1.7	1.3	-
1960							
total	4 420	990	393	270	102	225	-
%	100.0	22.4	8.9	6.1	2.3	5.1	-
1965							
total	6 575	1 634	941	237	309	112	35
%	100.0	24.8	14.3	3.6	4.7	1.7	0.5
1966							
total	6 045	1 335	731	314	230	54	6
%	100.0	22.1	12.1	5.2	3.8	0.9	0.1
1967							
total	7 945	1 796	858	231	381	302	24
%	100.0	22.6	10.8	2.9	4.8	3.8	0.3
1968							
total	8 603	2 288	1 334	224	422	240	68
%	100.0	26.6	15.5	2.6	4.9	2.8	0.8
1969							
total	9 373	2 615	1 631	356	525	94	9
%	100.0	27.9	17.4	3.8	5.6	1.0	0.1
1970							
total	10 289	2 716	1 667	473	370	93	113
%	100.0	26.4	16.2	4.6	3.6	0.9	1.1
1971							
total	10 155	1 678	407	990	201	54	26
%	100.0	16.5	4.0	9.7	2.0	0.5	0.3

(Continúa)

(Conclusión)

Años	Total nacional	Beneficio Social				Habitación	Otros ^{a/}
		Total	Servicios públicos	Hospitales	Educación		
1972							
total	10 604	2 970	1 333	454	654	455	74
%	100.0	28.0	12.6	4.3	6.1	4.3	0.7
1973							
total	10 646	4 092	2 284	689	1 026	^{b/}	93
%	100.0	38.5	21.5	6.5	9.6	-	0.9
1974 ^{c/}							
total	11 368	4 876	2 448	928	924	411	165
%	100.0	42.9	21.5	8.2	8.1	3.6	1.5

Fuentes: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1925-1963 y 1965-1970, Dirección de Inversiones Públicas, México; Luis Echeverría, segundo y cuarto informe de gobierno, Anexos, México, 1972-1974; Nacional Financiera, El mercado de valores, Año XXXIII, Núm. 36, septiembre 3 de 1973, Secretaría de Hacienda-Banco de México, Manual de Estadísticas Básicas y Proyecciones de Desarrollo Económico de México, México, 1964.

^{a/} A partir de 1965 aparece el renglón de otras inversiones que no se especifican.

^{b/} Por su forma especial de recuperación no figura en el total.

^{c/} La inversión pública federal para este año corresponde a la autorizada.

3. El sector popular

La acción de este sector es, en cierta medida, producto de las características y limitados alcances de la acción de los otros agentes, sobre todo del Estado. Ella implica el financiamiento de la vivienda por los propios usuarios, incluidas diversas formas de producción de la misma; éstas van desde la autoconstrucción completa, pasando por la autoconstrucción parcial, hasta la realización total, en algunos casos con la participación de mano de obra asalariada; desde el uso de materiales de deshecho que se consiguen gratuitamente, hasta el empleo de materiales y elementos sólidos, modernos y duraderos. Se puede considerar que estas viviendas están ocupadas en su mayor parte, en el ámbito urbano, por obreros que no han recibido ayuda del Estado y sobre todo por los "marginales", dentro de las llamadas "ciudades perdidas", "vecindades" y "colonias populares". También se pueden incluir dentro de este grupo a la mayoría de las viviendas campesinas y de los pequeños pueblos o centros urbanos, donde por lo general el usuario autoconstruye y autofinancia su vivienda.

El cálculo de viviendas financiadas por los usuarios se obtiene en forma "residual", esto es, como la diferencia entre el total de viviendas construidas en un periodo y aquellas financiadas a través de los agentes privados y públicos. Se dará atención al análisis de las características

habitacionales de los principales tipos de asentamientos de los grandes centros urbanos, dejando de lado la consideración de la vivienda campesina a la cual se dedica poca atención en este trabajo.

Las “ciudades perdidas” se establecen a veces al ocupar ilegalmente terrenos públicos, pero sobre todo al rentar terrenos privados en zonas centrales o intermedias. Sobre ellos se levantan viviendas efímeras, sin ningún tipo de inversión en servicios por parte de los propietarios de esos terrenos, que no cuentan, por ende, con una autorización oficial para establecer sus viviendas; éstas se improvisan con materiales disponibles, lo que significa una inversión muy reducida para el ocupante. Cabe destacar el carácter ilegal y precario de estos asentamientos destinados fundamentalmente a personas que no tienen ningún acceso al mercado de tierra ni de vivienda, que no poseen trabajo y que posiblemente son migrantes recientes en la ciudad.

La población que habita actualmente ciudades perdidas en la ciudad de México no se conoce con precisión. Existen diferentes estimaciones que van de 150 a 300 000 personas (Corona Rentería, p. 427) mientras que oficialmente se afirma que esa población es muy reducida (no pasa de 3 000 personas) y está en vías de desaparecer totalmente como consecuencia de las erradicaciones y de la prohibición de que se instalen nuevos asentamientos de ese tipo.⁶

Sin embargo, es necesario aclarar que muchas familias “erradicadas” por el Departamento del Distrito Federal, y realojadas en viviendas nuevas promovidas por el mismo, debieron luego abandonar esas viviendas por no poder hacer frente a los pagos exigidos.

Si bien las viviendas de las “ciudades perdidas” implican sólo una inversión ínfima, aumentan sin embargo el acervo de unidades disponibles, y pesan sin duda en el total de viviendas producidas; además algunas de ellas no son tan efímeras y han durado muchos años, como por ejemplo en la Colonia de los Doctores.

Las “vecindades”, edificios habitacionales de carácter colectivo rentados por cuartos, con servicios de baño y cocina comunes a varias familias, pueden provenir de la subdivisión de casas de la clase alta, antiguas y deterioradas, o bien pueden haber sido construidas específicamente para ese fin. Sobre todo las “vecindades” ubicadas en áreas centrales, las más numerosas, son producto de otra época y por lo tanto no inciden en la actual producción de viviendas a través del financiamiento popular. Sólo podrían considerarse entonces dentro de este

⁶ La Procuraduría de Colonias Populares, organismo del DDF que se ha dedicado a erradicar “ciudades perdidas”, ha afirmado en informes recientes que después de erradicar 137 asentamientos de ese tipo, con 12 000 a 14 000 habitantes, sólo restan 17, ocupados por 2 000 a 3 000 personas. No ha sido posible verificar la certeza de esa información pero a nuestro criterio parece demasiado optimista.

tipo de financiamiento a algunas “vecindades” periféricas, de más reciente creación, construidas posiblemente sin ningún apoyo financiero dado que comúnmente no cumplen con los requisitos mínimos fijados en el reglamento de construcciones. En general, las vecindades centrales ofrecen muy pocas oportunidades a los sectores populares necesitados de vivienda; su población es muy estable debido a los bajos alquileres pagados, como consecuencia del sistema de congelamiento de rentas al que estas viviendas están sujetas.

Se ha calculado que aproximadamente unos 2 millones de personas viven actualmente en este tipo de habitación en el Distrito Federal, sobre todo en la zona central.

Mientras en las “ciudades perdidas” y “vecindades” se ubican familias, sobre todo en áreas centrales o intermedias, por el pago de rentas reducidas, las “colonias populares” se localizan en la periferia y están constituidas en gran medida por aquellos que desean una vivienda en propiedad. Es probablemente en estas colonias donde se da en mayor medida la vivienda construida con el financiamiento popular.

La característica común de todas estas colonias populares es, en su origen, la irregularidad de la tenencia de la tierra, la falta de servicios y, en consecuencia, la imposibilidad de que sus moradores obtengan apoyo financiero, público o privado para la construcción de su vivienda. Dentro de estas características generales aparece toda una gama de situaciones diferentes, que implican distintos grados de irregularidad y de posibilidades de superación de las condiciones iniciales.

La ilegalidad proviene básicamente de la gran presión que existe sobre la tierra, en particular en las grandes áreas urbanas que crecen aceleradamente (con mayor intensidad en la ciudad de México) y la incapacidad de amplios sectores de la población de tener acceso al mercado de tierra legal, cuyo pago supera las posibilidades económicas de las familias situadas en los niveles más bajos de la escala social. Aparecen entonces las “colonias de paracaidistas” y los “fraccionamientos ilegales”.

Las primeras resultan de la ocupación ilegal de terrenos públicos (ejidales o comunales) o privados, por lo general en áreas no desarrolladas debido a su topografía o condiciones del subsuelo.

Los “fraccionamientos ilegales clandestinos” surgen sin la autorización oficial; en muchos casos los fraccionadores no poseen ni siquiera el título de propiedad de la tierra que venden, llegando sus abusos al grado de vender hasta 4 o 5 veces un lote. De esta manera miles de familias pobres pagan sus terrenos y más tarde descubren que éstos no son legales y que su propiedad está amenazada: “La magnitud del fraude con la tierra cometido en esta forma, desde el comienzo de los 50's, ha llegado a miles de millones de pesos” (Cornelius, W. 1975).

La falta casi total de control, o la complicidad por parte del Estado,

ha sido una de las principales causas del surgimiento y agudización creciente de este problema. En general, los fraccionadores no han encontrado mayores impedimentos legales a su actuación o bien han desarrollado sus actividades especulativas y semidelictivas al margen de las leyes vigentes, sin que se les aplicaran las sanciones correspondientes.

Recién en los últimos tres años han comenzado a crearse una serie de instituciones con el fin de hacer frente a este dramático problema. Estas instituciones más que atacar las causas e impedir a largo plazo la reproducción de los problemas, sólo tienden a arreglar situaciones de hecho (regularizando la tenencia de la tierra) frente a las fuertes demandas y presiones existentes. Así se crearon: la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT), que actúa a nivel nacional; FIDEURBE y la citada Procuraduría de Colonias Populares para el Distrito Federal; AURIS y el Fideicomiso de Netzahualcōyotl para el Estado de México. Estos organismos operan a veces como intermediarios entre las familias y los fraccionadores, obligando a éstos a sujetarse a los requisitos legales. En otras ocasiones, cuando la tierra es ejidal o comunal, la expropián pagando una compensación apropiada, para luego venderla a los ocupantes a precios reducidos, instalando eventualmente servicios.

Desde el punto de vista de la solución del *problema inmediato*, en muchos casos este proceso de regularización ha permitido la instalación de los servicios y el desarrollo y consolidación de la colonia, pero, en otros, debido a su complejidad los conflictos no se resuelven y la situación se estanca. Por otra parte, los servicios introducidos una vez resuelto el problema de la tierra, son muchas veces pagados por los propios usuarios, cuando en realidad, por ley, deberían recaer sobre los fraccionadores. Parece ser que estos pagos, sumados a los correspondientes a la regularización y a los impuestos prediales, han producido el reemplazo de los antiguos pobladores por otros de niveles económicos más altos.

Desde el punto de vista de la solución integral del problema de la tierra en áreas urbanas, estas regularizaciones han significado una pérdida importante del patrimonio de tierra estatal, ya que tierras ejidales, de carácter público, son incorporadas al mercado, perdiéndose con ello la posibilidad de obtener reservas territoriales y de controlar, en alguna medida, el mercado del suelo y el crecimiento metropolitano.

En cuanto al desarrollo de las colonias populares, hay quienes tienen una visión optimista del mismo: estiman que luego de quince o veinte años evolucionan y se consolidan, lo que implica al mismo tiempo un ascenso social de los migrantes y habitantes pobres de la ciudad. Sin embargo, experiencias de organismos especializados en ese campo (COPEVI, por ejemplo) así como algunas investigaciones es-

pecíficas (Peter Ward, 1974) concluyen que el progreso de las colonias no implica siempre el ascenso social de todos sus ocupantes sino, por el contrario, el abandono de la colonia mejorada por parte de aquellos que no han podido prosperar ni hacer frente a los pagos exigidos, y su reemplazo por personas correspondientes a estratos más altos de la población. En síntesis, no toda colonia popular sigue el patrón de mejoramiento y consolidación; en aquellas colonias donde esto ocurre podría explicarse, en parte, por la incorporación de nuevas capas de la población, en tanto los primitivos ocupantes deben abandonarla en búsqueda de habitación más barata.

En estas colonias las viviendas se producen a través de un proceso de inversiones paulatinas, ya sea por medio de la autoconstrucción con ayuda familiar o bien contratando mano de obra. La construcción se realiza por etapas, pero la carestía de los materiales adquiridos en esas zonas, superiores a los del mercado, así como la falta de participación profesional y asistencia técnica en el diseño y construcción de las unidades, producen una subutilización de los materiales y costos superiores a los que deberían tener esas viviendas si se tiene en cuenta su tamaño, calidad, y que no existe un proceso de valorización del capital en su construcción por la participación de empresas constructoras.

Además de la superexplotación del trabajador que implica este sistema, por la prolongación de la jornada de trabajo, se ejerce una estafa permanente a través de la venta de los terrenos y materiales de construcción, así como, en muchas ocasiones, de la provisión de los servicios urbanos de agua, drenaje y pavimento.

La Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, estimó que en 1970 el 38% de la población del Distrito Federal habitaba en "colonias populares"; si se considera en conjunto el Área Metropolitana, esa proporción podría subir a la mitad (H. Evans).⁷

En cuanto al número total de viviendas construidas a través de financiamiento popular, se observa que entre 1950 y 1970 (véase el cuadro 22) fue muy importante: absorbió el 64.7% del total producido pero bajó del 65.8% en el decenio 1950-1960 al 63.9% en el siguiente. En cambio, su peso con relación al total subió de nuevo hasta alcanzar el 65.5% en el periodo 1970-1974 (véase el cuadro 23).

Cabe aclarar que estas cifras son sólo aproximadas ya que se calcularon considerando un aumento anual del 5% en la producción de

⁷ En informes recientes la Procuraduría de Colonias Populares estimó en 541 el total de colonias populares del Distrito Federal, con un total de 3 500 000 habitantes (40% del total). Manifestó además atender 390 colonias, de las cuales 108 ya estaban regularizadas y 202 casi terminadas.

este tipo de habitaciones, y a partir de su consideración como grupo "residual" obtenido de la diferencia de viviendas existente entre 1950 y 1970 (datos censales) a la que a su vez se sustrajo el total de viviendas construidas en el decenio con el apoyo de los agentes privados y estatal. De todas maneras, es importante señalar que más de la mitad de las viviendas producidas en el país fueron financiadas por el propio sector popular.

4. Balance de la producción de vivienda en México

4.1 Número de viviendas producidas

Los tres millones de viviendas construidas en el país entre 1950-1970 fueron financiadas en un 7.8% con intervención del Estado, en un 27.5% por la banca privada y en un 64.7% por el sector popular. Asimismo, se puede observar que en estos decenios (véase el cuadro 22) se produce una disminución relativa de financiamiento privado y popular y un aumento de la importancia del financiamiento con intervención pública.

El total de viviendas producidas durante el período 1970-1974 (véase el cuadro 23) fue de 1.2 millones, 18% financiado con intervención pública, 16.5% por la banca privada y 65.5% por el sector popular. Ello indica que la participación estatal ha seguido aumentando mientras disminuye la privada y aumenta ligeramente la correspondiente al sector popular.

Los cambios en la participación pública y privada en el financiamiento de vivienda han sido realmente importantes en los últimos años, llegando la primera a superar la segunda, sobre todo por el notable aumento de financiamiento con intervención estatal que se da a partir de 1972. Sin embargo, ello no ha implicado una reducción de las viviendas producidas con financiamiento popular, sino por el contrario, un aumento de su importancia, lo que significa que *el reemplazo del financiamiento privado por el público no va acompañado necesariamente de una mayor atención a los estratos más necesitados de la población.*

Del cuadro 23 se puede deducir que el número de viviendas producidas por cada 1 000 habitantes aumentó a partir de 1972. Sin embargo, y sobre todo si se considera sólo la producción de viviendas realizadas con financiamiento privado y público, esos índices, que van de 1.1. a 2.3 viviendas por 1 000 habitantes entre 1970 y 1974, son todavía muy reducidos comparados, por un lado, con la producción de viviendas en otros países de Latinoamérica y, sobre todo, con los cálculos optimistas de Naciones Unidas. Efectivamente, este organismo, a comienzos del decenio de los 60, calculaba una producción

necesaria de 10 viviendas por 1 000 personas para los países subdesarrollados, cifra que por supuesto todos los países estuvieron lejos de alcanzar.

4.2 Producto interno bruto del sector vivienda

El producto interno bruto (PIB) en vivienda aumenta notablemente en 1964 y 1968, pero sobre todo en 1972, cuando casi se duplican las cifras anteriores (véase el cuadro 25). Los aumentos son particularmente importantes en el sector gobierno desde 1970 y más aún en 1973; en cambio en el sector privado se manifiestan alzas considerables a partir de 1972.

En cuanto al por ciento del PIB en vivienda con relación al PIB nacional, las cifras oscilan hasta 1971 entre 0.80 y 1.4% notándose un aumento a partir de 1972, en que varían entre 1.66 y 2.28%.

En todos los casos es más importante la participación del PIB del sector privado con respecto al PIB total, aunque en 1973 y 1974 aumenta la proporción correspondiente al sector público, con una disminución en la diferencia entre los dos sectores (50%, mientras en los años anteriores esa diferencia es mayor).

Si se considera ahora el por ciento del PIB en vivienda con relación al PIB en construcción, se puede observar que es en general inferior al 35%, aun cuando en los últimos años (sobre todo 1972 y 1973) se nota un avance considerable de la vivienda dentro del rubro construcción (véase el cuadro 25).

La mayor parte del PIB en vivienda proviene del sector privado. La participación del sector público es insignificante hasta 1971, año en que se registra un notable aumento del mismo. Se podría deducir, entonces, que el avance de la vivienda se debe sobre todo al aumento del PIB del sector público. Sin embargo, no se observa en ese análisis una tendencia tan clara de reemplazo relativo del sector privado por el público como se señaló en el estudio del número de viviendas financiadas por los agentes privados y públicos. Ello es debido a que en el análisis del PIB dentro del sector público se consideran sólo los recursos presupuestarios, es decir el producto proveniente de fondos de origen estrictamente estatal, mientras que en realidad en las viviendas financiadas con participación oficial se incluyen también, en buena medida, fondos provenientes del sector privado (banca privada, aportes patronales, etc.). Así, por ejemplo, a partir de 1972, año en que comienza la acción del INFONAVIT, se observa un aumento considerable del PIB del sector privado (ya que los fondos que emplea esa institución provienen básicamente del aporte patronal) en lugar de aumentar la participación estatal.

CUADRO 25

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) TOTAL, EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y ESTIMACION PARA VIVIENDA, 1950-1974

(millones de pesos de 1960)

Año	PIB Total (1)	PIB en industria de la construcción			PIB en vivienda			(5)/(1) %	(6)/(1) %	(7)/(1) %	(5)/(2) %	(6)/(2) %	(7)/(2) %
		Total (2)	Gobierno (3)	Privado (4)	Total (5)	Gobierno (6)	Privado (7)						
1950	85 319	2 998	2 128	870	717.3	38.7	678.6	0.83	0.04	0.79	23.9	1.3	22.6
1951	91 732	3 848	2 539	1 390	1 126.0	41.8	1 084.2	1.22	0.04	1.18	29.3	1.1	28.2
1952	94 480	4 166	2 832	1 334	1 075.9	35.4	1 040.5	1.13	0.03	1.10	25.8	0.8	25.0
1953	99 587	3 293	2 008	1 285	1 024.9	22.6	1 002.3	1.02	0.02	1.00	31.1	0.7	30.4
1954	105 012	3 587	2 869	720	579.3	17.7	561.6	0.54	0.01	0.53	16.1	0.5	15.6
1955	113 315	3 951	2 607	1 344	1 092.3	44.0	1 048.3	0.95	0.03	0.92	27.6	1.1	26.5
1956	119 372	4 660	2 796	1 864	1 561.5	107.6	1 453.9	1.29	0.08	1.21	33.5	2.3	31.2
1957	128 335	5 189	3 009	2 180	1 797.2	96.8	1 700.4	1.39	0.07	1.32	34.6	1.8	32.8
1958	134 225	5 108	3 060	2 048	1 669.9	72.5	1 597.4	1.23	0.05	1.18	32.7	1.4	31.3
1959	140 058	5 204	3 018	2 186	1 799.7	94.7	1 705.0	1.27	0.06	1.21	34.6	1.8	32.8
1960	150 511	6 105	3 846	2 259	2 036.6	274.6	1 762.0	1.35	0.18	1.17	33.4	4.5	28.9
1961	156 664	6 078	4 254	1 824	1 556.2	133.5	1 422.7	0.98	0.08	0.90	25.6	2.2	23.4
1962	165 508	6 444	4 253	2 191	2 047.9	339.0	1 708.9	1.23	0.20	1.03	31.8	5.3	26.5
1963	179 920	7 345	5 582	1 763	1 912.0	536.9	1 375.1	1.05	0.29	0.76	26.0	7.3	18.7
1964	199 609	8 622	6 466	2 156	2 339.8	658.2	1 681.6	1.16	0.32	0.84	27.1	7.6	19.5
1965	212 139	8 481	5 767	2 714	2 291.6	174.7	2 116.9	1.07	0.08	0.99	27.0	2.0	25.0
1966	229 151	9 723	6 919	2 704	2 410.7	301.6	2 109.1	1.05	0.13	0.92	24.8	3.1	21.7
1967	245 499	10 926	7 920	3 006	2 876.0	531.4	2 344.6	1.16	0.21	0.95	26.3	4.9	21.4
1968	260 901	11 844	7 935	3 909	3 581.4	532.4	3 049.0	1.37	0.20	1.17	30.2	4.5	25.7
1969	277 400	12 961	8 692	4 269	3 913.0	583.2	3 329.8	1.41	0.21	1.20	30.2	4.5	25.2
1970	296 600	13 583	9 100	4 483	3 826.1	1 117.2	2 708.9	1.28	0.37	0.91	28.2	8.2	20.0
1971	306 700	13 230	8 864	4 366	3 312.4	1 484.0	1 828.4	1.08	0.48	0.60	25.0	11.2	13.8
1972	329 800	15 348	10 283	5 065	6 035.3	1 563.1	4 472.2	1.83	0.47	1.36	39.3	10.2	29.1
1973	339 615	17 727	11 877	5 850	7 743.2	3 027.6	4 715.6	2.28	0.89	1.39	43.7	17.1	26.6
1974	376 300	19 000	12 730	6 270	6 246.3	2 186.2	4 060.1	1.66	0.58	1.08	32.9	11.5	21.4

Fuente: Estimaciones realizadas a partir del PBI total en la industria y, de la construcción (Banco de México, Informes Anuales). Los cálculos con base en la información sobre la participación de la inversión pública y privada en la industria de la construcción, así como en vivienda. Para 1950 a 1967 los porcentajes utilizados se obtuvieron de, Jorge Bustamante y Reynaldo Escobedo, "La demanda y la planeación de la industria de la construcción en México", VII Congreso de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, ponencia Núm. 17, México 1969. Para 1968 y 1969 no se contó con esta información, por lo que se aplicó la del año de 1967. La misma información para 1970-1974 se obtuvo del Buró de Investigaciones de Mercado.

En rigor, para saber con exactitud cuáles serían las inversiones o el producto en vivienda correspondientes a la acción oficial, habría que separar del llamado sector privado la parte correspondiente a los recursos que, si bien tienen ese origen, se invierten a través de la gestión oficial.

Capítulo III

La acción habitacional del Estado

Introducción

A continuación se analiza la acción habitacional desarrollada por el Estado Mexicano a través de las instituciones más importantes que actualmente promueven y financian la construcción de viviendas: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BNOSPSA), El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); La Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del D. F. (DDF-DGHP); El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO); El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Al considerar los antecedentes de cada una de esas instituciones prácticamente se completa el análisis de los organismos más importantes que han actuado desde los comienzos de la acción del Estado en la materia. Esto se sintetiza en la gráfica 1 donde se puede apreciar la fecha de surgimiento y cambio de las instituciones, así como su importancia relativa de acuerdo con el volumen de viviendas promovidas.

Como todos los programas actualmente vigentes de las instituciones mencionadas se refieren a la vivienda producida para la venta, también se agrega a ese análisis el funcionamiento de los programas más importantes de vivienda en renta: el del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el correspondiente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que si bien no han tenido una continuidad hasta el presente, han significado sin embargo experiencias relativas a la acción del Estado dignas de ser consideradas y evaluadas.

En cambio, se han dejado fuera de esta presentación aquellos organismos considerados de menor importancia, tanto por el escaso volumen de obra realizada, como por atender a algunos grupos muy limi-

**PRODUCCION DE VIVIENDA EN MEXICO POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS DEL ESTADO
(VIVIENDAS POR AÑO)**

VIVIENDA EN RENTA	890/AÑO
	I. M. S. S.
	581/AÑO
	I. S. S. S. T. E.

	1540/AÑO	3326/AÑO
B. N. H. U. O. P., S. A.		B. N. O. S. P., S. A.
		1600/AÑO
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D. D. F.)		7892/AÑO
	P. F. V.	D. G. H. P.
		900/AÑO
		4 398/AÑO
	INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INV) INDECO	
		14 170/AÑO
		FONDO DE LA VIVIENDA (FOVI)

	308/AÑO	1570/AÑO	3200/AÑO	4885/AÑO
DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO		I. S. S. S. T. E.		FOVISSSTE
				25 250/AÑO
				INFONAVIT
DIRECCION DE PENSIONES MILITARES				FOVIMI

tados y específicos de la población. Nos referimos a Petróleos Mexicanos (PEMEX), al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), al Fondo para los Militares (FOVIMI) que continúa en 1973 la acción de la Dirección de Pensiones Militares, así como a algunos ayuntamientos que también realizaron esfuerzos en la provisión de viviendas (Guadalajara, Torreón y Chihuahua).

Se ha empleado un mismo esquema analítico en el estudio de los organismos considerados, que permitirá realizar un análisis comparativo para el conjunto. Este esquema pretende abarcar los principales aspectos del tema que nos ocupa: antecedentes de la institución, aspectos jurídico-institucionales, aspectos financieros generales y planes y programas. El último punto considerado es el más importante para caracterizar la acción de los organismos, por lo cual se desarrolla con mayor profundidad.

Luego de hacer una primera revista a los variados programas comprendidos en la acción de los organismos, se establecen algunas categorías generales dentro de las cuales se clasificaron los diferentes planes. Estas categorías fueron determinadas básicamente en función de: i) La participación del organismo en la acción habitacional ii) las características del bien producido o del servicio prestado.

De acuerdo con la primera alternativa, se establecieron programas de “financiamiento y construcción de vivienda nueva” o “programas de créditos individuales”, según que el Estado participara directa o indirectamente en la producción de la vivienda (prefinanciamiento, promoción y organización urbanística y arquitectónica de los conjuntos), o bien sólo en la etapa de distribución mediante el otorgamiento de créditos para que, individualmente, los postulantes resolvieran su problema de vivienda. Mientras en el primer caso el Estado interviene de manera mucho más activa en el proceso de la vivienda y actúa tanto sobre la oferta como sobre la demanda, en el segundo caso sólo actúa sobre la demanda.

De acuerdo con la segunda alternativa se establecieron programas de “vivienda nueva” para diferentes sectores de la población (vivienda de interés social o popular; vivienda urbana o campesina) o bien programas de “mejoramiento de vivienda” o de “promoción social”, que no implican producción de nuevas unidades.

Por otra parte, estos programas fueron analizados teniendo en cuenta las distintas etapas involucradas en la realización del bien vivienda: *producción, distribución o circulación y consumo o uso*.

Es interesante destacar que en el programa de “financiamiento y construcción de vivienda nueva” el Estado actúa generalmente en todas esas etapas; en cambio en el “programa de créditos individuales”

sólo lo hace en la fase de distribución de la vivienda. Las otras dos quedan a cargo de los beneficiarios del crédito.

La etapa de *producción de la vivienda* se centra en la construcción de las mismas, pero comprende además la planeación y diseño de los conjuntos y unidades habitacionales, la adquisición y adecuación de los terrenos e implica asimismo la producción de materiales, elementos y maquinarias para la construcción. La organización y manejo de cada uno de estos aspectos incidirá, por supuesto, en las características, calidad y precio de la vivienda producida.

En esta etapa la participación del sector privado es dominante. El Estado, cuando interviene, lo hace como promotor de las obras habitacionales: define las características del producto, apoya el prefinanciamiento de las obras, aporta los terrenos y fija las normas específicas relativas al diseño y aspectos constructivos de los conjuntos y unidades de vivienda.

Si bien estos aspectos de la intervención estatal han podido ser estudiados para cada programa, a través de la información provista por los diferentes organismos analizados, no ha ocurrido lo mismo con el estudio del funcionamiento del sector privado de la construcción así como de su vinculación con el sector estatal; la complejidad del tema, la dificultad para conseguir la información correspondiente y la limitación del tiempo disponible sólo han permitido obtener algunos datos generales sobre empresas participantes en la construcción de las viviendas y sobre el tipo de contratos realizados con el Estado. Sin embargo se estima que este tipo de análisis del sector privado resulta indispensable para poder realizar una evaluación e interpretación acabada de los programas y políticas de vivienda.

En cuanto a la incidencia del problema de la tierra urbana (recurso básico dentro del proceso de producción) y de las políticas del Estado relativas a la misma sobre los programas de vivienda, tampoco ha sido posible presentar una evaluación general que permitiera realmente medir su impacto sobre la carestía de la vivienda, sobre la localización de los conjuntos dentro de la trama urbana, etc. Entre otras cosas, no ha sido posible conocer en detalle la influencia de la obra habitacional del Estado sobre el mercado de tierras y más específicamente sobre la generación y apropiación de rentas diferenciales.

Sólo se ha manejado alguna información provista por los organismos en cuanto a criterios parciales seguidos para la compra de tierra en las ciudades o para la formación de reservas territoriales, datos insuficientes para comprender la totalidad del problema.

En cuanto a la etapa de *circulación o distribución* de la vivienda, mediadora entre la producción y el consumo, el análisis ha permitido conocer las diferentes formas de financiamiento que se han dado a

través de los programas implementados, el origen de los fondos utilizados, la participación del sector público y privado en cada caso, así como los resultados de la aplicación de esos sistemas sobre el acceso a la vivienda por parte de diferentes sectores de ingreso de la población. Este análisis permite poner en evidencia el hecho de que los aspectos financieros *sólo pueden mitigar en parte la relación desfavorable que se da entre el alto costo de la vivienda y los bajos ingresos de la mayoría de la población.*

No ha sido posible, en cambio, hacer una interpretación del sentido y efectos de la aplicación de esos mecanismos financieros en el marco de la economía nacional y sobre todo con relación a los intereses de determinados grupos financieros o industriales; la habilitación de uno u otro mecanismo, la mayor o menor intervención del Estado o la banca privada, el estímulo de programas de vivienda en renta o en propiedad, no resultan casuales, responden a una lógica del sistema social dominante en diferentes coyunturas históricas.

Por último, la etapa del *uso o consumo* de la vivienda se refiere a la administración y conservación, sobre todo de los grandes conjuntos habitacionales, así como a la organización social de sus usuarios.

La realización de esos conjuntos plantea de manera evidente una serie de aspectos organizativos y de convivencia social que supera la problemática habitacional para entrar en la esfera de lo urbano.

Tampoco este aspecto ha podido desarrollarse en detalle dada la falta de información y en muchos casos el escaso tiempo de realización de los grandes conjuntos, con la consiguiente falta de experiencia en ese campo. En realidad, un estudio a fondo de esta etapa, que permita una evaluación de los resultados obtenidos, implica la realización de una encuesta a los usuarios o un análisis directo de los conjuntos que hayan estado ocupados durante un periodo considerable de tiempo.

En síntesis, se puede decir que el análisis de los programas de vivienda que aquí se presenta ofrece un primer nivel de descripción e interpretación de los mismos, a partir fundamentalmente de la información provista por los propios organismos estudiados. Tanto las limitaciones, señaladas antes, en la consideración de las etapas del proceso de realización de la vivienda, como aquellos que en general se encuentran en la explicación del surgimiento y funcionamiento de las instituciones en el marco de la acción global del Estado y de los intereses de los diferentes grupos sociales, sólo podrán ser superadas mediante un análisis mucho más amplio de aspectos y factores de la sociedad que deberían ser desarrollados e incorporados siguiendo los lineamientos del marco teórico propuesto en el segundo capítulo de este trabajo.

A. *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.* (BNOSPSA)

1. Antecedentes

El BNOSPSA constituye la más antigua institución pública creada expresamente para atender, junto a otros servicios públicos, el problema de la vivienda en zonas urbanas y dentro del sistema de financiamiento bancario oficial. La Ley General de Instituciones de crédito promulgadas en 1924 y la creación en 1925 del Banco de México, S. A., son los antecedentes institucionales más importantes para su formación en 1933, con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., (BNHUOPSA). Este nombre lo conservó hasta 1966 en que se transforma en BNOSPSA.

El objetivo inicial de esta institución oficial fue el de “conceder préstamos para la construcción de servicios públicos y para la creación y desarrollo de industrias de transformación...”. Se financiaron servicios de agua (1934), vialidad (1936), así como otros de carácter público. El Banco realizó estudios sobre vivienda a partir de 1936, que dieron origen a legislaciones específicas de vivienda, aunque ya se financiaba su construcción desde 1933.

Diversas modificaciones ha sufrido su legislación sin variar en sustancia el funcionamiento institucional. Su primera ley orgánica se reformó en 1947 para absorber al Banco de Fomento de la Habitación (fundado en 1943 y que venía desarrollando programas de vivienda de costos bajos). A partir de este año el banco desarrolla con mayor intensidad diversos programas de vivienda orientados hacia sectores medios y bajos de la población hasta constituir en 1954 el “Fondo de las Habitaciones Populares” a que nos referiremos más adelante.

Al crearse en 1964 el Programa Financiero de Vivienda, el Banco se incorpora a los mecanismos del mismo, lo cual le permite ampliar sus programas de vivienda al contar con un mayor financiamiento proveniente del sector privado.

2. Aspectos jurídico-institucionales

2.1 Marco Jurídico

Las disposiciones jurídicas sobre las cuales opera el BNOSPSA son las siguientes: *i)* Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares,¹ y *ii)* Ley Orgánica actual (promulgada en 1933 y reformada en 1943, 1947, 1949, 1953, 1956, 1958 y 1966).

¹ Creada en base a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. Nos referimos a ella con mayor detalle en el capítulo referido a FOVI.

La primera disposición es de carácter general e incluye a todas aquellas instituciones y organismos —públicos y privados— encargados de otorgar créditos para obras de carácter social o particular, entre ellas la vivienda.

Su Ley Orgánica actual regula el funcionamiento del Banco, fija sus objetivos y la estructura administrativa.

Dentro de esta ley (capítulo 9o., Arts. 45 a 51) se encuentra específicamente legislado el “Fondo de Habitaciones Populares”, mecanismo constituido dentro del Banco por el Gobierno Federal para implementar su programa de vivienda.

2.2 Objetivos

El BNOSPSA es una institución bancaria oficial dirigida a promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social; actúa como agente financiero y asesor técnico, tanto del Gobierno Federal como de gobiernos locales u otros organismos públicos. Cuenta para ello con fondos que pueden ser propios o provenientes de bancos del exterior con los que puede contratar directamente. El cumplimiento de una diversidad de funciones que rebasan con mucho las exclusivamente habitacionales, lo diferencia de los demás organismos específicos de vivienda que analizaremos más adelante.

Su acción estrictamente habitacional se ha intensificado con el Fondo de Habitaciones Populares, para realizar dentro del Banco el proyecto, construcción y urbanización de conjuntos habitacionales, así como el desarrollo de programas de mejoramiento de vivienda.

En sus objetivos no se especifica de manera concreta a qué sectores de la población se dirigirán sus planes de vivienda y, por lo tanto, los conceptos de vivienda “popular” y de “interés social” que maneja quedan bastante difusos y ambiguos.

2.3 Estructura Interna

Después de diversas reformas a su Ley Orgánica, a partir de 1969 su organización y funcionamiento se rige básicamente por una Asamblea General de Accionistas, un Consejo de Administración y un Director General. Cuenta asimismo con siete Gerencias (de Fideicomiso, Financiera, de Crédito, de la Habitación, de Obras, Jurídica y de Transportes) y varios Departamentos.

La Asamblea General de Accionistas se reúne una vez al año y constituye su órgano máximo. Sus funciones más importantes se refieren a determinar aumentos y disminuciones en el capital y número

de acciones por "serie", así como aprobar balances, estatutos, la actividad y el personal del Banco.

El Consejo de Administración está encargado de la operatividad y funcionamiento del Banco; depende de la Asamblea y sus funciones principales son la celebración de convenios (fiduciarios e hipotecarios), la formulación de reglamentos, la emisión de títulos de créditos y, en general, la ejecución de los acuerdos de la Asamblea.² Existe una Gerencia de la Habitación encargada de coordinar los programas de vivienda, aunque sobre su financiamiento, construcción, operación, mantenimiento, etc., las demás Gerencias también participan. La estructura administrativa de la institución se mantiene en forma similar a las instituciones bancarias privadas donde no participa el sector que se atiende. Es importante señalar que en el Consejo de Administración, tres puestos pertenecen a la banca privada y cuatro al sector público, lo que expresa el carácter semioficial del Banco.³ Por último, éste forma parte de un grupo financiero denominado BANOBRAS constituido con el Banco Nacional Urbano (antes Banco Nacional Monte de Piedad, S. A.) al adquirir el 93% de su capital social.

3. Aspectos financieros generales

Los recursos del BNOSPSA provienen de las siguientes fuentes:

- i) Emisión y colocación de valores. Comprende bonos hipotecarios, certificados de participación inmobiliaria, certificados de inversión, certificados para vivienda de interés social y otros títulos emitidos que amparan financiamientos específicos;
- ii) Créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras;
- iii) Recursos del Gobierno Federal y de otros organismos públicos que se absorben mediante la emisión de valores a que se refiere el punto i).

Durante 1970-1974 se recaudaron de las dos primeras fuentes de financiamiento 40 564 millones de pesos, de los cuales el 80.2% fueron obtenidos de empréstitos nacionales y extranjeros⁴ (véase el cua-

² Sin embargo, el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede vetar alguna solución que considere contraria a la estabilidad financiera nacional (Art. 9 de la Ley Orgánica).

³ Esto sucede así debido a que las acciones nominativas del banco corresponden a 4 "series", dos de las cuales sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal (A y D) y las otras dos por el público y bancos de ahorro (B y C).

⁴ No se cuenta con datos precisos sobre estos préstamos, sin embargo, se sabe que se han realizado operaciones con el First Boston Corp (310 millones en 1973) y con el Bank of America (675 millones en 1974), entre otros.

dro 26). Los pagos del principal e intereses realizados en el mismo periodo hacen, sin embargo, que sus pasivos totales para 1974 sean de 31 100 millones de pesos. A partir de 1956 la vivienda promovida por el Banco ha tenido una fuente de financiamiento específica cuyos recursos, destinados al Fondo de Habitaciones Populares, provienen básicamente de: subsidios de la federación; financiamientos contratados con los Estados y el Distrito Federal; recaudaciones sobre derechos, impuestos, ingresos, bienes y servicios de sus recursos; recaudaciones de organismos públicos y privados, canalizados a través del propio BNOSPSA.

CUADRO 26
BNOSPSA: OBTENCION DE RECURSOS FINANCIEROS, SEGUN FUENTES DE
FINANCIAMIENTO. 1970-1974
(millones de pesos)

	Total	Años				
		1970	1971	1972 ^{a/}	1973	1974
Total	40 564	5 121	5 096	7 264	14 086	8 997
Bonos hipotecarios						
Emitidos	6 318	700	874	1 019	2 125	1 600
Colocados	4 344	773	1 121	729	1 722	-
En circulación	16 933	3 394	3 991	4 172	5 376	-
Certificados de participación inmobiliaria						
Emitidos	100	-	-	100	-	-
Colocados	618	175	268	175	-	-
En circulación	3 073	-	1 204	1 179	690	-
Certificados para vivienda de interés social						
Emitidos	550	-	-	500	50	-
Colocados	550	-	-	500	50	-
En circulación	550	-	-	500	50	-
Certificados de inversión						
Emitidos	1 000	-	-	800	200	-
Colocados	653	-	-	336	317	-
En circulación	989	-	-	336	653	-
Créditos Bancarios ^{b/}	32 541	4 174	3 707	5 123	11 997	7 540

Fuente: BNOSPSA, Informes Anuales, 1970-1971, 1972, 1973 y 1974.

^{a/} No se incluye en este año la emisión de títulos "Ciudad Netzahualcóyotl" por 400 millones de pesos.

^{b/} Incluye préstamos tanto nacionales como extranjeros.

En el cuadro 27 se observan las partidas a que se asignaron sus recursos financieros durante el periodo de 1970-1974.⁵ El total de recursos activos ascendió en 1974 a 32 996 millones de pesos, lo cual

⁵ Para un panorama sintético del Banco, incluidos sus aspectos financieros, véase BNOSPSA, Labor realizada.

lo ubica como una de las instituciones bancarias con mayores recursos para la construcción de obras públicas. De éstos, se destinó durante el periodo alrededor del 18.6% a la vivienda de interés social (denominada popular en el cuadro 27). Se observa, asimismo, que la mayor proporción de recursos activos se destina a obras realizadas por el gobierno federal (55.0%).

CUADRO 27

BNOSPSA: DISTRIBUCION DE RECURSOS ACTIVOS POR PARTIDAS, 1970-1974
(millones de pesos)

	Años				
	1970	1971	1972	1973	1974
Total	12 250	13 253	16 171	26 384	32 996
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Federal ^{a/}	6 305	6 766	8 691	15 826	19 449
%	51.5	51.1	53.7	60.0	59.0
Gobiernos locales ^{b/}	1 416	1 651	2 594	3 243	3 921
%	11.5	12.5	16.0	12.3	11.9
Contratistas de obras	250	254	393	664	928
%	2.0	1.9	2.5	2.5	2.8
Habitación popular ^{c/}	2 842	2 731	2 480	4 417	5 697
%	23.2	20.6	15.3	16.7	17.3
Transportes	498	473	461	511	530
%	4.0	3.5	2.9	1.9	1.6
Créditos diversos	55	41	44	18	98
%	0.5	0.3	0.3	0.1	0.3
Otros activos ^{d/}	883	1 339	1 508	1 706	2 333
%	7.3	10.1	9.3	6.5	7.1

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Informes Anuales, 1970, 1971, 1972, 1973 y 1974, México, D.F.

a/ Incluye organismos descentralizados.

b/ Incluye a los gobiernos estatales y municipales

c/ A los créditos otorgados a la habitación popular se le agregó el rubro de "inmuebles para habitación popular" del renglón de otros activos.

d/ Incluye inversiones en valores, inmuebles varios y activos diversos.

4. Planes y programas

Dentro de la acción específica en materia de vivienda denominada de "interés social", el BNOSPSA habilita dos tipos de programas: i) programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva; y ii) programa de mejoramiento de vivienda. No tiene ningún programa de créditos individuales ni de promoción social.

El primer programa es el de mayor importancia y se refiere a la construcción de habitaciones nuevas que son promovidas, planeadas y financiadas a través del Banco; el segundo programa, cuya importancia ha disminuido últimamente, consiste en una acción financiera y técnica que permite mejorar las condiciones físicas de las viviendas ya construidas.

4.1 Financiamiento y construcción de vivienda nueva

La acción de BNOSPSA en la construcción de vivienda nueva se ha orientado de manera fundamental a áreas urbanas y sólo ha realizado en forma mínima programas de vivienda rural.* En general, se puede decir que es en las ciudades más grandes donde se ha concentrado el mayor número de viviendas. Este programa se refiere sobre todo a la construcción de habitaciones nuevas, financiadas a través de promociones directas del Banco o bien conjuntamente con otros organismos, e incorporadas al mercado de vivienda mediante el sistema bancario tradicional.

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda

a) *Aspectos económico-financieros y planeación general.* Dos variantes definen la forma como se financian las viviendas construidas por el Banco y que operan dentro del Fondo de Habitaciones Populares:

- i) Cuando se presenta una solicitud expresa de alguna entidad federativa o de grupos de trabajadores que contando con terreno propio (aunque no siempre es requisito indispensable), deseen construir sus viviendas; el Banco otorga en este caso el financiamiento a través de un fideicomiso para destinarse a la construcción de esas viviendas;
- ii) Cuando se trata de una acción promocional directa aplicando sus recursos propios a la construcción de vivienda nueva y urbanización del terreno, acción destinada al público en general.

El financiamiento dentro de estas dos variantes tiene una relación muy directa con los programas de vivienda del gobierno federal, gobiernos estatales, municipales y demás organismos públicos de vivienda —sobre todo en la primera variante— dado que el Banco les ha otorgado algunos financiamientos. En el cuadro 28 se aprecia que

* Se llevó a cabo de 1967 a 1970 un programa de vivienda campesina en colaboración con el gobierno del estado en Sinaloa, que incluyó también mejoramiento de la vivienda. Se construyeron 429 unidades.

CUADRO 28

BNOSPSA: RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS A VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y OTRAS OBRAS DEL GOBIERNO FEDERAL. 1970

(miles de pesos)

	Total	Años				
		1970	1971	1972	1973	1974
<u>Total</u>	37 428	3 576	3 190	6 393	13 432	10 836
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>Para vivienda</u>	3 677	373	178	160	1 627	1 339
%	9.8	10.4	5.6	2.5	12.1	12.3
Fondo de las habitaciones populares	3 478	373	154	146	1 467	1 339
Otros organismos	199	-	25	14	160	-
<u>Otras obras</u> ^{a/}	33 751	3 203	3 012	6 233	11 805	9 497
%	90.2	89.6	94.4	97.5	87.9	87.7

Fuente: BNOSPSA, Informes Anuales, 1971-1972-1973, 1974.

a/ Comprende financiamientos a obras públicas federales, obras estatales y municipales, préstamos a empresas constructoras de obras públicas y créditos para transportes.

durante el periodo de 1970-1974 el Banco destinó a la vivienda el 9.8% del total de recursos asignados a obras del sector público;⁷ de estos recursos se destinaron al Fondo de Habitaciones Populares 3 478 millones (9.2%), y 199 millones (0.5%) a otros organismos públicos de vivienda, lo cual muestra con claridad que en materia de vivienda el Banco se dedica casi en exclusiva a sus promociones directas más que a financiar a otras instituciones de vivienda.

Prácticamente el total de la inversión en vivienda de esta institución se invierte en la Ciudad de México según se deduce de la distribución geográfica de los recursos en este renglón para 1973 (véase el cuadro 29). En estados como Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, etc., no se realizó ninguna inversión en vivienda nueva. Sería recomendable que esta institución distribuyera de manera más equitativa sus recursos a través del territorio nacional, para coadyuvar con los esfuerzos de descentralización industrial y disminución de las desigualdades regionales.

El monto de la inversión en vivienda del BNOSPSA fue para 1973 de 713 millones de pesos, que representan el 17.7% del total invertido por el sector público en vivienda nueva (véase el cuadro 29).

Dentro de los planes del Banco la participación de la banca privada en el financiamiento de la vivienda es decisiva y constante. Ésta par-

⁷ Destaca el financiamiento del Banco al DDF para la construcción del circuito interior y para las obras del drenaje profundo.

ticipa en la adquisición de títulos de crédito y en la constitución de hipotecas sobre el valor de la vivienda. Un ejemplo de esto se encuentra en el hecho de que cuatro de los siete conjuntos habitacionales terminados entre 1967 y 1970 en la Zona Metropolitana de la ciudad de México,⁸ se construyeron con un financiamiento privado de aproximadamente el 40% del valor total de la obra, estimándose que un 25% se financia directamente por el propio adquiriente mediante el pago inicial de su vivienda.

CUADRO 29

BNOSPSA: INVERSION EN VIVIENDA NUEVA POR ZONA GEOGRAFICA, 1973
(miles de pesos)

Zonas y entidades federativas	Inversión	
	Total	%
Total	713 050	100.0
I. Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit	4 384	0.6
II. Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas	1 632	0.2
III. Nuevo León y Tamaulipas	11 434	1.6
IV. Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato	-	-
V. Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Edo. de México y Morelos	-	-
VI. Zona Metropolitana de la Ciudad de México	693 080	97.2
VII. Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas	-	-
VIII. Veracruz, Tabasco y Campeche	-	-
IX. Yucatán y Quintána Roo	2 520	0.4

Fuente: Subcomisión de Programación de Vivienda y Dirección General de Estadística, Construcción de vivienda de interés social 1973, México, 1973, cuadro 4, p. 15.

Cuando se trata de promociones directas del Banco, la planeación de la vivienda depende de estudios previos sobre la demanda potencial. Se realiza un estudio en las ciudades seleccionadas que comprende el déficit de vivienda, ingresos familiares, oferta de vivienda, etc., que permiten obtener una idea general sobre el número y tipo de viviendas requeridas. También existen estudios previos de carácter social (forma de vida, costumbres, etc. y técnicos-constructivos (materiales regionales, mano de obra, etc.).

⁸ Nos referimos a los conjuntos "Juan de Dios Bátiz", "Jardín Balbuena", "Popocatepetl" y "Romero de Terreros".

Una de las normas generales que el Banco se fija para evitar la distorsión de los valores inmobiliarios consiste en no construir más del 25% de la demanda potencial de cada localidad (déficit de viviendas con capacidad de pago) ni más del 2% de las viviendas existentes en la misma. Esta norma obviamente peca de gran optimismo pues el banco ni remotamente podría alcanzar estos niveles de construcción en alguna ciudad. El Banco, y esto sí es muy real, no atiende a los sectores sin capacidad de pago, por lo cual no se le puede considerar como instrumento encaminado a resolver problemas habitacionales de los grupos populares.

b) *Adquisición de tierras y reserva territorial.* Los terrenos donde el Banco construye vivienda son adquiridos de acuerdo con la forma de financiación de la vivienda. Cuando el programa parte de una solicitud expresa de organismos públicos, los terrenos para la vivienda son propiedad de éstos en la mayoría de los casos; cuando se trata de promociones directas del Banco, el origen puede ser público o bien privado. En ambos casos los terrenos, una vez cumplidos los trámites legales, pasan a formar parte de un fideicomiso —constituido de manera principal en el propio BNOSPSA— que permite un financiamiento mayor.

El Banco cuenta con una política de reservas territoriales basada en estudios del mercado inmobiliario, así como en las características jurídicas y físicas de los terrenos. En general, se estima que los terrenos son adquiridos con un año de anterioridad a la fecha de iniciación de la obra. En 1973 el BNOSPSA utilizó 3.3 millones de los 21.8 millones de metros cuadrados de tierra en reserva territorial disponible a diciembre de ese año. Esta reserva territorial representa el 27.9% de las reservas totales disponibles a la misma fecha por los organismos públicos de vivienda.

c) *Diseño y construcción.* El diseño —tanto arquitectónico como urbano —y la construcción de los conjuntos habitacionales son realizados principalmente por empresas privadas. Si bien constituye quizás una manera más expedita, en algunos casos, de proyectar y construir las viviendas, implica una mayor participación del sector privado en la producción de las mismas que probablemente tiende a aumentar sus precios.

No se cuenta con datos sobre el número de empresas privadas de construcción con las cuales el Banco mantiene relaciones contractuales; en todo caso, la decisión del otorgamiento de los contratos depende en exclusiva del Consejo de Administración o bien del Director General.

Con relación al tipo de viviendas que el Banco construye se pueden distinguir dos variantes: las viviendas unifamiliares que se cons-

truyen en terrenos propios y que se destinan a las ciudades del interior del país, y las viviendas multifamiliares en edificios de 4 a 5 niveles, incluidas las llamadas viviendas "duplex" y "triplex", que se construyen principalmente en la ciudad de México.

Los tipos de viviendas utilizados y la disposición urbanística de las unidades habitacionales son de forma tradicional, tanto en lo relativo a la organización espacial como a las técnicas y materiales de construcción. Por ejemplo, no han comenzado a utilizarse elementos prefabricados ni se han ensayado diseños del espacio más flexibles y novedosos.

En los conjuntos habitacionales, sobre todo los construidos en la ciudad de México, se cuenta con equipamientos comunitarios como escuelas, mercados, centros comerciales, parques de juego, etc., según el tamaño y localización del conjunto. Además, en algunos existen lotes disponibles para aquellas personas que quieran adquirirlos y construir su vivienda individualmente.

4.1.2 Distribución de la vivienda

Los requisitos para el otorgamiento de una vivienda son principalmente: *i)* un ingreso familiar mensual mínimo que asegure disponer de un 25% del mismo para el pago de la vivienda; *ii)* ser jefe de familia; *iii)* no ser propietario de inmuebles en la zona donde se encuentra la vivienda.

El enganche inicial en la compra de una vivienda varía entre el 4 y el 20% de su precio total y puede cubrirse durante el proceso de construcción de la misma con pagos decrecientes, constantes o crecientes.⁹ Las tasas de interés que se aplican actualmente (1976) oscilan entre el 10 y 12% anual sobre saldos insolutos (para 1970 osciló entre 8 y 10%).

La vivienda se adjudica en propiedad por medio de "certificados de participación inmobiliaria no amortizables" que tienen la característica de permitir el usufructo del inmueble, de no poder embargarse en beneficio de terceros, y de que una vez que todos los tenedores de certificados de un edificio hayan terminado de pagar el valor de la deuda pueda decidirse la venta del inmueble o bien adoptar el régimen de copropiedad, condominio o fideicomiso de administración. Con este sistema se definen los gastos de formalización de la compraventa; además, este certificado permite el traspaso de derechos de la vivienda, cuando sea aprobado por el Banco, con el solo endoso del

⁹ La Mensualidad creciente se incrementa cada dos años en un 9%; la decreciente disminuye en igual forma y la nivelada se conserva durante el plazo de amortización con cuotas fijas.

título de crédito. Cuando se trata de vivienda unifamiliar, se adjudica en propiedad, bajo el régimen legal de venta con reserva de dominio o venta con hipoteca.

Durante el periodo comprendido entre 1967 y 1970 los precios de venta de las viviendas (tipo departamento) oscilaron entre 68 000 y 80 000 pesos para los conjuntos habitacionales construidos en la ciudad de México. Para el interior de la república, en el mismo periodo, los precios fluctuaron entre 36 000 pesos (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas), 113 000 pesos (Cuernavaca, Morelos) con un precio medio de entre 55 000 y 80 000 pesos.

Entre 1972 y 1973 los precios de venta para el caso del conjunto habitacional "Acueducto Guadalupe" que se localiza en la ciudad de México, oscilaron entre 75 500 y 67 500 pesos para departamentos de 2, 3 y 4 recámaras y entre 78 000 y 80 000 pesos para casas "triplex" y "duplex".

Entre 1973 y 1974 estos precios aumentaron; los departamentos a 72 000 pesos, las viviendas "duplex" a 80 000 y las casas unifamiliares a 95 000. En general, los precios de venta se encuentran por debajo del límite máximo fijado por el Programa Financiero de Vivienda para la "vivienda de interés social".

Los sectores sociales atendidos por los programas del Banco según ingreso y ocupación en cuatro conjuntos habitacionales construidos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son los siguientes: el 47% declaró ingresos entre los 2 500 y 4 000 pesos mensuales y el 40% más de 4 000. Las actividades de estos mismos sectores correspondieron principalmente a empleados (70.4%), profesionistas (14.3%) y profesores (9.5%). Estos mismos porcentajes se mantienen más o menos constantes para otros ejemplos como el conjunto habitacional "Villa Coapa" (1966-1969) y el de "Acueducto Guadalupe" (1972-1973) (véanse los cuadros 30, 31 y 32). Se puede afirmar, por lo tanto, que los sectores atendidos corresponden a estratos medios de la población con una capacidad de crédito más o menos semejante a la requerida por los bancos privados dentro del sistema del Programa Financiero de Vivienda.

4.1.3 Uso de la vivienda

Los conjuntos realizados por el BNOSPSA, sobre todo en la ciudad de México, son administrados por "Administradoras Inmobiliarias", empresas filiales con personalidad jurídica, creadas por el banco para atender los problemas de administración y mantenimiento de esos conjuntos durante el periodo de amortización del crédito. Sus funciones son: entregar en condiciones adecuadas las unidades, atención de pro-

CUADRO 30

BNOSPSA: ADQUIRIENTES DE VIVIENDA SEGUN OCUPACION, ESTRATO DE INGRESO Y MIEMBROS POR FAMILIA, 1967-1970a/

(porcientos)

Ocupación, estratos de ingreso y composición familiar	Conjuntos habitacionales				Media
	Juan de Dios Bátiz	Jardín Balbuena	Popocatepetl	Romero de Terreros	
<u>Ocupación de los solicitantes</u>					
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Empresas privadas	13.54	30.10	40.72	42.60	31.74
Empresas bancarias	8.26	25.00	25.72	40.00	24.74
Empresas públicas	14.20	20.05	15.72	5.80	13.94
Profesionistas	25.69	11.62	10.72	9.50	14.38
Profesores	38.31	-	-	-	9.58
Comercio e industria	-	11.32	4.26	-	3.90
Otras actividades	-	1.91	2.86	2.10	1.72
<u>Ingreso de los adquirentes</u> ^{b/}					
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Menos de 2 000	-	-	-	3.15	0.79
2 000 - 2 500	13.69	13.53	11.43	8.45	11.78
2 501 - 3 000	9.70	25.07	17.14	19.50	17.85
3 001 - 3 500	17.85	18.38	8.57	16.30	15.28
3 501 - 4 000	15.38	13.16	21.43	8.90	14.71
más de 4 000	43.38	29.86	41.43	43.70	39.59
<u>Composición familiar</u> ^{c/}					
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
3	10.92	24.44	37.87	43.00	28.06
4	46.93	28.09	30.00	23.10	32.03
5	14.93	19.49	20.00	14.90	17.33
6	12.61	13.68	-	11.30	9.40
7	8.00	9.04	9.00	2.60	7.16
8	3.54	3.75	3.13	1.01	2.86
9	3.07	5.52	-	1.54	2.53
10	-	-	-	0.50	0.12
11	-	-	-	2.05	0.51

Fuente: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Conjuntos habitacionales en la ciudad de México, Programa buena vivienda, México, 1970.

a/ Se presenta aquí sólo cuatro de los conjuntos habitacionales construidos durante este período.

b/ Pesos.

c/ Personas por familia.

blemas legales, aseo de espacios comunes y vigilancia y mantenimiento de equipos e instalaciones.¹⁰

Las gastos de administración y mantenimiento de las unidades habitacionales son cubiertos por el adquirente mediante cuotas mensuales que varían entre el 15 y 20% de las mensualidades pagadas para cubrir el costo de adquisición de la vivienda, las cuales se incrementan cada dos años en un 10%.

¹⁰ El Banco persigue, además, una labor de preparación entre los ocupantes para el momento en que éstos se hagan cargo de los edificios al terminar el período de amortización de los certificados (autoadministración); esta labor ha comenzado recientemente.

CUADRO 31

BNOSPSA: ADQUIRIENTES DE VIVIENDA EN EL CONJUNTO HABITACIONAL DE VILLA COAPA SEGUN OCUPACION, ESTRATO DE INGRESO Y COMPOSICION FAMILIAR

Ocupación	Posición	%	Ingreso familiar mensual ^{a/}		Composición familiar	
			Estratos de ingreso	%	Número de miembros	%
Empleados privados		55.66	2 000 - 2 500	11.76	3	17.53
Empleados públicos		15.32	2 501 - 3 000	9.27	4	36.17
Profesionistas		14.60	3 001 - 3 500	18.42	5	19.38
Comerciantes e industria- les		7.06	3 501 - 4 000	16.52	6	12.67
Rentas		2.15	4 001 - 4 500	27.41	7	7.37
Varios ^{b/}		5.21	4 501 - 5 000	4.29	8	3.64
			5 001 - 6 000	5.82	9	3.24
			más de 6 000	6.51		

Fuente: BNOSPSA, Conjunto Habitacional Narciso Mendoza, Villa Coapa, México, Programa buena vivienda, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., México, 1970, pp. 68, 70 y 75.

^{a/} Pesos

^{b/} Artesanos, choferes, etc.

4.2 Programa de mejoramiento de vivienda

Este programa se inició en forma experimental en siete colonias populares de la periferia de la ciudad de México en 1965. Su objetivo inicial era mejorar las condiciones de salubridad, seguridad y habitabilidad de viviendas deterioradas ya construidas. El otorgamiento de un crédito a mediano y largo plazo permitiría sufragar los gastos de

CUADRO 32

BNOSPSA: ADQUIRENTES DE VIVIENDA EN EL CONJUNTO HABITACIONAL DEL ACUEDUCTO DE GUADALUPE SEGUN ESTRATO DE INGRESO Y OCUPACION, 1972-1973

Ocupación	Posición	%	Ingreso familiar mensual ^{a/}	
			Estrato de ingreso	%
Varios		9.0	2 500 - 3 000	10.0
Profesionistas		11.0	3 001 - 3 500	13.0
Empleados públicos		23.0	3 501 - 4 000	21.0
Comerciantes e industriales		24.0	4 001 - 4 500	17.0
Empleados privados		33.0	4 501 - 5 000	16.0

Fuente: BNOSPSA, Acueducto de Guadalupe México, D.F., programa buena vivienda, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., México, 1975, pp. 64 y 65.

^{a/} Pesos.

la instalación domiciliaria de agua y drenaje, mejoramiento o construcción de techos, ventanas, puertas, instalaciones eléctricas, así como la construcción de habitaciones para ampliar la vivienda.

Este crédito se asigna sólo a personas que habitan en un terreno de su propiedad y su monto depende del valor del terreno y de la construcción existente. Hasta 1970 este programa otorgaba créditos a familias con un ingreso medio de 1 400 pesos mensuales aproximadamente, calculando que se destinaría alrededor del 15% del mismo, o sea alrededor de 210 mensuales, para los pagos durante 6 a 10 años.

Este programa consta de dos etapas. La primera comenzó con la promoción del denominado *pie de casa* o *unidad sanitaria* prefabricada y compuesta por baño, cocina y lavadero. Esta unidad se otorga en venta sólo a aquellas familias que tienen regularizados sus terrenos y de acuerdo con la capacidad de pago de las mismas. Existen dos tipos de unidades: la de tipo "A", integrada por baño, cocina y lavadero, con un costo de 7 306 pesos; la de tipo "B", sólo con baño y lavadero, a un costo de 4 800 pesos, y cuyos pagos mensuales variaban entre 104 y 158 pesos durante cinco años (estos precios corresponden a 1970).

Según los propios comentarios de empleados del Banco, en 1970 este programa se enfrentó con serias resistencias por parte de las familias que deberían haber estado interesadas en el mismo, a pesar de que la institución emprendió en algunas zonas del Distrito Federal trabajos de sondeo y promoción entre posibles interesados. El Banco atribuye el poco éxito de este programa a la falta de conciencia de la población sobre la magnitud de las deficiencias que presentan sus viviendas. Hasta 1970 sólo se habían instalado 250 unidades y de 1972 a 1975 se colocaron 772 (principalmente en ciudades del interior). Sin embargo, habría que considerar si la situación económica de las posibles familias interesadas (que seguramente ganaban menos de 1 400 pesos mensuales) les permitía hacer frente al pago mensual de las cuotas estipuladas y, lo que es más importante, si las exigencias con respecto a la legalidad de la tenencia de la tierra, para un sector de la población que en general sólo tiene acceso a un lote en condiciones ilegales, no constituye un fuerte limitante del programa.

La segunda etapa que pretendía el mejoramiento de la construcción de la vivienda tuvo una acción muy limitada y en la actualidad prácticamente ha desaparecido por razones de financiamiento y poca capacidad de pago del sector al cual está dirigido. Sin embargo, este tipo de programas de mejoramiento de vivienda es importante en un país donde gran parte de la población de menores ingresos no tiene acceso a los programas oficiales de vivienda terminada. Sería aconsejable, por lo tanto, que se planearan en forma más realista para que resulten accesibles a los sectores de ingresos mínimos, teniendo en cuen-

ta las condiciones *reales* dentro de las cuales se producen los asentamientos de los grupos más necesitados.

4.3 Volumen y distribución de las viviendas construidas (1941-1975)

En el periodo 1941-1975, el BNOSPSA ha construido 47 977 viviendas (alrededor de 1 370 anuales). La reducida cantidad de viviendas construidas indica que esta institución pone mayor énfasis en la promoción de infraestructura urbana que en la de vivienda. Sin embargo, si se considera la producción de viviendas por periodo, se observan cambios importantes: hasta 1963 construyó sólo 205 viviendas anuales, mientras que en el sexenio 1964-1970 su producción media anual experimentó un fuerte aumento hasta llegar a la cifra de 4 041; en los cinco años siguientes (1971-1975) disminuyó a 2 990 viviendas anuales (véase el cuadro 33). Si se toma como referencia esta última cifra, se puede decir que esta institución contribuye con alrededor de un 0.5% en el número de viviendas necesarias para 1975 (568 000 viviendas; véase el cuadro 6).

La gran mayoría de las viviendas construidas por el BNOSPSA se localizan en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En ésta se encuentra el 85.1% del total construido en todo el periodo (1941-1975). Esta concentración, lejos de disminuir, se ha acentuado y si en 1941-1963 esa zona contaba con el 70.5% del total, en 1971-1975 aumentó al 91.0% (véase el cuadro 33). Verdaderamente, el programa de viviendas de esta institución se encuentra dirigido a resolver los problemas habitacionales de la ciudad de México. Si se consideran ahora las viviendas en proceso para 1975-1976, parece que esta tendencia tiende a disminuir: en la región VI (ZMCM) se está construyendo el 76.0% del total (5 109 viviendas; véase el cuadro 34). Sin embargo, esa cifra es aún muy elevada y la concentración de las obras del BNOSPSA en esa zona sigue siendo una característica de la institución.

B. *Programa Financiero de Vivienda (PFV) y Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI)*

1. Antecedentes

El Programa Financiero de Vivienda es un mecanismo de carácter financiero creado por el gobierno federal. Funciona básicamente a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda que se encarga de la coordinación y vigilancia del programa. Los antecedentes de su creación (1963) se encuentran en el financiamiento comercial que la banca privada otorgaba libremente a diversos pro-

CUADRO 34

BNOSPSA: VIVIENDAS EN PROCESO POR REGIONES, 1975-1976

Unidad habitacional	Fecha	Total	Regiones ^{a/}								
			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Total 1975-1976	1973-1975	6 723	150		400	550	200	5 109	200	64	50
José Escandón	1973-1975				300						
Palmas Preparatoria	1974-1975									64	
Comisión Nal. Coordinadora de Puertos	1974-1976					50					
La Valencia, Iztapalapa	1975-1976							780			
Cholula	1975-1976						100				
Colonia Emiliano Zapata	1975-1976								100		
Las Huertas (3a. Etapa)	1975-1976		100								
Lomas de Santiaguito (4a. Etapa)	1975-1976								100		
Matamoros	1975-1976				100						
San Juanico	1975-1976						100				
Santa María Tlaquepaque	1975-1976					500					
Unidad Morelos (5a. Etapa)	1975-1976										50
Valle Aragón	1975-1976							4 329			
Villa de Seris	1975-1976		50								

Fuente: Investigación Directa, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. (BNOSPSA), Subgerencia de Habitación, México.

a/ Región I: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; Región II: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Región III: Nuevo León y Tamaulipas; Región IV: Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; Región V: Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Edo. de México y Morelos; Región VI: Zona Metropolitana de la ciudad de México; Región VII: Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; Región VIII: Veracruz, Tabasco y Campeche; Región IX: Yucatán y Quintana Roo.

BNOSPSA: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR REGIONES, 1941-1975

Conjunto habitacional	Total	Regiones ^{a/}								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Total 1941-1975	47 977	2 097	328	769	859	1 174	40 821	423	67	1 439
Subtotal 1941-1963	4 732	-	36	259	32	-	3 338	-	67	1 000
Col. del Parque							354			
Conjunto Morazán							121			
Cerrada Zoquipa							23			
Plan Bantecario							374			
Unidad Barrientos							234			
Unidad Esperanza							206			
Unidad Insurgentes (1a. etapa)							55			
Lomas de Sotelo (1a. etapa)							78			
Unidad Modelo (1a. etapa)							83			
Col. Periodista (1a. sección)							150			
Col. Periodista (2a. sección)							32			
Col. Petrolera							270			
Plan San Luis							123			
Col. Sinatel							31			
Col. Ferrocarrileros					32					
Col. Ferrocarrileros									30	
Fracc. La Junta			36							
Col. Miguel Alemán										1 000
Fracc. Moderno									37	
Col. Petrolera				259						
Jardín Balbuena (1a. etapa)							296			
Unidad Modelo (2a. etapa)							853			
Col. Periodista (2a. sección)							45			
Subtotal 1964-1970	28 291	1 046	242	410	827	1 174	23 880	323	-	389
Jardín Balbuena (2a. etapa)							783			
Unidad Insurgentes (2a. etapa)							32			
Unidad Modelo (3a. etapa)							535			
Moncalco Tlatelolco							9 998			
Col. Periodista (2a. sección)							25			
Fracc. Agua Hedionda										
San Esteban						40				
Jardín Balbuena (3a. etapa)						234				
Las Palmas							1 659			
Las Palmas							2 084			
Las Palmas		291			280					
Col. Magisterio								126		
Romero de Terreros										
Villa Olímpica							190			
Villa Coapa							904			
Lomas Santiaguito (1a. etapa)							6 740			
Plan Sinaloa de Supe.		500						100		
Unidad Morelos (1a. etapa)										100
Unidad Morelos (2a. etapa)										150
Copilco Universidad							130			
Guanos y Fertilizantes			242							
Justo Sierra (1a. etapa)		144								
Las Águilas (1a. etapa)										
Lomas Santiaguito (2a. etapa)								97		
Unidad Morelos (3a. etapa)										139
Col. Petrolera				50						
Real de Minas						137				
Gregorio Mier				300						
Gregorio Torres					50					
Jardines San Manuel (2a. etapa)						295				
Justo Sierra (2a. etapa)		111								
Las Águilas (2a. etapa)					527					
Fracc. Longoria				60						
Pedregal de las fuentes						169				
Subtotal 1971-1975	14 954	1 051	50	100	-	-	13 603	100	-	50
Batallón San Patricio							370			
San Juan de Aragón							20			
Los Olivos		620								
Col. José Escandón				100						
Unidad Morelos (4a. etapa)										50
Acueducto Guadalupe							4 232			
Lomas de Santiaguito (3a. etapa)								100		
Las Huertas (1a. etapa)		281								
Las Huertas (2a. etapa)		150								
Valle de Aragón							8 803			
Carretones							178			
La Arboleda (1a. etapa)			50							

Fuente: Investigación directa, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BNOSPSA), Subgerencia de Habitación, México.

a/ Región I, Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Mayarít; Región II, Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Región III, Nuevo León y Tamaulipas; Región IV, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; Región V, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Edo. de México y Morelos; Región VI, Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Región VII, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; Región VIII, Veracruz, Tabasco y Campeche; Región IX, Yucatán y Quintana Roo.

motores para la construcción de vivienda. Estos 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.

En general, el financiamiento de la banca se otorga a promotores privados, aunque irregularmente también a diversos organismos públicos como el ISSSTE, el BNOSPSA, el Instituto Nacional de la Vivienda etc., cuyos recursos propios han sido precarios para atender de manera adecuada la demanda de vivienda popular.

El PFV y el FOVI se crean en un momento en que tanto a nivel continental como nacional se comienza a desarrollar el concepto de vivienda de interés social¹¹ y a incrementar aparentemente la preocupación por atender las demandas de bienestar social. Ello se vincula asimismo con la promoción de planes de ayuda financiera del gobierno de los Estados Unidos de América y de organismos interamericanos, a los países de Latinoamérica que tienen básicamente como objetivo contribuir a evitar los conflictos sociales, justamente en un momento de considerable movilización popular que siguió a la Revolución Cubana.

2. Aspectos jurídico-institucionales

2.1 Marco jurídico

La necesidad de poner en funcionamiento el PFV hizo necesario reformar algunas disposiciones jurídicas existentes hasta 1962, para permitir una forma más expedita de canalizar recursos financieros hacia la vivienda de bajo costo. Así, el marco jurídico comprende básicamente las disposiciones legales para la creación de dos organismos:

- a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI) creado como fideicomiso en el Banco de México, S. A., por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en abril de 1963.
- b) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, también creado en el Banco de México.

Además, para implementar el programa se emiten una serie de circulares por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el

¹¹ En 1958 se adoptó una definición de vivienda de interés social surgida del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES): "Aquella que es asequible de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos, proporcionarles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes".

Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, FOVI-FOGA, y los organismos de crédito privado bancario.¹²

Para crear los dos primeros organismos también fueron necesarias algunas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Estas reformas disponían que en el futuro los departamentos de ahorro de las instituciones bancarias deberían destinar el 30% de sus recursos a préstamos para la adquisición o construcción de viviendas de interés social y que las instituciones de crédito hipotecario deberían elevar sus créditos hasta el 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. Esta primera reforma incluía las instituciones de ahorro y préstamos, las asociaciones mutualistas y otras instituciones crediticias similares, e hizo posible que los bancos privados ampliaran sus canales de captación del ahorro público al permitir la expansión de sus departamentos específicos de ahorro y préstamo.¹³

2.2 Objetivos

El PFV, habilitado a través del FOVI y del FOGA, tiene como objetivos principales: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementar la oferta de la misma, lograr que instituciones de crédito privado concedan financiamientos especiales, promover la generación de ahorros de un sector de la población y aumentar la ocupación en base a la construcción masiva de conjuntos habitacionales y dinamizar al mismo tiempo las actividades industriales.

Para lograr estos objetivos el FOVI opera como un mecanismo a través del cual se canaliza el 30% de los depósitos en departamentos de ahorro de los bancos privados, así como de diversas instituciones de crédito hipotecario, hacia promotores privados u organismos públicos que construyen vivienda de interés social; se otorga al adquiriente un crédito que cubre hasta el 80% del valor de la vivienda, a través de la emisión de bonos y cédulas hipotecarias. Sin embargo, el FOVI no sólo es una institución de servicio financiero, también participa en la construcción de vivienda de interés social. Conjugó así dos mecanismos básicos de operación: el primero cuando actúa con sus propios recursos, con apoyo de bancos extranjeros, en la construcción directa de vivienda, y el segundo cuando actúa en relación con la banca y

¹² Entre las más importantes se destacan los números 1469 y 1500 (de junio de 1963 y abril de 1964, respectivamente) expedidas por el Banco de México, S. A., así como los números 512 y 517 (de agosto de 1963 y junio de 1964, respectivamente), expedidas por la Comisión Nacional Bancaria.

¹³ Artículo 2; Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares.

empresas privadas nacionales como un organismo de asesoría técnica y control.

Por su parte, el FOGA tiene como función la de otorgar apoyo de garantía y liquidez a los bancos privados que hayan concedido préstamos hipotecarios o fiduciarios para viviendas de interés social.¹⁴

Los sectores sociales atendidos por este programa son fundamentalmente grupos de clase media, además de un grupo reducido de trabajadores cuyos ingresos les permiten ser sujeto de crédito bancario. En principio, las personas con salarios superiores a un cierto nivel máximo, fijado según la región del país, no pueden obtener su vivienda a través del programa (véase el cuadro 35).

3. Aspectos financieros generales

3.1 Fuentes de financiamiento

Los recursos con que cuenta el Programa Financiero de la Vivienda provienen fundamentalmente de:

- a) El gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- b) La banca privada, es decir del 30% de los fondos de las instituciones hipotecarias y departamentos de ahorro de los bancos de depósito;¹⁵
- c) Bancos u organismos extranjeros o internacionales.

El FOVI recibió en 1963 recursos de tipo presupuestario del gobierno federal por 200 millones. En 1964 recibió recursos del exterior de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) por 250 millones y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 125 millones; estos fondos constituyen el capital "semilla" del FOVI.

Además, hay que agregar que el primer conjunto de viviendas de interés social promovido en 1964 directamente por FOVI se construyó con otro préstamo del exterior proveniente del American Federation

¹⁴ El apoyo del FOGA se establece para cuando los bancos hagan frente a las siguientes situaciones: por falta de pago puntual del adquirente; cuando la garantía del acreditado resulte insuficiente; cuando los costos de operación de los créditos o los préstamos resulten elevados con relación a la tasa máxima de interés que deba pagar el adquirente; facilitar pago de prima de seguros (véase "Programa Financiero de Vivienda" — SHCP, México 1964, p. 160).

¹⁵ Los recursos de la banca privada provienen de los ahorros e inversiones del capital circulante, emisión de títulos de crédito, bonos, etc. También de instituciones hipotecarias, fiduciarias, de capitalización de ahorro y préstamo, de seguros y fianzas.

CUADRO 35

FOVI: CARACTERIZACION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL SEGUN
UBICACION GEOGRAFICA Y PRECIO DE VENTA. 1975

(pesos)

Zonas y entidades	Precio máximo de vivienda		Ingreso máximo del sujeto de crédito
	Individual	Conjuntos habitacionales	
I. Aguascalientes, 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	117 000	hasta 102 000 (por lo menos 50% de las viviendas) de 102 000 a 117 000 (por ciento restante) y de 117 000 a 139 000 (no más del 25% de las viviendas)	no superior a 6 900
II. Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zonas Metropolitanas de Acapulco, Guadaluajara y Monterrey	139 000	hasta 117 000 (por lo menos 50% de las viviendas) de 117 000 a 139 000 (por ciento restante) y de 139 000 a 160 000 (no más del 25% de las viviendas)	no superior a 7 900
III. Faja de 100 Kms. a lo largo de fronteras Norte y Sur	153 000	hasta 131 000 (por lo menos 50% de las viviendas) de 131 000 a 153 000 (por ciento restante) y de 153 000 a 175 000 (no más del 25% de viviendas)	no superior a 8 600
IV. Baja California Norte y Baja California Sur	164 000	hasta 153 000 (por lo menos 50% de las viviendas) de 153 000 a 175 000 (por ciento restante)	no superior a 8 600

Fuente: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Programa financiero de vivienda, 1970, Cuadro Anexo 4.

of Labor and Congress of Industrial Organization, de 125 millones de pesos, con el cual se completó un total de 700 millones de pesos captados entre 1963 y 1964 del Gobierno Federal y Organismos Internacionales (FOVI, 1970, p. 44).

3.2 Asignación de recursos

En el periodo 1965-1974 se invirtieron 10 168 millones de pesos en viviendas; el 89.4% provino de la banca privada, el 9.6% del FOVI y el 1.0% restante de otras fuentes de recursos (véase el cuadro 36).¹⁶

Mientras las instituciones de ahorro destinan el total del 30% de sus fondos a promociones privadas de vivienda, las hipotecarias dirigen ese 30% básicamente a organismos públicos según la siguiente distribución: 7.5% a créditos de vivienda popular para personas de salario mínimo, con el apoyo de FOGA a través del Banco de México y para viviendas realizadas por organismos públicos como el DDF, BNOSPSA, INDECO y el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE); 15.0% para la construcción, mejoramiento y adquisición de viviendas de interés social realizada por organismos públicos para personas con salario superior al mínimo; y el 7.5% restante para viviendas de interés social realizadas por promotores privados.

Los recursos del FOVI, como se mencionó, provienen del gobierno federal y préstamos extranjeros; se dirigen por un lado a financiar sus propios conjuntos de vivienda y por otro a apoyar financieramente a promotores privados (el 9.6% que aparece en el cuadro 36 no incluye estos apoyos financieros).

4. Planes y programas

4.1 Programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva

En la vivienda producida con patrocinio del PFV, el FOVI actúa de dos formas diferentes: a) como organismo de servicio y asesoría técnica en la construcción de vivienda de interés social financiada directamente por la banca privada a promotores externos, privados o públicos;

¹⁶ Es importante señalar que dentro de los recursos que figuran como provenientes de la banca privada (que representan más del 80% de las inversiones totales en el periodo 1965-1970), un por ciento importante de los mismos fue suministrado por FOVI mediante complementos financieros que el tercer semestre de 1970 representaban 635.5 millones de pesos aplicados a la construcción de 14 937 viviendas, es decir, a casi un 20% del total de viviendas que aparecen como financiadas por la banca privada.

FOVI: INVERSIÓN TOTAL Y NÚMERO DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL FINANCIADAS POR LA BANCA PRIVADA
Y FOVI, 1965-1974

Año	Total		Banca privada		Recursos FOVI		Otras fuentes	
	Vivienda	Inversión ^{a/}	Vivienda ^{b/}	Inversión ^{a/}	Vivienda ^{c/}	Inversión ^{a/}	Vivienda	Inversión ^{a/}
Total	170 045	10 168 (100.0)	140 158	9 094 (89.4)	15 572	974 (9.6)	2 000	100 (1.0)
1965	11 807	620 (100.0)	9 659	532 (85.9)	2 148	88 (14.1)	-	-
1966	12 037	729 (100.0)	10 993	671 (92.0)	1 044	58 (8.0)	-	-
1967	24 509	1 579 (100.0)	12 673	789 (50.0)	11 836	790 (50.0)	-	-
1968	10 736	678 (100.0)	10 192	640 (94.5)	544	38 (5.5)	-	-
1969	13 468	811 (100.0)	14 714	811 (100.0)	-	-	-	-
1970	19 458	1 199 (100.0)	16 500	1 099 (91.6)	-	-	2 000	100 (8.4)
1971	17 911	1 140 (100.0)	17 911	1 140 (100.0)	-	-	-	-
1972	13 222	861 (100.0)	13 222	861 (100.0)	-	-	-	-
1973	29 226	1 305 (100.0)	22 310	1 305 (100.0)	-	-	-	-
1974	17 671	1 246 (100.0)	11 984	1 246 (100.0)	-	-	-	-

Fuente: La información de 1965-1969 se obtuvo en, Programa financiero de vivienda, evaluación y proyección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la vivienda, 1970. La información de 1970 a 1974 se obtuvo en el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Investigación directa.

a/ En millones de pesos corrientes; los números entre paréntesis son los porcentajes que representa la inversión de la zona privada del FOVI y de otras fuentes respecto del total.

b/ Dentro de estas viviendas financiadas por la banca privada se consideran tanto aquellas realizadas por promotores privados como por organismos públicos. No se presenta información sobre el número de viviendas correspondientes a cada uno de los sectores que participan en la construcción.

c/ Estas viviendas corresponden a conjuntos realizados por el FOVI. No se consideran apoyos financieros otorgados.

b) como promotor directo en la construcción de vivienda de interés social que financia con recursos propios y de la banca nacional y extranjera.

En el primer caso, en algunas ocasiones el FOVI otorga apoyo financiero a la banca privada para completar las cantidades que ésta destina a la construcción y adquisición de vivienda de interés social, cuando por algún motivo éstas resultaron insuficientes. En adición, aprueba el monto de la inversión así como los proyectos en cuanto sus características constructivas y socioeconómicas y en algunos casos supervisa su ejecución, presta asesoría técnica para la elaboración y realización de los proyectos y orienta a los promotores privados en la obtención del financiamiento de la banca privada.

En el segundo caso la participación de FOVI es mucho más directa en todas las etapas del proceso de producción y distribución de la vivienda.

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda

a) *Aspectos económico-financieros y planificación general.* En la primera modalidad descrita anteriormente, la construcción de las viviendas se financia con recursos provenientes del 30% de los fondos de las instituciones hipotecarias y de ahorro de la banca privada; esto se hace a través de los llamados "créditos puente". Estos créditos pueden otorgarse a dependencias del gobierno federal, a gobiernos estatales o municipales o bien al sector privado cuando sus planes además hayan sido aprobados técnicamente por FOVI. De 1965 a 1969 el 25.1% de la inversión en vivienda se destinó a tres organismos del sector público y el 74.9% restante directamente a través del mismo PFV (véase el cuadro 37). Este financiamiento incluye también la urbanización total del conjunto habitacional (en algunos casos, se venden los terrenos sin construcción) y su tasa de interés es del 10% anual máximo, con un recargo del 1% por una sola vez en el momento en que se concede el crédito.

Debido a que estas realizaciones se llevan a cabo por parte de promotores privados o bien de diferentes organismos públicos, sin coordinación entre sí, no se observa una planificación a nivel nacional en cuanto a distribución de los conjuntos habitacionales, recursos invertidos, etc. Con seguridad esta distribución se realiza según la demanda solvente, de acuerdo con los mecanismos del mercado.

En el caso de las promociones directas del FOVI, el financiamiento proviene básicamente de recursos del gobierno federal y de préstamos internacionales (AID y BID).

b) *Adquisición de tierras y reserva territorial.* Dada la índole de la primera modalidad descrita en este programa, no puede existir una

CUADRO 37

FOVI: INVERSION EN VIVIENDA DE INTERES SOCIAL ENTRE EL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA (PFV) Y ORGANISMOS SELECCIONADOS DEL SECTOR PUBLICO, 1965-1969

(millones de pesos)

	Total	Años				
		1965	1966	1967	1968	1969
Total	5 890	680	888	2 186	1 211	925
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PFV	4 416	619	729	1 579	678	811
%	74.9	91.0	82.1	72.3	56.0	87.7
Sector público	1 474	61	159	607	533	114
%	25.1	8.9	17.9	27.7	44.0	12.3
BNOSPSA	1 166	61	9	495	495	106
INV (INDECO)	229	-	126	69	33	1
ISSSTE	79	-	24	43	5	7

Fuente: Programa Financiero de Vivienda, Evaluación y Proyección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (FOVI), Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, México 1970, Cuadro 14 y datos en el cuadro 9.

política general de adquisición de tierras, la cual probablemente es realizada por cada uno de los promotores privados.

En la segunda modalidad de las promociones directas del FOVI, los conjuntos se realizan en terrenos de su propiedad o bien a través de fideicomisos especiales.

c) *Diseño y construcción de la vivienda.* En la fase de producción de la vivienda, la empresa privada es la que realiza los trabajos de diseño y construcción, pero existen algunas diferencias de matiz entre la primera y la segunda modalidad presentadas en lo que se refiere a la participación del FOVI en el diseño de las viviendas.

Mientras que en el caso de las promociones directas el FOVI fija los lineamientos para el proyecto de los conjuntos, en el caso de las viviendas realizadas por entidades privadas éstas sólo responden a normas generales de diseño establecidas por el FOVI. No obstante, éste debe dar su aprobación técnica.

Las normas técnicas comprenden: características de la vivienda (número de cuartos, superficies mínimas y espacios comunes en los edificios; servicios urbanos; uso del suelo, sobre todo en cuanto a espacios libres; criterios para el agrupamiento de las viviendas, distancias entre edificios, etc.) y especificaciones de construcción (materiales para cimientos, muros, losas, pisos, acabados, puertas, ventanas e instalaciones). Asimismo, al solicitar la aprobación técnica la promotora deberá cumplir una serie de requisitos respecto a los antece-

dentes del proyecto, sus especificaciones y la documentación respectiva.

A través de este programa se pueden financiar conjuntos donde el 80% de las unidades sean viviendas de interés social, y el 20% restante locales comerciales o industriales cuyo precio no exceda de 250 000 pesos. Por un lado, la fijación de las normas mínimas señaladas trata de asegurar la construcción de viviendas adecuadas y habitables, y por otro, la determinación de precios máximos pretende garantizar la realización de viviendas de interés social. Sin embargo, no hemos podido precisar si efectivamente esas normas mínimas se cumplen, sobre todo en las promociones privadas, donde el control del FOVI no resulta muy estricto; por otra parte los precios máximos fijados, si bien son menores a los de las viviendas comerciales, no aseguran en un país como México que ellas sean realmente de "interés social".

4.1.2 Distribución de la vivienda

Los requisitos que deben llenar las personas para ser beneficiarias de un crédito del PFV son similares a las de otros organismos; específicamente los ingresos mensuales no deben ser superiores a los que se señalan en el cuadro 35, pero sí lo suficientemente altos para que les permita ser sujetos de un crédito bancario.

Para otorgar vivienda a personas con salario mínimo se procede a través del Banco de México y de organismos públicos de vivienda. Las personas beneficiadas deben pagar un enganche del 5% del precio de venta y pueden lograr hasta el 95% de crédito si FOGA otorga el 15% suplementario al 80% normal establecido para todos los casos. Los créditos son a 15 años con interés del 6% anual sobre saldos insolutos.

Los créditos para sectores con ingresos mayores al mínimo cubren el 80% del precio de la vivienda, con amortizaciones semestrales en plazos de 10 y 15 años y tasas de interés entre el 9 y 10.1% anual sobre saldos insolutos.

El precio medio de venta de las viviendas hasta 1970 fue de 55 000 pesos, sin haberse elevado prácticamente en el quinquenio 1965-1969. Sin embargo aquellas con precios entre 66 000 y 80 000 pesos representaron alrededor de la tercera parte del número total construido (véase el cuadro 38).

Durante este periodo se fijó a los departamentos de ahorro un precio tope general de 80 000 pesos por vivienda, mientras que para los bancos hipotecarios ese límite fue de 55 000, en ambos casos para toda la república. En los últimos años esta situación fue modificada y se fijaron los siguientes precios tope por zonas: Zona 1, 117 000 pesos; Zona 2, 139 000; Zona 3, 153 000; Zona 4, 164 000 pesos (véase el cuadro 38).

CUADRO 38

FOVI: NUMERO DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL FINANCIADAS POR LA BANCA PRIVADA DENTRO DEL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA SEGUN PRECIO DE VENTA, 1965-1970

Años	Viviendas		Precios					
			menores a		de 55 000 a		de 66 000 a	
	Total	%	55 000	%	66 000a/	%	80 000b/	%
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	155 719	100.0	64 155	41.2	44 816	28.8	46 748	30.0
1965	9 659	100.0	5 538	57.3	976	10.1	3 145	32.6
1966	10 993	100.0	4 774	43.4	1 802	16.4	4 417	40.2
1967	12 673	100.0	5 225	41.2	2 481	19.6	4 967	39.2
1968	10 192	100.0	4 142	40.6	2 088	20.6	3 962	38.8
1969	14 714	100.0	8 652	50.8	2 176	14.8	3 886	26.4
1970	19 458	100.0	8 039	41.3	5 581	28.6	5 838	30.1
1971	17 911	100.0	5 986	33.5	6 021	33.6	5 904	32.9
1972	13 222	100.0	3 946	29.8	4 632	35.0	4 644	35.2
1973	29 226	100.0	15 194	51.9	7 450	25.5	6 582	22.6
1974	17 671	100.0	2 659	15.1	11 609	65.6	3 403	19.3

Fuente: La información del período 1965-1969 se obtuvo del Programa Financiero de Vivienda Evaluación y Proyección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, 1970, cuadro 9; De 1970 a 1974 la información se obtuvo mediante investigación directa en el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

a/ A partir de 1973 se estableció un precio de 80 000 pesos para este tipo de viviendas.

b/ A partir de 1973 se estableció un precio de 120 000 pesos para este tipo de viviendas.

se el cuadro 39). Puede observarse que como consecuencia del proceso inflacionario, que se agudizó sobre todo a partir de 1973, los precios tope han sufrido un significativo aumento hasta casi duplicarse.

En el caso de las viviendas realizadas directamente por FOVI durante el quinquenio 1965-1969, el precio medio fue de 44 175 pesos por vivienda, es decir, un poco inferior al de las viviendas financiadas por la banca privada.

Tomando en cuenta los precios fijados para las viviendas financiadas a través de la banca privada, es posible inferir que tanto el valor del enganche (muy alto sobre todo en los casos en que no interviene FOGA), como el de las cuotas mensuales (que oscilan en el mejor de los casos entre 949 y 1 331 pesos) dejan fuera de este programa a los sectores de ingresos menores (véase el cuadro 39). Por ejemplo, si se considera que como máximo un trabajador puede destinar a vivienda un 20% de sus ingresos, para pagar las cuotas mencionadas debería percibir entre 4 750 y 6 650 pesos mensuales. De aquí que el PFV esté diseñado sobre todo para un sector de la clase media, dejando en ge-

neral fuera de él aún a las personas con salario mínimo, para no hablar del grueso de la fuerza de trabajo que no alcanza a ganarlo.

La vivienda, una vez seleccionado el adquirente, es adjudicada en propiedad mediante un certificado de vivienda; este certificado de participación inmobiliaria constituye una variante de aquellos no amortizables que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. otorga a sus adquirentes de vivienda. En términos generales, los certificados de vivienda son contratos que establecen la posibilidad de uso inmediato y transmisión de dominio del inmueble sin tener que cubrir gastos notariales ni impuestos de traslación en el momento de la operación sino hasta el final de la amortización. También tienen la característica de que al quedar el adquirente en imposibilidad de se-

CUADRO 39
FOVI: PAGOS MENSUALES SEGUN PRESTAMOS DE LA BANCA PRIVADA
PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL. 1975
(pesos)

	Zona ^{a/}			
	I	II	III	IV
Precio máximo de venta	117 000	139 000	153 000	164 000
Préstamo de la banca privada ^{b/}	93 600	111 200	122 400	131 200
	111 150	132 050	145 350	155 800
Enganche del adquirente ^{c/}	23 400	27 800	30 600	32 800
	5 850	6 950	7 650	8 200
Pagos mensuales				
10 años ^{d/}	1 186	1 409	1 551	1 662
	1 408	1 673	1 841	1 974
15 años ^{d/}	949	1 128	1 242	1 331
	1 127	1 339	1 474	1 580
10 años ^{e/}	1 237	1 470	1 618	1 734
	1 469	1 745	1 932	2 059
15 años ^{e/}	1 006	1 195	1 315	1 410
	1 194	1 419	1 562	1 674

Fuente: Cuadro 35 y el folleto "lo que usted debe saber acerca de los servicios de Hipotecaria Bancomer, S.A.", 1975

a/ La zona I está constituida por, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; la zona II por, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y zonas metropolitanas de Acapulco, Guadalajara y Monterrey; la zona III está formada por una faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera norte y sur; por último, la zona IV está formada por Baja California Norte y Baja California Sur.

b/ Según se preste el 80.0% o el 95.0% del precio total.

c/ Según se pague el 20.0% o el 5.0% del precio total.

d/ Con tasa de interés del 9% anual cuando el adquirente consigue apoyo de FOGA y según la alternativa de enganche seguida. Véase nota e/.

e/ Con tasa de interés del 10% anual y según la alternativa de enganche véase nota c/.

guir cubriendo las cuotas, puede recuperar parte de lo acumulado hasta esa fecha o bien recibir el seguro a que da lugar dicha operación.

4.1.3 Uso de la vivienda

Los conjuntos realizados por FOVI están administrados por un Fideicomiso para la Administración de Unidades Habitacionales, creado bajo sus auspicios, cuya función es velar por la conservación, mantenimiento, vigilancia y operación de los mismos. El FOVI, junto con el Fideicomiso, ha elaborado un manual operativo para la administración de unidades habitacionales de interés social.

4.2 Programa de créditos individuales para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda

A través de este programa se otorgan créditos a aquellas personas con capacidad crediticia bancaria, que deseen construir su vivienda en terreno propio, por su propia iniciativa, o bien mejorar su vivienda.

Estos créditos cubren hasta el 80% del valor de la vivienda a realizar o lo que implique la reparación siempre que no exceda la frontera económica fijada para la vivienda de interés social. Se podrá ampliar hasta el 95% si el adquiriente otorga en garantía algún bien inmueble o mueble o si FOGA concede el 15% restante, debiendo completar el adquiriente el 5%. Los plazos de amortización e intereses aplicados son similares a los créditos otorgados para la adquisición de vivienda realizadas a través del PFV.

4.3 Volumen y distribución de las viviendas construidas

Desde su fundación (1963) hasta la fecha (1975), el FOVI ha financiado un total de 170 045 viviendas, esto es, 17 000 viviendas anuales (véase el cuadro 36). Ante las necesidades anuales de vivienda (véase el cuadro 6), esta institución sólo logra cubrir alrededor del 3% de las mismas.

La distribución geográfica de la inversión señala cierta tendencia a la concentración en el centro de la república, en especial en la ciudad de México, pues las regiones V y VI obtuvieron el 61.5% del total de créditos otorgados (véase el cuadro 40).

Sería aconsejable que se prestara mayor atención a regiones como las VII, VIII y IX, que son las económicamente más atrasadas del país y que sólo recibieron en 1974 el 3.4% del total de créditos (véase el cuadro 40).

CUADRO 40

FOVI: NUMERO Y MONTO DE CREDITOS OTORGADOS POR LA BANCA PRIVADA PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, POR REGIONES, 1973-1974

(Miles de pesos)

Región	Entidades	1 9 7 3				1 9 7 4			
		Créditos	%	Monto	%	Créditos	%	Monto	%
	Total	29 226	100.0	1 305 511	100.0	17 703	100.0	1 245 517	100.0
I.	Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit	1 649	5.6	64 332	5.0	623	3.5	55 489	4.5
II.	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas	2 245	7.7	122 192	9.3	1 565	8.8	114 117	9.2
III.	Nuevo León y Tamaulipas	3 427	11.7	151 059	11.6	1 664	9.5	129 880	10.4
IV.	Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato	3 521	12.1	164 871	12.6	1 930	10.9	137 244	11.0
V.	Querétaro, Hidalgo, Puebla, Edo. de México y Morelos	8 006	27.4	435 788	33.4	4 877	27.5	360 142	28.9
VI.	Area Metropolitana de la Cd. de México	8 624	29.6	291 343	22.3	6 521	36.9	405 927	32.6
VII.	Michoacán, Guerrero y Chiapas	1 237	4.2	46 630	3.6	169	1.0	13 466	1.1
VIII.	Veracruz, Tabasco y Campeche	303	1.0	17 113	1.3	198	1.1	16 731	1.3
IX.	Yucatán y Quintana Roo	214	0.7	12 183	0.9	156	0.8	12 521	1.0

Fuente: La información para el año de 1973 se obtuvo de la Dirección General de Estadística, S.I.C., Construcción de Vivienda de Interés Social, Subcomisión de Programación de la Vivienda, 1973, Cuadro 9, la información para el año de 1974 fue obtenida directamente en el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) 1974.

C. Departamento del Distrito Federal (DDF): Dirección General de la Habitación Popular (DGHP)

1. Antecedentes

Debido a que esta Dirección forma parte del Departamento del Distrito Federal, sus antecedentes se encuentran en los programas de vivienda que éste empezó a desarrollar a partir de 1934, año en que se emite un decreto presidencial que le encarga la construcción de viviendas económicas para sus trabajadores de ingresos mínimos. En ese mismo año se agregan dos decretos a la ley orgánica del DDF en los que se fijan las condiciones a las que se sujetará la enajenación de casas económicas para sus trabajadores y se autoriza al BNOSPSA para administrarlas.

En 1936 se dicta un reglamento de la ley orgánica del DDF en el cual se establecen las características que deben llenar los trabajadores para tener derecho a una casa y se fijan las obligaciones de los beneficiarios y las del Departamento.

Por último, en 1946, se emite la ley de servicio público de habitaciones populares, a cargo del DDF y con el asesoramiento del BNOSPSA, cuyo objetivo es fomentar la construcción de casas baratas.

Los antecedentes directos más importantes de la DGHP son los dos grandes conjuntos destinados a recolectores de basura, jardineros, pepenadores,¹⁷ etc., construidos entre 1962 y 1964: Santa Cruz Meyehualco, con 3 000 viviendas y San Juan de Aragón, con 9 927. De estas experiencias fue altamente sintomático el hecho de que poco tiempo después de haber sido ocupadas las viviendas, los adquirientes iniciales las desocupaban traspasándolas o alquilándolas a otras familias. Se detectaron casos de monopolización de la vivienda que condujeron al DDF a incluir dentro de los programas actuales de vivienda algunas acciones de carácter legal y de promoción económico-social tendientes a ejercer un mayor control en la etapa de uso de la vivienda y a tratar de reducir o minimizar el problema señalado.

2. Aspectos jurídico-institucionales

La DGHP se crea en 1970 de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica del DDF reformada en ese año. Según los objetivos fijados en ese artículo, esta dirección debe elaborar, ejecutar o promover programas de habitación y fraccionamientos populares; llevar a cabo programas de regeneración urbana en cuanto se relacio-

¹⁷ Personas que se dedican a clasificar los desperdicios de basura para ser vendidos a otras personas o industrias.

nen con los de la habitación popular y “reacomodar” a las familias afectadas; así como administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento.

Su acción, a diferencia de los otros organismos analizados cuya jurisdicción es nacional, se limita estrictamente al Distrito Federal y dentro de éste a los sectores populares, compuestos por trabajadores subempleados, comerciantes, artesanos, obreros no calificados, etc., pero con ingresos mínimos suficientes como para constituirse en sujetos de crédito oficial.

3. Aspectos financieros generales

Los recursos para esta Dirección son obtenidos fundamentalmente de dos fuentes de financiamiento:

- a) De los recursos presupuestarios del gobierno federal, principalmente como parte del presupuesto destinado anualmente al DDF;
- b) Del financiamiento captado de instituciones de crédito y ahorro privadas que operan dentro del Programa Financiero de Vivienda, denominados “créditos puente”.¹⁸

Los recursos de origen presupuestario del gobierno federal han sido muy precarios comparados con los provenientes de la banca privada que han constituido casi el 70% del total (véase el cuadro 41). Prácticamente no existen recursos provenientes de los rendimientos obtenidos de la construcción y asignación de viviendas o lotes populares promovidos por esta dependencia.

Los fondos de origen presupuestario se destinan básicamente a obras de infraestructura y equipamiento urbano, es decir, a la urbanización de los terrenos destinados a vivienda¹⁹ y, en casos aislados, al pago de terrenos sin urbanizar. El financiamiento para la construcción de vivienda, llamado “crédito interno”, absorbe los mayores recursos, coincidiendo en este sentido con los otros organismos de vivienda (véase el cuadro 41).

4. Planes y programas

La DGHP ofrece mayor diversidad de programas que los organismos analizados hasta ahora. Ellos pueden agruparse en tres tipos fundamentales:

¹⁸ Véase la parte correspondiente al Programa Financiero de vivienda (FOVI).

¹⁹ Incluyen generalmente la pavimentación, alumbrado público, drenaje y agua.

CUADRO 41
DDF-DGHP: ORIGEN Y ASIGNACION DE RECURSOS, 1970-1975
(millones de pesos)

Origen	Asignación	Recursos	
		Absoluto	%
Total		2 155.67	100.0
Recursos propios	Adquisición de predios	150.95	7.0
Recursos propios	Urbanización	511.48 ^{a/}	23.7
Créditos banca privada	Construcción de viviendas	1 493.23	69.3

Fuente: Dirección General de la Habitación Popular, DDF, Investigación directa.

^{a/} Este renglón incluye recursos propios para el "plan bianual 75-76" por 224.97 millones de pesos.

- a) Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva;
- b) Programa de mejoramiento de la vivienda y de ayuda a la construcción, y
- c) Programa de promoción económico-social.

4.1 Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva

Este programa es el más importante de los tres. La Dirección promueve la construcción, hace los planes y controla la construcción de las viviendas y se encarga también de su distribución y de que sean utilizadas adecuadamente.

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda

a) *Aspectos financieros y planeación general.* El financiamiento de las viviendas nuevas se realiza en dos etapas fundamentales. En la primera, la DGHP actúa directamente al aplicar sus propios recursos a la urbanización de los terrenos donde se construirán. En la segunda, el financiamiento es otorgado por las instituciones de crédito bancario a través de los "créditos puente" del Programa Financiero de Vivienda, que consisten en préstamos sobre garantía hipotecaria del terreno y la construcción.²⁰ Sólo en pocas ocasiones esta Dirección ha promovido la construcción de vivienda por medio de la constitución de fideicomisos en casos en que se trataba de utilizar terrenos que no eran propiedad del Departamento del Distrito Federal.²¹

²⁰ La Dirección ha captado recursos por esta vía de la Asociación Hipotecaria Mexicana y recientemente también del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

²¹ Se estima que del total de viviendas construidas sólo el 16% se han financiado por este sistema.

La planeación de los conjuntos habitacionales ha respondido en general a las políticas de planificación urbana de otras dependencias del DDF. No se conocen estudios particulares sobre la localización de los conjuntos dentro de la ciudad, aunque en lo referente a la planeación de la vivienda se han llevado a cabo estudios sociales sobre la población atendida, que en algunos casos han dado lugar a una concepción distinta a la tradicionalmente aplicada a la vivienda popular en México.²²

La DGHP realiza dos tipos de unidades. Las llamadas “unidades habitacionales” propiamente dichas y los “conjuntos urbano populares” o “fraccionamientos populares”. Mientras los primeros constan en exclusiva de unidades de vivienda, los segundos cuentan además con servicios comunitarios y centros industriales, así como áreas para el desarrollo de programas de orientación social y pequeñas cooperativas de consumo y producción. Estos conjuntos están destinados, en general, a una población de ingresos más bajos que las unidades habitacionales.

En 1973, la inversión en vivienda nueva fue de 405.8 millones de pesos, cifra que representó el 10.1% del total invertido en ese mismo año por los organismos públicos de vivienda en toda la república y el 18.1% de los recursos aplicados en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

b) Adquisición de terrenos. La Dirección construye la mayor parte de sus viviendas en terrenos de propiedad del DDF, los cuales son también utilizados para otros programas de obras públicas. Algunos de esos terrenos son obtenidos como resultado de acciones de erradicación de “ciudades perdidas”, las que a su vez forman parte de las acciones de remodelación urbana.

La Dirección General de la Habitación Popular ha incorporado al desarrollo urbano del Distrito Federal aproximadamente 1 000 hectáreas empleadas en la construcción de sus conjuntos habitacionales, y se estima que se cuenta además con 300 hectáreas cercanas a estos conjuntos como reserva para nuevas realizaciones.

c) Diseño y construcción. La vivienda producida por esta Dirección puede ser de dos tipos: *vivienda de interés social*, para personas con ingresos relativamente mayores y con un precio mínimo de 52 000 pesos; y *vivienda de interés popular*, para personas de ingresos mínimos. Dentro del primer tipo se construyen viviendas “duplex” (18% del total construido) o apartamentos en edificios multifamiliares (14% del total). Dentro del segundo, viviendas unifamiliares que constituyen el 68% de las viviendas construidas.

²² Se verá con más detalle este aspecto en la parte de diseño y construcción.

El diseño arquitectónico y urbanístico de los conjuntos está a cargo del personal técnico de la Dirección y tiene las siguientes características: los edificios de tipo multifamiliar son de 4 o 5 niveles y constan de apartamentos tradicionalmente diseñados²³ con áreas que varían entre los 60 y 82 metros cuadrados. Las viviendas "duplex" ocupan terrenos de aproximadamente 55 metros cuadrados y se construyen por pares en cada lote (en dos niveles) y su disposición interna tiene las mismas características y limitaciones que la de los departamentos. Sus áreas construidas varían entre los 46 y 91 metros cuadrados.

Las viviendas unifamiliares, producidas sobre todo a partir de 1972 tienen en cambio una nueva concepción espacial que aparece como la primera innovación importante llevada a la práctica desde hace más de dos decenios en la vivienda popular en México.²⁴

Se construyen fundamentalmente en los conjuntos urbanos populares y su disposición urbanística se basa en lotes de 90 y 108 metros cuadrados con construcción de un solo nivel. Sin embargo, hay que señalar que este tipo de habitaciones tienden a fomentar la extensión del área urbana al demandar edificaciones horizontales con altos costos de infraestructura.

Por otra parte, se trata de viviendas de bajo costo por la cantidad mínima de metros de construcción, pero que tienen la posibilidad de ampliarse de acuerdo a las necesidades y posibilidades futuras de cada familia con lo cual se logra una gran flexibilidad para una gama de posibilidades individuales. El área de construcción inicial representa del 17% al 32% del área total del terreno, según el tipo de vivienda unifamiliar. Se distinguen seis variantes: La *vivienda de cartón*, la *vivienda base* (UFB), la *vivienda tipo*, (UFA), la *vivienda tapanco* (TAP), la *vivienda tapanco-comercio* (TAP-COM) y la *vivienda taller*.

La *vivienda de cartón* es una construcción provisional que cuenta con un lote urbanizado de 90 metros cuadrados en los llamados fraccionamientos populares. La familia puede ir construyendo su vivienda definitiva con materiales que la Dirección le proporciona periódicamente.²⁵

La *vivienda base* consta de espacios de estar-comer, cocineta, baño, una recámara y patio. Su construcción es definitiva en terrenos de 108 metros cuadrados.

²³ Constan principalmente de cocina, patio de servicio, recámaras y baño, distribuidos como locales independientes y vestíbulos con un área de circulación.

²⁴ Cabe agregar en este sentido los diseños de viviendas económicas hechos por Pedro Ramírez Vázquez, denominada "La casa que crece" y las realizadas por la Comisión Federal de Electricidad (ambas de producción limitada todavía).

²⁵ Esta acción forma parte del programa de mejoramiento de vivienda que será abordado con más detalle más adelante.

La *vivienda tipo* es la de menor área construida, en terrenos de 90 metros cuadrados. Consta de un cuarto donde se cocina, se duerme y se come, y un baño con acceso al exterior donde se localiza un lavadero, que suman entre 18 y 20 metros cuadrados de construcción. Sin embargo, se tiene la posibilidad de agregar 32 metros de área para dormir.

La *vivienda tapanco* mantiene las mismas características que la anterior con la diferencia de contar con un "tapanco", es decir, una plataforma de madera colocada a 2.30 metros del nivel del suelo, comunicada por una escalera formando prácticamente un cuarto de dos niveles. El área del tapanco es usada para dormir pues está proyectada para dos camas matrimoniales con una circulación mínima.

La *vivienda tapanco-comercio* es también similar a la anterior, pero construida en un terreno de 108 metros cuadrados y con un espacio para comercio con acceso a la calle; la superficie total construida es de 46.7 metros cuadrados, teniendo la posibilidad de agregarse 25 más.

Por último, la *vivienda taller* mantiene, en lotes de 105 metros cuadrados, las mismas características de la *vivienda tipo*, pero con un área de 20 metros para establecer un taller ubicado en la parte posterior de la vivienda.

En la construcción de las viviendas aún se emplean los sistemas tradicionales. Los materiales de construcción se componen fundamentalmente de tabique ligero, concreto, varilla, madera y lámina. Los acabados son rústicos con piso de cemento y pintura sobre los muros.

La construcción de las viviendas en todas sus modalidades es realizada por empresas privadas pero, en general, bajo la supervisión de la propia Dirección. Los contratos concertados dependen en exclusiva del Director o bien de otra autoridad superior del DDF, y no existe una reglamentación al respecto. Es posible señalar que entre las empresas de construcción que realizan la mayor parte de las viviendas figuran por lo menos dos constructoras que tienen importantes contratos de obra con organismos como INFONAVIT. Podría concluirse que las empresas privadas constructoras de la vivienda popular de los organismos públicos por lo general son las más grandes del ramo y los contratos se concentran en unas cuantas de ellas.

d) *Costos de construcción y urbanización.* Los costos de construcción de las unidades de vivienda son relativamente bajos, sobre todo en el caso de las viviendas unifamiliares, por razones de tamaño, organización del espacio y características constructivas que hemos analizado (véase el cuadro 42). Ésos oscilan entre 45 000 y 96 000 pesos para los departamentos; entre 31 000 y 75 000 para las viviendas "duplex" (según el número de recámaras), y entre 8 500 y 26 000 pesos para las unifamiliares, según se trate de viviendas tipo, tapanco, etc. (véase el cuadro 42).

CUADRO 42

DDF-DGHP: COSTOS DE CONSTRUCCION POR TIPO DE VIVIENDA Y CONJUNTO HABITACIONAL, 1971-1975^{a/}

Unidad habitacional	Año	Tipo de ^{b/} vivienda	Area construida (metros cuadrados)	Costo por unidad	Costo por metros cuadrados (pesos)
Constitución 1917	1971	UFB	31.35	19 200	612
Ampliación Providencia	1975	UFB	36.00	24 000	667
Vicente Guerrero	1972	UFB	36.00	23 265	646
	1972	UFC	76.00	42 124	554
	1972	EDIF. 3	79.76	63 499	796
	1972	EDIF. 2 y A	78.08	56 499	724
Ejército de Oriente	1973	UFB	36.00	23 265	646
	1973	UFC	76.00	42 124	554
	1973	DUPLEX 2	46.70	30 910	662
Ejército Constitucionalista	1974	UFB	36.00	23 265	646
	1974	DUPLEX 2	46.70	30 910	662
	1974	DUPLEX 2	50.55	30 910	611
Presidente Madero	1973	DUPLEX 3	83.95	56 250	670
	1973	DUPLEX 2 y A	91.92	56 250	612
	1973	EDIF. 3	79.87	63 500	795
	1973	EDIF. 2	60.35	44 831	743
	1973	EDIF. 2 y A	82.25	61 099	743
Sta. Cruz Meyehualco	1973	DUPLEX 3	83.95	56 250	670
	1973	EDIF. 3	79.87	63 500	795
Barrio Santiago	1973	EDIF. 2	62.02	53 058	855
	1973	EDIF. 3	81.70	69 895	856
	1973	DUPLEX 3	83.95	75 647	901
Ermita Zaragoza	1974	UFA	16.50	13 070	792
	1974	TAP	27.82	21 070	757
	1974	TAP-COM	39.95	26 284	658
	1975	EDIF. 3	81.48	96 346	1 182
Los Pinos Izta-calco	1973	DUPLEX 2	46.70	30 910	662
	1973	UFA	17.11	11 925	697
	1973	TAP	28.84	17 500	607
	1973	TAP-COM	43.00	25 650	596
San Francisco Culhuacán ^{c/}	1975	UFA	16.50	8 500	515
Las Trancas ^{c/}	1975	TAP-DUP	30.94	34 000	1 099

Fuente: Dirección General de la Habitación Popular, DDF, Información no publicada de la Oficina de Planeación y Desarrollo de la Comunidad.

- ^{a/} No se incluyen costos de terreno y urbanización. Tampoco se incluye la unidad habitacional "Candelaria de los Patos", "Canteras del Peñón" ni los construidos vía fideicomiso.
- ^{b/} Vivienda interés popular: UFA, vivienda tipo, un cuarto y baño; UFB, vivienda base con una recámara; TAP, vivienda tapanco; TAP-COM, vivienda tapanco con comercio. Vivienda interés social: UFC, vivienda UFA ampliada de 3 recámaras; Edif. 2 departamento de dos recámaras; Edif. 2 y A, departamento de dos recámaras y una alcoba; Edif. 3, departamento de tres recámaras; Edif. 3 y A, departamento 3 recámaras y alcoba; Duplex 2 vivienda duplex de 2 recámaras; Duplex 2 y A, vivienda duplex 2 recámaras y alcoba; Duplex 3, vivienda duplex de 3 recámaras.
- ^{c/} Denominados "conjunto urbano popular", los restantes son unidades o conjuntos habitacionales.

Sin embargo, sorprende que los costos por metro cuadrado son bastante altos en las viviendas de interés popular (vivienda tipo y tapanco), sin mayores variaciones, dentro de los mismos conjuntos, en relación a las viviendas “duplex” y departamentos en edificios multifamiliares, lo cual indica que el precio reducido se consigue de manera principal por una reducción del número de cuartos y en general del espacio habitable.

Los costos de terrenos y urbanización tienden a repercutir poco sobre el costo total de la vivienda ya que la tierra es en general propiedad del DDF, y éste cuenta además con personal y equipos para realizar las obras necesarias de urbanización. Estos costos son sólo indirectamente cubiertos por los adquirientes a través de los pagos del impuesto predial, pues no son incluidos en el precio de la vivienda.

4.1.2 Distribución de la vivienda

Las viviendas construidas por esta Dirección están destinadas básicamente a los siguientes grupos de la población:

- a) A personas pertenecientes al sector popular que no tienen un trabajo fijo y, por lo tanto, no son atendidas por otros organismos de vivienda. Éstas se denominan “viviendas para los no asalariados”;
- b) A personas afectadas por la construcción de obras públicas, a las que se entrega una vivienda como pago total o parcial de su propiedad anterior (tal ha sido el caso, por ejemplo, de las personas afectadas por la construcción del Circuito Interior);
- c) A familias trasladadas como consecuencia de la erradicación de “ciudades perdidas” o bien a aquellas cuyas viviendas han sufrido daños por siniestros físicos o estén en peligro de derrumbarse (vecindades decadentes). En estos casos las familias se distribuyen en los diferentes tipos de vivienda de acuerdo a sus posibilidades económicas.

La composición de las familias que ocupan los conjuntos habitacionales es la siguiente: el 45.5% pertenece al grupo de los “no asalariados”; el 47.8% proviene de las “ciudades perdidas”; el 4.6% de “vecindades decadentes” y el 2.1% corresponde a personas afectadas por la realización de obras públicas (véase el cuadro 43).

No existen criterios de selección por sorteo, o algún otro sistema imparcial para otorgar viviendas a las personas incluidas en el primer grupo. De acuerdo con la información recogida, una gran parte de estas viviendas se destinan a trabajadores afiliados a la CNOP.²⁶

²⁶ Confederación Nacional de Organizaciones Populares, una de las tres centrales que conforman el PRI (Partido Revolucionario Institucional).

CUADRO 43

DDF-DGHP: ORIGEN DE FAMILIAS QUE COMPONEN LOS CONJUNTOS
HABITACIONALES 1972-1975

(familias)

Origen	Años				1972-1975	
	1972	1973	1974	1975	Total	%
Total ^{a/}					34 879	100.0
No asalariadas ^{a/}					15 883	45.5
Ciudades perdidas	3 978	5 659	4 739	2 281	16 657	47.8
Afectación por obras	-	245	417	85	747	2.1
Vecindades decadentes	91	550	624	327	1 592	4.6

Fuente: Dirección General de la Habitación Popular del DDF, investigación directa.

^{a/} No se consiguió la distribución de este total para los cuatro años en cuestión.

Un requisito básico que la Dirección establece para la asignación y adjudicación de viviendas es que se cuente con un ingreso familiar proveniente de una actividad que permita hacer frente a las cuotas exigidas para el pago de la vivienda. Otros requisitos son formar parte de un núcleo familiar integrado y no ser propietario de otra vivienda en el Distrito Federal. Las viviendas son adquiridas en propiedad, pero gravadas por una hipoteca a favor de la institución de crédito que la financió (se trata, como ya se mencionó, sobre todo de la Asociación Hipotecaria Mexicana). De esta manera queda gravada mediante contratos de compra-venta, con reserva de dominio a favor de la institución mencionada, la cual se encarga lógicamente de percibir los pagos correspondientes, así como de atender y resolver cualquier aspecto legal.

El enganche varía entre 5% (vivienda de interés popular) y 10% (vivienda de interés social), y los plazos de amortización son fijos a 15 años con una tasa de interés del 6% (interés popular) y 9% (interés social).

Las cuotas que el adquiriente debe pagar varían entre los 296 y 1 296 pesos mensuales, según el tipo de vivienda (véase el cuadro 44). Su porcentaje con relación al salario mínimo es, para la mensualidad menor, del 14% en 1975.²⁷

Los precios de venta dependen fundamentalmente del costo de construcción y éste a su vez del tipo de vivienda de que se trate.

En general, la vivienda que produce esta Dirección, dadas las consideraciones anotadas, tienen precios relativamente bajos. En el cua-

²⁷ Este por ciento ha descendido: en 1972 fue de 25%, en 1973 de 23% y en 1974 de 19% (se ha tomado como ingreso mínimo mensual en 1975, 1 902 pesos).

CUADRO 44

DDF-DGHP: PRECIOS DE VENTA POR TIPO DE VIVIENDA Y CONJUNTO HABITACIONAL, 1971-1975^{a/}

Nombre	Conjunto habitacional		Tipo de vivienda	Precio (miles de pesos)	Viviendas		Cuota mensual ^{e/} (pesos)
	Costo total ^{b/}	Superficie ^{c/}			Número		
Total	1 410.9	5 763			27 773	100.0	
Constitución 1917	5.5	892	UFB	30.0	222	0.8	296- 349
Ampliación Providencia	9.7		UFB	30.0	400	1.5	296- 349
Vicente Guerrero	473.6	1 710	EDIF 3	80.0	1 034	3.8	902-1 028
			EDIF 2 y A	72.5	306	1.1	818- 932
			UFC	62.5	501	1.8	685- 784
			UFC	80.0	93	0.3	902-1 028
			UFB	30.0	6 919	24.9	296- 349
Ejército de Oriente		411	DUPLEX 2	47.5	2 352	8.5	531- 610
			UFC	62.5	528	1.9	635- 784
			UFB	30.0	1 522	5.5	296- 349
	403.0						
Ejército Constitucionalista		612	DUPLEX 2	47.5	1 120	4.0	531- 610
			UFB	30.0	3 060	11.0	296- 349
Presidente Madero	107.1	196	DUPLEX 3	110.0	28	0.10	1 296-1 469
			DUPLEX 2 y A	110.0	368	1.3	1 296-1 469
			EDIF 2	62.5	30	0.10	736- 834
			EDIF 3	80.0	410	1.5	942-1 068
			EDIF 2 y A	72.5	630	2.3	854- 968
Asamblea Constituyente	8.8	44	EDIF 2 y A	72.5	116	0.4	1 296-1 469
			DUPLEX 3	110.0	116	0.4	1 296-1 469
Candelaria de los Patos	49.1	29	EDIF 2		335	1.2	
			EDIF 2 y A		135	0.5	
			EDIF 3 y A		215	0.8	
Conjunto Urbano Popular Ermita Zaragoza	277.8	1 256	DUPLEX 3	110.0	606	2.2	1 296-1 469
			EDIF 2	80.0	184	0.7	942-1 068
			EDIF 3	95.0	368	1.3	1 119-1 269
			UFA	24.5	1 925	6.9	258- 303
			UFA-TAP	32.5	1 403	5.0	329- 386
			UFA-TAP-COM	40.0	511	1.8	405- 476
Conjunto Urbano Popular Los Picos de Iztacalco	4.1	317	DUPLEX 2	52.5	352	1.3	606- 693
			UFA	21.5	676	2.4	218- 255
			UFA-TAP	27.5	345	1.2	239- 327
			UFA-TAP-COM	38.0	179	0.6	385- 452

Fuente: Investigación directa y Programa de Vivienda del Gobierno de la Cd. de México, Dirección General de Programación y Estudios Económicos del DDF. Mimeo, 1975.

a/ No aparecen en este cuadro los "Conjuntos Urbanos Populares" Las Trancas, Canteras del Peñón y San Francisco Cuahuacán; ni los construidos vía Fideicomiso.

b/ Millones de pesos.

c/ Miles de metros cuadrados.

d/ Vivienda de interés popular: UFA, vivienda tipo de un cuarto y baño; UFB, vivienda base con una recámara; TAP, vivienda tapanco; TAP-COM vivienda tapanco con comercio. Vivienda de interés social: UFC vivienda UFA ampliada de 3 recámaras; EDIF 2 departamento 2 recámaras; EDIF 2 y A departamento 2 recámaras alcoba; EDIF 3 departamento 3 recámaras; EDIF 3 y A departamento 3 recámaras y 1 alcoba; duplex 2 vivienda duplex 2 recámaras; duplex 2 y A Vivienda duplex 2 recámaras y alcoba; duplex 3 vivienda duplex 3 recámaras.

e/ Las cuotas mensuales varían por la tasa de interés (6% interés popular y 9% interés social), edad del solicitante y enganche (5% interés popular y 10% interés social) en plazos fijos a 15 años.

dro 44 se puede observar que a precios corrientes de 1974, una vivienda de interés popular costaba entre 21 500 y 40 000 pesos y las de interés social entre 47 500 y 110 000 pesos.

En 1975 estos precios se elevaron a 21 500 y 52 500 pesos para vivienda de interés popular y a 62 500 y 160 000 para vivienda de interés social; se estima que el 64.0% de las viviendas correspondieron a la primera categoría y el 36.0% restante a la segunda.

4.1.3 Uso de la vivienda

Las características socioeconómicas y culturales de una parte importante de la población que ocupa las viviendas —que está constituida por familias de muy escasos recursos, provenientes de áreas rurales o ciudades perdidas—, se traducen en la necesidad de implementar programas de asistencia económica y de promoción social que permitan a los beneficiarios el pago de una vivienda, así como su adecuación al uso de un espacio que, en gran medida, es distinto al que estaban acostumbrados a habitar.

Las acciones con relación al mantenimiento y administración de los conjuntos habitacionales se dan a través de una organización política y social donde participan los habitantes de los conjuntos y son habilitados o dirigidos por la Dirección.

El mantenimiento y administración de los conjuntos habitacionales se realiza a través de una organización que consta de un administrador, los Comités de Manzana y los Comités de Vecinos.

El Administrador es nombrado directamente por el titular de la Dirección General de la Habitación Popular y se encarga —entre otras cosas— de que se cumplan las cláusulas del contrato de compraventa. Esta oficina se financia con las cuotas que deben aportar los adquirientes. Éstos varían entre 10 y 20 pesos para las viviendas de menor precio y de 95 a 110 para viviendas de interés social, esto es, aproximadamente entre el 5 y el 10% del pago mensual.

Los Comités de Vecinos son organismos que auxilian al administrador en sus funciones y sirven como enlace político entre la Dirección y los residentes, pues sus miembros son elegidos por el director. Previa aprobación de los habitantes, tienen la representación oficial de toda la unidad dentro y fuera de ella.

Los Comités de Manzana son organismos de base y se integran por los residentes en elecciones democráticas. Entre sus funciones principales se encuentra la organización y desarrollo de asambleas que deben ser convocadas y presididas por el Administrador.²⁸ Estos comités

²⁸ Una característica formal del control político que se ejerce en estas reuniones es el hecho de que sólo pueden votar aquellas personas que posean una credencial expedida por el Administrador.

representan —junto con los anteriores— los organismos de control político e ideológico de los habitantes. Éstos suelen ser organizados para participar en actos de carácter social o político a petición de la Dirección o del Administrador.

4.2 Programa de mejoramiento de la vivienda y ayuda a la construcción

Las crecientes necesidades insatisfechas del sector popular que aumenta también aceleradamente con el rápido crecimiento de la ciudad de México, ha obligado a esta Dirección —junto con otras dependencias del DDF— a habilitar una serie de programas de carácter social tendientes a tratar de disminuir las carencias en los servicios básicos que requieren estos sectores de la población.

La atención del mejoramiento de la vivienda existente ha tenido dentro de estos programas una gran importancia, aunque se ha visto limitada por el bajo nivel de ingreso del sector atendido y por el problema de la tenencia ilegal de la tierra.

Tres acciones forman parte de este programa de mejoramiento de la vivienda:

- a) Regularización de la tenencia de la tierra y “erradicación de ciudades perdidas”;
- b) Mejoramiento de vecindades;
- c) Venta de materiales y estímulo a la autoconstrucción.

La primera opción es la más importante, dada la magnitud de las invasiones de tierras urbanas de propiedad particular, federal o sujetas al régimen comunal y ejidal; el surgimiento de fraccionamientos clandestinos ha contribuido a agudizar esta característica del crecimiento urbano. La *regularización* del suelo se lleva a cabo en colaboración con FIDEURBE y con la Procuraduría de Colonias Populares, dependientes del propio DDF, y se orienta hacia la legalización de los terrenos (en cuyo caso el usuario permanece en el lugar y se procede a dotar a la colonia de los servicios públicos más elementales). Cuando no existe posibilidad de legalización se procede a la erradicación de los pobladores y a su realojamiento en las viviendas nuevas promovidas por la Dirección.

Este último caso se presenta principalmente cuando los terrenos son privados y el propietario —mediante convenios previos— proporciona el enganche y dos anualidades para que la familia pueda adquirir una vivienda nueva. El tipo y precio de ésta se establece en función del ingreso familiar; no obstante, se sabe que existen muchos casos —aun cuando no se logró establecer su número— en que las vivien-

das son rechazadas por las familias reacomodadas por no poder pagar las mensualidades requeridas.

El mismo procedimiento se sigue para aquellas vecindades que por su estado físico ruinoso (la mayor parte de las veces por estar sujetas al régimen de “rentas congeladas”) ponen en peligro a los moradores. Sin embargo, esta acción de erradicación de vecindades ha ido disminuyendo. La negativa de los inquilinos a cambiarse o pagar más renta por su vivienda y la habilidad de algunos propietarios que aprovechando este programa lograban a su beneficio nuevos contratos con los inquilinos para aumentar rentas, obligó a la Dirección a limitar el programa.

En gran medida la erradicación de “ciudades perdidas” y “vecindades” consiste sólo en el traslado o movilización de sus habitantes de un lugar a otro, dado que sus precarias condiciones económicas no les permite pagar una vivienda nueva. De esta manera, sólo se da un cambio de lugar con el traslado de los mismos problemas que dieron origen a la erradicación. Limitaciones de tiempo no han permitido ahondar en este aspecto que consideramos vital en los programas de regeneración de viviendas populares.

La acción de la Dirección en cuanto al *mejoramiento de vecindades* —en colaboración con otras dependencias del DDF e incluso con INDECO— se enmarca dentro de los programas de regeneración urbana. En este sentido el programa se relaciona con la acción descrita anteriormente y se da sólo cuando se logra la compra-venta del inmueble por parte del DDF. El mejoramiento incluye arreglos o sustitución de techos; establecimiento del drenaje, luz, lavaderos, calentadores; mejoramiento de pisos, muros, etc. En algunos casos se constituye para ello un comité de vecinos que se encarga de la coordinación del programa de construcción y de otros de carácter social. En la actualidad este programa de *mejoramiento* ha sido más limitado que el de *erradicación*, pues los inquilinos optan mejor por una vivienda nueva (algunas veces adquirida sin engache), que por una regenerada que requiere el pago de una renta mayor.

El mejoramiento de la vivienda realizado a través de la adquisición de materiales de construcción y del sistema de autoconstrucción, se efectúa cuando la tenencia de la tierra ha sido regularizada y, más específicamente, para reemplazar a las viviendas provisionales de madera y cartón en lotes urbanizados que forman parte de los conjuntos habitacionales. La mayor parte de éstas son habitadas por familias erradicadas de “ciudades perdidas” o “vecindades”.

El programa consiste en la venta de los materiales de construcción más usuales: varilla, cemento, arena, tabique, pintura, etc., que se encuentran almacenados en bodegas del DDF instaladas en los conjuntos habitacionales. El modo de adquirirlos es mediante un crédito has-

ta por 500 pesos que otorga inicialmente la Dirección al adquirente para que una vez cubierto su monto, pueda volver a adquirir materiales por igual cantidad. A este sistema, único en los programas actuales de mejoramiento de la vivienda popular en México, se le ha denominado "fondo revolvente".

Esta acción se acompaña, la mayoría de las veces, de una asesoría técnica que la Dirección brinda para el mejor uso de los materiales adquiridos. La vivienda es así mejorada o construida con materiales más sólidos y por el propio morador.

Sin embargo, en la práctica han existido problemas en cuanto a la adecuada distribución de los materiales. Se ha intentado —sin mucho éxito hasta hoy— la creación de cooperativas de consumo entre los habitantes de las unidades que tiendan a lograr una más adecuada distribución y entrega de los materiales de construcción a precios más bajos que los del mercado.

4.3 Programa de promoción económico-social

Este programa se orienta, por un lado, a incorporar socialmente a los habitantes de cada conjunto habitacional a su nuevo contexto urbano mediante eventos y actos de carácter cultural y social y, por otro, a la capacitación y desarrollo de actividades productivas dentro de la propia unidad que permitan a algunos de sus habitantes elevar sus ingresos. Su habilitación se hace a través del Administrador de la unidad en colaboración con personal especializado que tiene a su cargo las actividades específicas.

Las actividades socioculturales consisten en la presentación de obras de teatro, música, danza, etc., así como en la organización de conferencias cívico-familiares. En cuanto a la promoción económica, destacan por su importancia la formación de bolsas de trabajo de tipo artesanal que permiten ampliar fuentes de trabajo a plomeros, carpinteros, mecánicos, etc., el otorgamiento de viviendas con un comercio o taller a familias que están interesadas en obtener un medio de vida mediante esas actividades, así como la capacitación técnica para la formación de pequeñas cooperativas de producción y consumo.

4.4 Volumen y distribución de las viviendas construidas

Si se consideran las viviendas terminadas hasta 1974, las que se encontraban en proceso en mayo de 1975 y el resto de las programadas para este último año, la DGHP del DDF ha producido 39 461 viviendas en sus cinco años de funcionamiento, lo que da un total de 7 892 anuales (véase el cuadro 45). Entre los seis organismos en cuestión, esta dirección resulta ser la tercera en importancia. Sin embargo,

CUÁDRO 45

DDF-DGHP: VIVIENDAS TERMINADAS Y EN PROCESO POR TIPO Y CONJUNTO HABITACIONAL, 1971-1975

	Lotes urba- niza- dos	Total ^{a/}	%	Terminada hasta 1974				En proceso mayo 1975		Programado para 1975	
				Total	%	Interés popular	Interés social	Total	%	Total	%
Total		39 461	100.0	32 157	81.5	15 979	9 451	2 456	6.2	4 848	12.3
<u>En promoción directa</u>		32 734	82.9	25 430	64.4	15 979	9 451	2 456	6.2	4 848	12.3
Constitución 1917 (1971-1972)	-	222	0.6	222	0.6	222	-	-	-	-	-
Ampliación Providencia (1971-1972)	29	400	1.0	400	1.0	400	-	-	-	-	-
Vicente Guerrero (1971-1972)	-	8 848	22.4	8 848	22.4	6 916	1 932	-	-	-	-
Ejército de Oriente (1972)	-	4 403	11.2	4 403	11.1	2 619	1 784	-	-	-	-
Ejército constitucionalista (1972-1973)	-	4 188	10.6	4 188	10.6	1 972	2 216	-	-	-	-
Presidente Madero (1972)	-	1 466	3.7	1 466	3.7	-	1 466	-	-	-	-
Santa Cruz Meyehualco (1972)	-	100	0.3	100	0.2	-	100	-	-	-	-
Barrio Santiago (1972-1973)	-	916	2.3	916	2.3	-	916	-	-	-	-
Candelaria de los Patos ^{b/} (1972-1973)	-	685	1.7	685	1.7	-	685	-	-	-	-
Ermita Zaragoza ^{c/} (1973-1975)	-	7 221	18.3	3 000	7.6	3 000	-	1 652	4.2	2 569	6.5
Los Picos VII ^{c/} (1972-1973)	524	1 862	4.7	1 202	3.0	850	352	-	-	660	1.7
Las Trancas ^{c/} (1975)	-	914	2.3	-	-	-	-	404	1.0	510	1.3
Canteras del Peñón ^{c/}	-	400	1.0	-	-	-	-	400	1.0	-	-
San Fcb. Culhuacán ^{c/} (1975)	854	1 109	2.8	-	-	-	-	-	-	1 109	2.8
<u>En fideicomisos</u>		6 727	17.0	6 727	17.0	-	-	-	-	-	-
San Juan de Aragón		3 571	9.0	3 571	9.0	-	-	-	-	-	-
CTM		1 875	4.7	1 875	4.7	-	-	-	-	-	-
El Coyol		731	1.9	731	1.9	-	-	-	-	-	-
La Patera		550	1.4	550	1.4	-	-	-	-	-	-

Fuente: Investigación directa y Programa de Vivienda del Gobierno de la ciudad de México, Dirección General de Programación y Estudios Económicos del DDF (Mimeo.) 1975.

a/ Este total incluye viviendas terminadas de interés popular, (UFA, UFB, TAP y TAP-COM) y vivienda de interés social (UFC, Edificio 2, Edificio 2 y A, Edificio 3, Edificio 3 y A, Duplex 2 y A y Duplex 3). Véanse las notas del cuadro 44.

b/ Esta unidad fue vendida totalmente al FOVISSTE.

c/ Denominados "Conjunto Urbano Popular", los restantes son "Unidades o Conjuntos Habitacionales".

dado que sólo se dedica a producir viviendas en el Distrito Federal, con relación al total realizados en esta entidad, su acción representa el 31.8% de ese total (véase el cuadro 86).

D. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO)

1. Antecedentes de la institución

En diciembre de 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otras instituciones existentes. Su acción se limitó a la promoción de la construcción y a la administración de las viviendas. Se estima que hasta 1970 se construyeron aproximadamente 14 400 unidades en todo el país. En ese año desaparece el INV y surge en su lugar el INDECO.

2. Aspectos jurídico-institucionales

El INDECO, organismo público descentralizado, se crea por Ley de Febrero de 1970 que sustituye a la del INV de diciembre de 1954.

Sus *objetivos* van más allá de la promoción y construcción de vivienda de interés social para trabajadores de escasos recursos y abarca: la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres; la participación en programas y trabajos de desarrollo de la comunidad rural; la difusión entre pobladores rurales y de zonas urbanas de prácticas de cooperación, trabajo colectivo o de ayuda mutua, para lo cual utiliza el servicio social obligatorio de pasantes y profesionales y adiestran personal especializado para la realización de sus trabajos específicos.

De esta manera, el INDECO constituye un organismo que participa en planes de vivienda con organismos públicos y privados e interviene también en forma prioritaria en programas promocionales de carácter social. Además, de acuerdo con su legislación, es el encargado de atender a sectores de la población que han sufrido siniestros naturales y participa también en el financiamiento y elaboración de planes reguladores urbanos y proyectos de planificación regional.

Los programas atienden básicamente a familias con salario fijo (tanto en el medio rural como urbano) que pueden pagar las cuotas mínimas de una institución de crédito bancario. Entre estas familias con salarios fijos se incluyen, por ejemplo, trabajadores ferrocarrileros, del Seguro Social, cañeros e ixtleros, a los que atiende conjuntamente con otros organismos del sector público.

El INDECO está constituido por un Director y un Subdirector General, por un *Consejo* integrado por seis miembros propietarios, que son Secretarios y Subsecretarios de Estado y el Director del FOVI, presidido siempre por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Todos ellos son nombrados directamente por el Presidente de la República.

También forman la estructura interna del organismo una secretaría general, una gerencia de producción (construcción, financiamiento y control de programas), una gerencia de operación (administración del INDECO) y una serie de comités, patronatos y agencias en las entidades federativas donde se desarrollan sus programas, denominados, "organismos auxiliares"; estos organismos a su vez están regidos por un coordinador nombrado directamente por el Director General del Instituto.

3. Aspectos financieros generales

Los recursos del INDECO provienen de fuentes gubernamentales y privadas.

Las fuentes presupuestarias son aportaciones en dinero del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y municipios así como recursos que se capten a través de patronatos, comités e instituciones locales. También obtiene de esas dependencias aportaciones en bienes muebles o inmuebles y los productos que provengan eventualmente de sus operaciones también serán utilizados por la institución.

Los recursos de fuentes financieras privadas para financiar y construir vivienda nueva provienen de fideicomisos con la banca privada; ellos se establecen sobre los terrenos y demás bienes inmuebles que forman parte del programa a desarrollar. Esta forma de obtener recursos se complementa con los llamados "créditos puente" otorgados por medio del Programa Financiero de la Vivienda, para financiar y construir vivienda de interés social.²⁹

Los recursos provenientes del gobierno federal son relativamente reducidos, alcanzan básicamente para sufragar los gastos de administración y otras erogaciones del Instituto (véase el cuadro 46). Por otra parte, los recursos financieros captados de la banca privada (que constituyen el 82.1% de los recursos empleados para los programas de vivienda) han ido en aumento desde la creación del Instituto, alcanzando un monto de 810.9 millones de pesos en 1974 (véase el cuadro 47). Sin embargo, estos recursos son aún limitados comparados con los de otras instituciones analizadas. Hay que indicar, asimismo, que el INDECO debe hacer frente a deudas contraídas con anterior-

²⁹ Véase el apartado correspondiente al FOVI, *supra*.

ridad por el INV, y que han significado a veces una pesada carga financiera (en 1973 se habían destinado a esa deuda 189.5 millones de pesos).

CUADRO 46
INDECO: PRESUPUESTO ANUAL DE INGRESOS Y EGRESOS^{a/}, 1973-1975
(miles de pesos)

	Años		
	1973	1974	1975
Ingresos			
Total	380 355	387 197	356 233
Propios	226 157	102 442	144 467
Subsidios federales	115 430	144 201	193 753
Subsidios del Banco de México	38 768	140 554	18 013
Egresos			
Total	341 587	241 644	338 220
Adquisición de bienes e inversiones financieras	56 567	42 228	51 055
Operaciones del instituto, impuestos y otras erogaciones	285 020	199 416	287 165

Fuente: INDECO, Informes anuales, septiembre de 1972-agosto de 1973; septiembre de 1973-agosto de 1974 y septiembre de 1974-agosto de 1975.

a/ Las cifras corresponden a las aprobadas al 31 de diciembre y no incluyen operaciones en Fideicomisos con bancos privados u oficiales ni los financiamientos a través de los "crédito puente".

4. Planes y programas

Debido a la diversidad de programas que maneja como organismo promotor de vivienda nueva y de servicio y participación en programas desarrollados por otras dependencias públicas, se parte de un esquema que permita ubicar el conjunto de los mismos, se describe en particular el correspondiente a "financiamiento y construcción de vivienda nueva" y en forma somera "otros programas", para concluir con un resumen por zonas geográficas de recursos y obras realizadas.

4.1 Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva

Las inversiones realizadas en 1973 por el INDECO en este programa ascendieron a 177.4 millones de pesos (véase el cuadro 48), lo que representó sólo el 4.4% de la inversión total realizada por los organismos públicos de vivienda en todo el país.

CUADRO 47

INDECO: RECURSOS FINANCIEROS EN OPERACIONES BANCARIAS, 1972-1974^{a/}

(miles de pesos)

Concepto	1972		1973		1974	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	821 553	100.0	1 010 321	100.0	986 694	100.0
Financiamiento de instituciones hipotecarias privadas y oficiales a corto y largo plazo	616 775	75.0	815 340	80.7	810 915	82.1
Utilidades por la venta de unidades habitacionales	204 778	25.0	194 981	19.3	175 779	17.9

Fuente: INDECO, Informes anuales, septiembre de 1972-agosto de 1973; septiembre de 1973-agosto de 1974 y septiembre de 1974-agosto de 1975.

^{a/} Estas cifras corresponden a sus recursos pasivos y son acumulativas al 31 de diciembre. Se refieren a las operaciones financieras realizadas con organismos bancarios privados y oficiales para la construcción de vivienda.

CUADRO 48

INDECO: INVERSION EN VIVIENDA POR ZONAS GEOGRAFICAS, 1973

(miles de pesos)

Entidad federativa por zonas geográficas	Inversión	
	Monto	%
Total	177 470	100.0
Zona I Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit	18 690	10.5
Zona II Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas	12 230	6.9
Zona III Nuevo León y Tamaulipas	4 370	2.5
Zona IV Jalisco, Colima, San Luis - Potosí, Aguascalientes y Guanajuato	15 280	8.6
Zona V Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos	1 800	1.0
Zona VI Zona Metropolitana de la ciudad de México	119 540	67.4
Zona VII Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas	5 210	2.9
Zona VIII Veracruz, Tabasco y Campeche	150	0.1
Zona IX Yucatán y Quintana Roo	200	0.1

Fuente: Dirección de Estadística Construcción de vivienda de interés Social, Secretaría de Industria y Comercio. Subcomisión de Programación de la vivienda, México, 1973, cuadro 4.

En ese mismo año la Zona Metropolitana de la Ciudad de México concentró el 67.4% del total de recursos invertidos en el país, hecho que llama la atención por tratarse de un organismo que debía dar prioridad a los programas en áreas rurales (véase el cuadro 48).

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda en sus diferentes subprogramas

a) *Vivienda popular y vivienda de interés social.* Para INDECO la "vivienda de interés popular" es aquella cuyos precios de venta son los mínimos del mercado y "vivienda de interés social", la caracterizada por el Programa Financiero de la Vivienda (FOVI).

Este programa, junto con el de construcción de vivienda campesina, es el más importante desde el punto de vista del número de viviendas realizadas y del monto de la inversión.

Los recursos para su financiamiento y construcción en el área urbana se obtienen de los créditos que otorga la banca privada ("créditos puente" a través del Programa Financiero de Vivienda), y, en menor medida, de la banca oficial.

Dos formas de financiamiento hacen posible la realización de la vivienda INDECO. Una denominada fiduciaria, consiste en el establecimiento en fideicomiso de la obra por construir. Se han establecido convenios con las siguientes instituciones bancarias: Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., Nacional Financiera, S. A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Banco Internacional, S. A., Banco Mexicano, S. A. y Banco Mexicano de Occidente, S. A.

La otra forma, a través del Programa Financiero de Vivienda, capta recursos de la banca privada a través del Banco de México y constituyen garantías hipotecarias (obras en construcción) que los adquirientes se encargan de liberar cuando pagan sus cuotas por el préstamo recibido a la institución hipotecaria que otorgó el financiamiento. Los financiamientos se han obtenido de las siguientes instituciones hipotecarias de la banca privada: Grupo Banco del Atlántico, Banco Hipotecario del Norte, S. A. y Banco de Cédulas Hipotecarias, S. A.

Estas operaciones se hacen a través de la Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V., la que al terminar la vivienda se encarga de recaudar los pagos de los adquirientes, sistema similar al empleado en el financiamiento y construcción de viviendas por el Departamento del Distrito Federal.

El diseño y construcción de las viviendas se realiza totalmente a través de agencias o empresas privadas. Los contratos de proyectos y construcción de obra son otorgados sin concurso y dependen del criterio del Consejo y del Director del Instituto.

b) *Vivienda promovida con otros organismos públicos.* Un ejemplo de esta modalidad puede encontrarse en la adquisición por el FOVISSSTE de viviendas terminadas y en proceso de construcción, en parte del conjunto habitacional Ejército de Oriente, iniciadas bajo la promoción directa del INDECO.

También INDECO ha financiado viviendas para ciertos grupos de trabajadores, a través de sus sindicatos. Tal es el caso de las viviendas para los ferrocarrileros, el IMSS y trabajadores portuarios, que debían iniciarse en 1973. En el programa denominado "hogares ferrocarrileros" las obras se financiaron y construyeron mediante el mismo sistema descrito en el subprograma anterior, con la variante de que INDECO se limitó a ser un organismo de asesoría y coordinación de las obras. Se establecieron dos fideicomisos, uno con Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. y otro con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el crédito otorgado con el primero fue de 138.9 millones y con el segundo de 137.8 millones de pesos. Las obras para este sector de trabajadores se realizaron en el Distrito Federal, en el Estado de México y en otras ciudades del interior del país. Tanto las viviendas para los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (que debían realizarse en Tijuana, Tampico y Chilpancingo) como las de los trabajadores portuarios (cuyo valor ascendería a 44.1 millones de pesos para 825 viviendas), se encontraban en 1974 pendientes de realización. Posteriormente se terminó una primera etapa de estas obras programadas, con un apoyo financiero del INFONAVIT.

c) *Remodelación urbana.* Aunque este programa incluye también algunos aspectos relacionados con la regeneración del espacio urbano central, comprende básicamente la construcción de vivienda urbana nueva (popular y social) que se financia por medio de los mecanismos descritos antes.³⁰ Se lleva a cabo en el AUCM y se complementa con los programas de mejoramiento de vecindades que realiza el Departamento del Distrito Federal.

Se estableció en 1973 un fideicomiso con la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., de 42.0 millones de pesos para el inicio del programa, que preveía la construcción de 1 208 viviendas, cantidad que se amplió algunos meses más adelante con 992 viviendas más, con lo cual se llegó a un total de 2 200 unidades programadas. Sin embargo, este tipo de programa debe enfrentarse en la práctica a una situación compleja para adquirir los terrenos, ya que éstos están ocupados por edificios deteriorados, en general vecindades. Este factor, aunado a otros de carácter económico y financiero, provocaron un

³⁰ Existe una circular del Banco de México, S. A., para este tipo de programas con fecha 24 de agosto de 1974, en el que se establece la canalización de algunos créditos hipotecarios para la renovación en copropiedad de las viviendas.

estancamiento en el avance de las obras. Así, en agosto de 1973 se habían concluido 216 viviendas y un año después (agosto de 1974) éstas sólo se habían elevado a 271, aunque se habían iniciado otras 449, que en total representaron apenas un 32% de las viviendas programadas.

No se han obtenido datos sobre los precios de las viviendas nuevas construidas a través de este programa, pero suponemos que al aplicarse los mismos planes de crédito que en los otros subprogramas, las personas que habitaban las vecindades de las zonas remodeladas no podrían haber estado, en general, en condiciones de acceder a esas viviendas nuevas. En cambio estos planes parecen resultar más útiles para eliminar las situaciones de "renta congelada", y para que los propietarios puedan recuperar en parte el valor de su propiedad.

d) *Vivienda campesina*. Este programa incluye la construcción de vivienda nueva así como la ampliación y mejoramiento de las existentes. Puede considerarse que en los programas rurales del INDECO, sólo el 10% de sus recursos son invertidos en la construcción de viviendas nuevas.³¹ En ésta, los usuarios intervienen muchas veces con "mano de obra", dando lugar así a un proceso de autoconstrucción con asesoría del Instituto.

Una de las principales razones por las que no se construye vivienda nueva en forma masiva en las zonas rurales (salvo excepciones en casos de catástrofes naturales) es por que la banca privada no considera la vivienda rural como una inversión lucrativa y en consecuencia canaliza pocos recursos hacia ella. Ello se debe lógicamente a la precaria situación económica de la gran mayoría de los campesinos.

e) *Vivienda campesina promovida con otros organismos públicos*. La vivienda nueva para el sector campesino se hace principalmente con recursos presupuestarios del gobierno federal, estatal y municipal así como de otros organismos de carácter público. En este último caso el INDECO actúa sólo como asesor y coordinador de los planes.

Como ocurre en la modalidad anterior, también en este programa la vivienda nueva rural se produce en cantidades insignificantes y en condiciones muy particulares. Por ejemplo, se ha otorgado a campesinos organizados que producen colectivamente en sus ejidos a través del financiamiento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en Sinaloa (5.5 millones de pesos), Baja California (2.8 millones), Durango (1.8 millones), Nayarit (10.9 millones) y Tlaxcala (0.7 millones).

Otro caso fue la demanda urgente de vivienda nueva y reparada como consecuencia de los daños físicos provocados por el sismo de

³¹ Este programa tenía en 1973 un presupuesto de 59.6 millones de pesos para diferentes entidades del país, con el cual se preveía atender 9 000 viviendas de las cuales sólo 900 eran construcciones nuevas.

1973, principalmente en los estados de Puebla y Veracruz. Aquí la participación fue a través de la Secretaría de la Presidencia y de algunos gobiernos estatales y municipales, así como de la Secretaría de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, el ISSSTE, el INFONAVIT, el DDF, Petróleos Mexicanos, el FOVISSSTE, la Comisión Constructora de SSA, la CONASUPO, etc. De las 21 080 viviendas programadas, el 70% fueron nuevas y el resto reparadas.

Asimismo, con la Secretaría de Obras Públicas y la Comisión Federal de Electricidad se iniciaron en 1973 obras de reacomodo, dotación de servicios públicos y otras obras sociales en Chiapas y Baja California, que incluían vivienda nueva y reparaciones.

4.1.2 Distribución de la vivienda

Las viviendas nuevas urbanas promovidas directamente por el INDECO, son adjudicadas en propiedad mediante préstamos o créditos hipotecarios que el adquirente establece con la banca privada que la financió, mediante fideicomisos o en hipoteca. La mayor parte de las operaciones entre el adquirente y la banca privada se realizan a través de la Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A., y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A. (SOMEX). La tasa de interés varía entre 9 y 10% anual sobre saldos insolutos en plazos de 10 y 15 años.

Cuando la vivienda es construida en colaboración con otros organismos públicos la adjudicación es semejante y la asignación y condición básica para el otorgamiento de una vivienda dependen de las características de cada organismo.

En ambos casos se establecen dos tipos de convenios entre el adquirente y la banca privada en la compra de la vivienda: un contrato de compra-venta con reserva de dominio y otro con garantía hipotecaria. Hasta agosto de 1973 se habían establecido 12 000 convenios de este tipo.

La adjudicación de las viviendas construidas en las áreas rurales depende, en gran parte, del tipo de programa dentro del cual fue financiada y construida. Para la vivienda nueva, una de las condiciones establecidas para su asignación es que se participe en su construcción aportando mano de obra y, sobre todo, comprometerse mediante contrato entre el INDECO y los campesinos, a trabajar en algunas unidades agroindustriales o artesanales implementadas por el INDECO, cuando éstas existan. Los créditos otorgados a campesinos dependen de su capacidad crediticia.

4.2 Programa de mejoramiento de vivienda

El INDECO ha intentado dar especial importancia a este tipo de pro-

grama a través del cual se puede atender a los sectores sociales más necesitados. El programa de mejoramiento no sólo debe dirigirse a reparar los elementos estructurales o arquitectónicos de la vivienda, sino también a dotar a la misma de servicios sanitarios elementales. La atención de estos aspectos ha dado origen a la implantación de dos subprogramas: a) "acción vivienda" y b) sistema de dotación de servicios (SIDOSE).

La "acción vivienda" se ha centrado, dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de México, en Ciudad Netzahualcóyotl, y ha tenido como objetivo mejorar la vivienda otorgando créditos para materiales de construcción o bien prestando una asesoría técnica para realizar las obras de reparación (este servicio tenía un costo de 300 pesos).

Esta acción se lleva a cabo en viviendas sin problemas legales de tenencia de la tierra con la colaboración de pasantes de arquitectura, de acuerdo con el programa de coordinación de servicio social de pasantes y estudiantes, que más adelante se abordará.

Según los informes del INDECO, se han atendido 3 500 familias de las 8 000 fijadas anualmente; sin embargo, en una encuesta realizada recientemente en Ciudad Netzahualcóyotl ningún entrevistado hizo mención de este programa, por lo que se considera que sus alcances han sido hasta ahora muy limitados.

El SIDOSE tiene por objetivo ofrecer a los sectores de la población con ingresos menores al mínimo legal, una urbanización primaria que sea el inicio del módulo familiar.³² Para ello se propone partir de la adquisición o regularización de terrenos; organizar luego a los adquirentes y dotar a los terrenos, en forma paulatina, de servicios municipales; establecer fuentes de trabajo; asesorar en el establecimiento de viviendas provisionales y, por último, canalizar los créditos para las construcciones definitivas.

De esta manera, este programa está estrechamente vinculado a las políticas de reservas territoriales y de regularización de la tenencia de la tierra. Por medio de las primeras, como veremos más adelante, se dota a los gobiernos locales de tierras para hacer frente a las invasiones masivas e inducir asimismo a la ocupación del espacio según un plano regulador.

Cuando se trata de terrenos ya invadidos se procede a la regularización de la tenencia de la tierra, para luego continuar con el resto de las etapas del proceso de asentamiento. Esta regularización se realiza en los casos de tierra ejidal o comunal a través de la Comisión

³² Según INDECO, este programa resulta muy importante ya que sólo el 28% de la población económicamente activa (los que ganan más de 1 500 pesos mensuales) pueden tener la oportunidad de adquirir una vivienda. El 72% restante queda fuera de esta posibilidad.

para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT) creada en noviembre de 1974, y cuyo Consejo de Administración cuenta con la participación de un representante del INDECO.³³

El SIDOSE actúa a nivel nacional y durante 1974-1975 efectuó 17 programas de prevención, regularización y dotación en 11 entidades del país en beneficio de 13 886 familias. El sistema financiero que se maneja permite otorgar créditos para construcción y servicios en plazos máximos de seis años y mensualidades decrecientes, y utiliza en muchas ocasiones la "mano de obra" de los propios pobladores.

4.3 Programa de promoción económico social

a) *Instalación de unidades agro-industriales.* Los programas de promoción social que el Instituto realiza tienen una orientación principalmente rural. En las áreas urbanas este tipo de programas ha quedado sólo en proyecto por carencia de financiamiento. En 1973, los objetivos referidos al mejoramiento de la situación social y económica de algunos sectores de esa población quedaban enmarcados en programas para atender a los habitantes de las viviendas de interés social, viviendas mínimas y a trabajadores que participan en la construcción de unidades habitacionales.

En las áreas rurales el programa de promoción social se orientó hacia la instalación de pequeñas unidades industriales, artesanales y de turismo. Sin embargo, hasta la fecha estas industrias han operado con grandes deficiencias, sobre todo por la falta de financiamiento para las inversiones productivas.

Los objetivos generales de estas unidades son: generar empleos productivos en el campo, incrementar la productividad agropecuaria y promover cooperativas para tratar de incorporar las regiones atrasadas del país dentro de la economía de mercado.

Hasta 1974 se habían instalado 32 industrias agropecuarias en los estados de Tlaxcala, San Luis Potosí, Guerrero, México, Nayarit, Morelos, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León y Zacatecas, con una inversión de 2.1 millones de pesos; dos centros turísticos en Colima y Chihuahua con una inversión de 1.9 millones de pesos; 14 industrias y un complejo agroindustrial, propiedad del INDECO y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, en los Estados de Guanajuato, Jalisco y Nayarit.

³³ El CORETT reemplaza al Comité para la Regularización de la tenencia de la tierra; creado en 1973, amplía sus atribuciones y presenta personalidad jurídica y recursos propios que aquél no tenía. Para la creación de CORETT fue necesario reformar los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria donde se establece a favor de qué organismo se harán las expropiaciones de bienes ejidales o comunales para la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos.

No se dispone de información a través de la cual se pueda realizar una evaluación objetiva del funcionamiento y efectos sociales de estos programas.

b) *Participación en planes nacionales de trabajadores del campo.* Dentro de este subprograma la labor del INDECO ha sido básicamente de coordinación y enlace. A partir de 1973, se han desarrollado los denominados Plan Nacional Azucarero y Plan Nacional Ixtlero.

El objetivo del programa para los trabajadores del azúcar es la construcción de vivienda y diversas obras de carácter social. El financiamiento proviene de la constitución de un Fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Fideicomitante) y la Financiera Nacional Azucarera, S. A. (Fiduciaria) mediante la aportación a un fondo fiduciario de 2.5 centavos por kilogramo de azúcar "estándar" producida a partir de la zafra de 1970-1971. En este programa intervienen, además, algunas otras dependencias oficiales que, en conjunto, han realizado algunos caminos y puentes, vivienda, instalación de agua potable, escuelas, obras de electrificación, pozos, canales, drenes, remodelación de plazas, baños y lavaderos públicos, clínicas de campo, etc.; alrededor del 13% de los recursos totales invertidos correspondió a vivienda. Se puede mencionar además, la instalación de dos fábricas, una en el ingenio "El Monte" y la otra de tipo agropecuario en Veracruz, así como la iniciación, en 1974, de 1 346 viviendas en los estados de Nayarit, Guerrero, Durango, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán a través del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Por lo que toca al Plan Nacional Ixtlero el INDECO sólo colabora en la organización necesaria para la construcción de centros comunales ixtleros y en la agrupación de la población económicamente activa en cooperativas, para una explotación más racional del ixtle. La inversión inicial de este plan proviene del gobierno federal y el organismo "La Forestal, S. C. L." y ascendía en 1973 a 470 millones de pesos.

Este programa se complementa con la construcción de tiendas para la venta de productos que distribuye la CONASUPO, financiadas a través del Fondo Nacional de Fomento Ejidal: hasta 1973 se habían construido 356 tiendas de consumo.

4.4 Otros programas

a) *Adquisición de tierra y reserva territorial.* Con el objeto de disminuir la especulación con la tierra, el INDECO ha realizado una serie de actividades encaminadas a la formación de un "banco de tierra", tanto para sus propios programas de vivienda como para aquellos correspondientes a otros organismos públicos.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, el INDECO (como también el BNOSPSA y el DDF) está facultado para expropiar bienes ejidales o comunales con el fin de crear fraccionamientos urbanos y suburbanos. Al quedar el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el Programa Financiero de la Vivienda fuera de esta posibilidad, el INDECO presta asesoría y servicio en la política de adquisición de tierras de esas instituciones.

El Instituto propuso en 1973 la expropiación de 115 millones de metros cuadrados de tierra agrícola en 51 ciudades del país para poder controlar, en alguna medida, su crecimiento espacial. Hasta 1974 se habían obtenido unos 66 millones de metros cuadrados de reserva territorial, con una inversión cercana a los 80 millones de pesos; hacia mediados de 1975 se había solicitado la expropiación de 78 millones de metros con una inversión aproximada de 95 millones de pesos. La meta para el sexenio 1970-1976 era alcanzar una reserva total de 200 millones de metros cuadrados.

Aunque sería preciso realizar una investigación especial respecto a la utilización de la tierra expropiada, podemos suponer que esta actividad ha sido de las más importantes del INDECO si se tiene en cuenta la relevancia que tiene la creación de reservas territoriales.

b) Planes reguladores y directores. Dos acciones concretas realiza el INDECO en cuanto a la planificación regional y urbana, principalmente en ciudades del interior del país.

Al nivel de la planificación regional se inició en 1973 el denominado "Programa para el desarrollo integral municipal", que se orientaba a proporcionar asesoría a los diferentes municipios estudiados, para una más adecuada utilización de los recursos naturales y humanos.

A nivel de planificación urbana, los programas del INDECO se orientaron hacia la elaboración de planes reguladores y directores de diversas ciudades e incluían aspectos físicos, sociales, evaluaciones económicas de los recursos y alternativas de carácter urbanístico.

Hasta 1974 su inversión ascendía a 11.2 millones de pesos en diversos estudios; entre los más importantes se cuentan planes reguladores y directores para La Paz, Baja California; Nogales, Sonora; Irapuato, Guanajuato; Reforma, Chiapas; Tepic, Nayarit; Encarnación de Díaz, Jalisco; Cuernavaca, Morelos; Ébano, San Luis Potosí; Matías Romero, Oaxaca y Villahermosa, Tabasco. Se encuentran en proceso algunos otros. Sin embargo, la mayor parte de las propuestas contenidas en los planes reguladores y directores han tenido resultados poco satisfactorios debido a que, entre otras cosas, no se contaba con una legislación de carácter operativo en las localidades correspondientes.

c) Coordinación del servicio social de pasantes y estudiantes. Este programa se orienta hacia la coordinación del servicio social que por

ley deben prestar los pasantes egresados de las instituciones educativas superiores, en el cual se incorporan también a algunos estudiantes de los últimos grados. Su labor en las localidades rurales y en menor medida urbanas, se concreta sólo a la participación en programas de promoción social en diversos campos (salud, educación, vivienda, etc.). Los programas, debido al poco tiempo que permanecen en cada lugar y sobre todo a la falta de una adecuada planeación en el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles en los centros escolares, son de limitada aplicación práctica; en general, los estudios teóricos son almacenados por las autoridades o, en el mejor de los casos, sólo sirven como marco de referencia para la elaboración de las tesis de grado.

4.5 Volumen y distribución de viviendas realizadas

En el cuadro 49 se presenta el total de unidades terminadas hasta 1976 a través de los diferentes programas que llevó a cabo el INDECO; este total incluye tanto viviendas nuevas como aquellas ampliadas, regeneradas y reparadas.

CUADRO 49

INDECO: VIVIENDAS TERMINADAS SEGUN TIPOS DE PROGRAMAS, 1970-1976

	Total	Area metro- politana de la ciudad de México	Interior del país
Total ^{a/}	47 287	7 507	39 780
Viviendas urbanas realizadas con otros organismos	14 202	6 844	7 358
Remodelación urbana	770	663	107
Vivienda rural	10 640 ^{b/}	-	10 640
Construidas y reconstruidas por el sismo de 1973	21 675 ^{c/}	-	21 675

Fuente: Subgerencia de construcción, Indicador de obras, INDECO, diciembre de 1976; Gerencia de Producción, Resumen de obras de programa VICA y programa presidencial candelillero, INDECO, diciembre de 1976; Gerencia de Producción, Resumen general de viviendas atendidas del Programa de Emergencia, INDECO, diciembre, 1976.

- ^{a/} Este total incluye viviendas terminadas nuevas, ampliadas y reparadas. No incluye las viviendas regularizadas que fueron 5 421, todas ellas dentro del Area Metropolitana de la Ciudad de México, ni viviendas en proceso dentro del programa de viviendas urbanas construidas con otros organismos que constituyeron 3 490 en total; 851 de estas últimas se encuentran en el área metropolitana y 2 639 en el interior del país.
- ^{b/} De este total sólo 1 162 fueron viviendas nuevas y el resto ampliadas o reparadas.
- ^{c/} De este total 14 714 fueron viviendas nuevas y el resto reparadas.

Sólo en el caso del programa de “viviendas urbanas realizadas con otros organismos públicos” ha sido posible obtener información relativa al número de unidades en proceso de construcción.

Cabe aclarar que en el programa de “vivienda rural”, de las 10 640 unidades terminadas, sólo 1 162 fueron nuevas, mientras que en los demás casos se trató de ampliaciones y reparaciones; asimismo, en el programa de “vivienda construida y reconstruida por el sismo de 1973”, sólo 14 714 viviendas incluidas en el mismo fueron nuevas, 2 240 reparadas y 4 721 recibieron crédito del INDECO para comprar materiales. En resumen, de las 47 287 viviendas terminadas a través de los diferentes programas, 30 785 (65%) pueden ser considerados dentro de la producción de viviendas nuevas, y de ellas el 94% corresponden a las “viviendas realizadas con otros organismos públicos” (viviendas urbanas) y a aquellas “construidas por el sismo” (gran parte, viviendas campesinas). En cambio, el número de unidades nuevas terminadas a través de la “remodelación urbana” y del programa de “vivienda rural” es muy reducido.

Se observa entonces que, si bien los programas de “vivienda rural” y “vivienda construida y reconstruida por el sismo de 1973” presentan una producción importante (68.3% del total de unidades terminadas), sólo el 49% de la misma corresponde a nuevas unidades.

En cuanto a la distribución geográfica de las viviendas, sólo se ha podido obtener la relación ZMCM respecto al resto del país, observándose una considerable concentración en la ciudad de México en el caso de los programas de “viviendas urbanas realizadas con otros organismos públicos” y sobre todo en el de “remodelación urbana” (48.2% y 86%, respectivamente), mientras las demás, lógicamente, por incluirse en programas fundamentalmente rurales, se realizaron en el interior del país.

E. Fondos de la vivienda

El denominado Fondo Nacional de la Vivienda es el mecanismo financiero más reciente creado en México por el gobierno federal para atender con mayor eficiencia el problema de la vivienda popular. Se trata de un sistema por medio del cual se captan recursos sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores con el objeto de constituir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda de esos sectores. Por lo tanto, el Fondo de la Vivienda es un mecanismo a través del cual se atiende específicamente la necesidad de vivienda de grupos de trabajadores que hasta ahora eran sólo atendidos de manera precaria y aislada.

Esta nueva modalidad financiera se aplica a tres sectores de trabajadores y da origen a tres diferentes organismos de carácter público:

- a) Los trabajadores correspondientes a cualquier empresa o patrón privado (agrícola, industrial, comercial, minera, etc.) para los que fue creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT);
- b) Los trabajadores al Servicio del Estado (Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados y no descentralizados, etc.), a los que corresponde el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE),
y
- c) Los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas, cuyo organismo es el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI).

Varios factores han influido en la formación de estos Fondos, pero dos se presentan como los más importantes. El primero se refiere al hecho de que antes de la creación de los Fondos, la vivienda popular (o de interés social) promovida por el sector público y privado se hacía en exclusiva dentro del sistema de financiamiento tradicional (bancario) que sigue en general operando actualmente para los cuatro organismos públicos ya analizados. Este sistema bancario excluía a todos aquellos trabajadores con ingresos mínimos y otorgaba la vivienda a los de mayor capacidad de crédito. El segundo factor que influye de manera decisiva en la creación de los Fondos —en especial en el caso del INFONAVIT— es que los patrones no cumplían con la disposición jurídica que establecía su obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores; aquélla se encontraba especificada en la fracción XII del artículo 123 Constitucional desde 1917, en los siguientes términos:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las cuales podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Esta disposición constitucional fue cumplida sólo en casos donde existían trabajadores con una organización sindical fuerte, o bien donde por razones de distancia entre la fábrica y las zonas habitacionales, el patrón se vio obligado a construir vivienda para rentarla a sus obreros.³⁴ A esto hay que agregar que la mayoría de las empresas te-

³⁴ Las viviendas construidas para los trabajadores de Ciudad Sahagún, Hidalgo, y para los de Cementos "Cruz Azul" constituyen algunos ejemplos.

nían menos de 100 trabajadores, con lo que prácticamente quedaban fuera de esta disposición la mayor parte de ellas.

En el plano jurídico fue necesario hacer reformas al artículo 123 constitucional sobre la manera como los patrones deberían participar en la provisión de vivienda para los trabajadores, reforma en la que se apoyó el sistema del Fondo. Por iniciativa del Poder Ejecutivo, en 1972 el apartado XII del artículo 123 constitucional se establece como sigue:³⁵

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las viviendas antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Se sustituye con esto no sólo la forma de proporcionar vivienda a los trabajadores, sino la obligación de los patrones a hacerlo por su cuenta.

En esencia, esta nueva disposición hace cambios en el sentido siguiente: en adelante todo patrón o empresa sin importar el número de trabajadores a su servicio y el lugar donde se encuentre, aportará a un Fondo los recursos para la construcción o mejora de la vivienda; se cambia también el sistema de viviendas en renta por el de viviendas en propiedad, y se dispone la creación de un organismo tripartito para administrar los recursos del Fondo.

Fue necesario hacer al mismo tiempo reformas a la legislación reglamentaria del artículo 123, o sea a la Ley Federal del Trabajo (legislación que regula las relaciones contractuales entre trabajadores y patrones), en donde se especifica, entre otras cosas, que dichas aportaciones patronales deben ser del 5% sobre los salarios ordinarios de

³⁵ Apareció en el *Diario Oficial*, el 14 de febrero de 1972.

los trabajadores a su servicio.³⁶ Como un resultado inmediato de estas reformas legislativas nació el INFONAVIT.³⁷

Ocho meses más tarde se reforma el apartado B del artículo 123 de la Constitución que legisla en forma separada para los trabajadores al servicio del Estado; esta reforma, más las de otras leyes particulares³⁸ sirvieron de base para la creación del Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI).

De esta manera quedan delimitados los diferentes fondos: INFONAVIT, para trabajadores de empresas privadas; FOVISSSTE, para aquellos al servicio del Estado y FOVIMI para las fuerzas armadas. La forma de funcionamiento y operación de los dos últimos fondos es similar al de INFONAVIT pero en ellos el Estado se convierte —a través de sus dependencias y organismos públicos— en patrón aportante al Fondo. Hemos denominado al conjunto: Fondos de la Vivienda.³⁹

En este trabajo se analizan los dos organismos más relevantes —INFONAVIT y FOVISSSTE— aunque con más rigor y detalle el primero, por ser una de las instituciones públicas más significativas de la política actual del gobierno federal en materia de vivienda popular.

F. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

1. Antecedentes

Los antecedentes de carácter institucional del INFONAVIT son prácticamente inexistentes. La vivienda para los trabajadores se habilitaba a través de la acción de organismos públicos especializados de una manera muy limitada y discriminatoria. La banca privada, por medio de sus programas de vivienda de interés social, también participaba aunque con precios por encima de las posibilidades económicas de la mayoría de los trabajadores del país. A esos antecedentes deben agregarse los de carácter legal, citados antes, referidos a la obligación patronal de proporcionar vivienda a los trabajadores.

Los antecedentes políticos de la creación del INFONAVIT son, en primer término, la reunión que sobre problemas de vivienda se celebró

³⁶ Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo (reformas aparecidas en el *Diario Oficial* el 24 de abril de 1972).

³⁷ El 24 de abril de 1972.

³⁸ Reforma de la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado" para el FOVISSSTE y de la "Ley de Pensiones Militares y de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas" para el FOVIMI.

³⁹ Así, el término "Fondo de la Vivienda" que se menciona en el apartado A del artículo 123 Constitucional, génesis de estos fondos, se refiere hoy a la operación de los tres organismos creados.

en San Luis Potosí en 1970, y luego la reunión de la V Comisión de la Comisión Nacional Tripartita,⁴⁰ que tuvo lugar en mayo de 1971, en la cual ya se comenzó a preparar la institución. En diciembre de ese mismo año se solicitan las reformas a la Constitución.

2. Aspectos jurídico-institucionales

2.1 Marco jurídico

El INFONAVIT es un organismo público de vivienda creado en abril de 1972 a iniciativa del poder ejecutivo federal. Su marco jurídico comprende:

- a) Apartado A, fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1972;
- b) Artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 728 de la Ley Federal del Trabajo, cuyas reformas y adiciones se hicieron en abril de 1972, y
- c) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creada en abril de 1972.

Además de la ley del instituto, otros reglamentos e instructivos de carácter interno rigen su funcionamiento.⁴¹ Sus objetivos institucionales, la forma y mecanismos de operación del Fondo de la Vivienda, las limitaciones en cuanto al sector de trabajadores que atiende y su estructura interna se encuentran especificadas en este marco jurídico.

2.2 Objetivos

Los objetivos específicos de la institución son:⁴²

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - i) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
 - ii) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

⁴⁰ Se trata de una Comisión integrada por representantes del sector obrero, empresarial y del gobierno para atender fundamentalmente los problemas relacionados entre la clase obrera y sus patrones. En fecha reciente ha sido creada una comisión semejante del sector campesino.

⁴¹ Véanse las Disposiciones Legales del INFONAVIT, mayo de 1975.

⁴² Artículo 3 de la Ley del INFONAVIT.

- iii) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El INFONAVIT es pues un organismo creado con el objeto de otorgar *créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia o bien saldar deudas (de su vivienda) contraídas con anterioridad*. Es también el organismo encargado de *financiar y promover la construcción* de viviendas que serán adquiridas por el trabajador.

Para cumplir esos objetivos dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador, que no debe ser descontado a éste. Las empresas hacen esta aportación bimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ella la entregue al INFONAVIT 15 días después y se forme así una "cuenta individual" a favor de cada trabajador. Éste podrá retirar esos depósitos en el caso de que se hubiese estado aportando sobre su salario y dejase de estar sujeto a una relación de trabajo con el patrón, así como en el caso de jubilación, incapacidad total o muerte.

En cuanto al sector de la población que atiende INFONAVIT, en principio todo patrón tiene obligación de inscribir y aportar por sus trabajadores; si ello no ocurriera existe una disposición legal que permite al Instituto inscribir al trabajador sin gestión alguna de éste o de su patrón.⁴³

Las disposiciones legales fijan el tipo de trabajador por el cual se debe aportar: aquellos que presten a otra persona, física o moral, un trabajo personal subordinado y que mantengan una relación contractual con una empresa (o patrón) agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo. Quedan expresamente fuera de este grupo todos aquellos que prestan sus servicios al gobierno, los deportistas profesionales, los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio.

Las aportaciones del 5% se hacen considerando sólo salarios de hasta diez veces el salario mínimo, pero ello no significa excluir a aquellos que perciben niveles mayores de ingreso. Además se nos ha informado que, dada la gran cantidad de trabajadores que perciben salarios menores al mínimo oficial vigente, una pequeña proporción de ellos son también incluidos.⁴⁴

⁴³ Artículos 32 y 33 de la Ley del INFONAVIT.

⁴⁴ Se ha recibido la información que del total de trabajadores sobre los cuales se aporta, un 10% corresponden a trabajadores que perciben salarios menores al mínimo. Este dato no ha podido ser verificado.

En síntesis, el INFONAVIT opera básicamente con recursos que son aportados por la empresa privada, en determinadas condiciones contractuales entre el patrón y el trabajador.

2.3 Estructura interna

La estructura administrativa del INFONAVIT presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos de vivienda. Se caracteriza porque en ella participan, en forma tripartita y paritaria, representantes de los trabajadores, empresarios y el Gobierno Federal, que son los tres sectores implicados en la operación de los programas.

Cabe destacar en este caso —a diferencia de lo que ocurre en los organismos antes analizados— la participación de los trabajadores, a través de sus representantes sindicales, en las decisiones relativas a la política de viviendas; esa participación que refleja muchas de las características de la estructura sindical mexicana significa un elemento nuevo que debe considerarse en la evaluación de los resultados de la acción de la institución.

Los órganos de gobierno más importantes son la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Dirección General. La Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros, de los cuales 15 son designados por el Gobierno Federal (representantes de todas las Secretarías de Estado, el Director del IMSS, del Banco de México, del ISSSTE, del BNOSPSA, del FOVI, el regente del Distrito Federal, etc.), 15 más por los trabajadores (secretarios de los Sindicatos de Petróleos, Textiles, Azúcar, Embotelladoras, Metalúrgicos, Ferrocarrileros y Electricistas, así como secretarios de Federaciones de Sinaloa, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Puebla, PROC, CROC, COR, todas éstas pertenecientes al PRI) y 15 miembros restantes designados por los empresarios (representantes de CONCAMIN, COPARMEX, IBM, Financiera Aceptaciones, Crédito Minero y Mercantil, CONCANACO, Instituciones de Seguros, ICA, así como las cámaras de la construcción, de la industria textil, de silvicultura, de transportes, etc.).

Esta asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, aunque su misión se reduce en la práctica principalmente a revisar y aprobar el plan de labores y el presupuesto, reuniéndose en fechas fijas dos veces por año.

El Consejo de Administración, que dicta en general la política del Instituto, se encuentra integrado por 15 miembros en forma igualmente tripartita y designados por la Asamblea General. Constituye el órgano de gobierno más importante y en él concurren los representantes (que no son los mismos de la asamblea) de organizaciones como la CTM, CROC, CANACINTRA, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Industria de la Construcción, Secretarías de Hacienda, de Industria y Comercio,

de la Reforma Agraria, del Trabajo, del Patrimonio, entre otros, y se reúnen como mínimo dos veces por mes.

Además del Director General, el INFONAVIT cuenta con un Director por los trabajadores y otro por los empresarios, así como con Comisiones como la de Vigilancia, la de Inconformidades y las Consultivas Regionales. De éstas la más importante es la Comisión de Vigilancia que está formada por tres representantes de cada sector, se reúnen una vez por mes y se encarga de supervisar el cumplimiento de las metas de la institución, fungiendo además como supervisora de aspectos administrativos, contables y financieros.

Esta forma de organización se ha considerado como un exponente de la política interna del Gobierno Federal en el último sexenio, de sus deseos por democratizar las instituciones públicas y resolver los conflictos entre las clases, haciéndolas concurrir en organizaciones tripartitas.

Pero, en la realidad, el sistema adoptado ha significado la participación en la gestión de las políticas de vivienda sólo de los líderes de aquellas organizaciones de trabajadores que pertenecen al partido oficial, sobre todo a la CTM, así como el enfrentamiento permanente y poco fructífero de intereses contrapuestos, dentro de los cuales no se juegan justamente los legítimos de la clase obrera mexicana.

3. Aspectos financieros generales

3.1 Fuentes de financiamiento

Los recursos financieros del INFONAVIT pueden provenir de:

- a) Aportaciones patronales de las empresas sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su servicio;
- b) Aportaciones del Gobierno Federal, sean en numerario, servicios o subsidios;⁴⁵
- c) Rendimientos por las inversiones realizadas con sus recursos, incluidos los bienes y derechos adquiridos.

La mayor parte de los recursos los ha obtenido del sector privado, cuyas aportaciones han ido en aumento desde 1972 (véase el cuadro 50). Esto no ha implicado sólo un aumento en el número de empresas, sino además un perfeccionamiento de los mecanismos de control, sobre todo en las grandes empresas. Por otro lado, las con-

⁴⁵ Numerario: dinero en efectivo aportado por el Gobierno Federal (de los 2000 millones de pesos prometidos sólo se aportaron 200 millones). Subsidios: Exenciones o subsidios propiamente dichos (no se han aportado). Servicios: Pueden ser terrenos o bien derechos (no se han aportado).

CUADRO 50

INFONAVIT: APORTACIONES PATRONALES Y DEL GOBIERNO FEDERAL, 1972-1976
(millones de pesos)

Año	Aportaciones	
	Patronales ^{a/}	Gobierno Federal
Total	19 235	200
1972	969	
1973	2 918	-
1974	3 823	200
1975	5 255	-
1976	6 270 ^{b/}	-

Fuente: INFONAVIT, Una nueva institución de la república 1972-1976.
(los primeros pasos I), México, 1976.

- a/ Las contribuciones patronales son el 5% del total que pagan en sueldos y salarios.
- b/ Estimación al 31 de diciembre según las cantidades que se consideran serán recaudadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la proyección de los tres últimos bimestres no se consideraron los aumentos salariales que empezaron a pactarse a partir del 1° de septiembre.

tribuciones del Gobierno Federal han sido mínimas en comparación con las privadas.

Las aportaciones privadas (que forman parte de los gastos de la empresa y por lo tanto son deducibles de impuestos) deben ser equivalentes al 5% de los salarios de cuatro millones de obreros que laboran en alrededor de 240 000 empresas en distintos sectores de la producción en el país (datos aproximados a noviembre de 1976). Sin embargo, el mayor número de trabajadores sobre los que se aporta se encuentran en la industria de transformación, el comercio y los servicios, los cuales constituían para 1975 el 81% del total de trabajadores aportantes y el 89.4% del total de aportaciones en esos mismos sectores (véase el cuadro 51). Puede observarse que en 1975 se aporta aproximadamente sólo por el 48.6% del total de trabajadores existentes en el país.⁴⁶ Es en el sector campesino donde existen

⁴⁶ Cabe aclarar que los datos presentados en el cuadro 51 no permiten obtener el por ciento exacto de trabajadores sobre los que se aporta, y que por lo tanto tiene derecho a una vivienda de INFONAVIT. Esto se debe a que:

- i) Se realizó una extrapolación del número de trabajadores por ramas de actividad para 1975 (7 710 427) con base en el número de trabajadores de 1970 (7 192 648) utilizando la tasa de crecimiento de la PEA total de 1960-1970 (1.4% anual).
- ii) En la interpretación de los resultados del análisis debe tenerse en cuenta que en algunos casos las diferencias entre número de trabajadores y número de aportaciones proviene del hecho de que sólo se está aportando por familia y de que en cada una de ellas puede existir más de un trabajador (se sabe que alrededor del 38% de las familias tienen más de un trabajador; Banco de México).

CUADRO 51

INFONAVIT: TRABAJADORES, EMPRESARIOS Y SUS APORTACIONES POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1974-1975^{a/}

Rama de actividad económica	Total nacional en 1970		1974			1975		
	Trabajadores ^{b/}	Empresarios ^{c/}	Aportaciones ^{d/}	Trabajadores aportantes	Empresas aportantes	Aportaciones ^{d/}	Trabajadores aportantes	Empresas aportantes
Total	7 192 648	738 846	4 942.4	3 100 000	189 620	9 157.6	3 750 000	228 928
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2 499 454	127 104		124 000	12 540	256.4	143 388	14 935
Industrias extractivas	163 225	5 937		62 000	950	119.0	59 460	1 054
Industrias de transformación	1 666 765	166 907		1 178 000	35 150	3 736.3	1 408 270	49 459
Construcción	454 452	34 669		248 000	4 940	329.7	381 541	6 457
Electricidad	46 639	4 829		31 000	190	45.8	28 371	160
Comercio	567 979	153 571		713 000	68 400	2 289.4	822 075	78 752
Transporte	258 781	39 670		93 000	7 030	219.8	97 991	8 243
Servicios	1 535 353	206 159		651 000	60 420	2 161.2	808 904	69 922

Fuente: Dirección General de Estadística, IX Censo General de Población, México, 1970; INFONAVIT, Informes anuales de actividades, México, abril de 1974 y abril de 1975.

a/ Las cifras para 1974 y 1975 son hasta el mes de abril y son acumulativas.

b/ Incluye a obreros, empleados, jornaleros y peones de campo.

c/ Incluye patrón, empresario o empleador.

d/ En millones de pesos corrientes.

mayores dificultades en cuanto a las aportaciones patronales, ya que éstas sólo se hacen sobre el 5.3% de los trabajadores. La más alta proporción de estas aportaciones se observó en la industria de transformación (78.8%) donde, como es lógico, puede haber un mayor control de los causantes.

El mayor número de empresas aportantes (52.9% del total) se encuentra en el comercio, mientras que las aportaciones por empresa son mucho más importantes en la industria de transformación y extractiva debido al mayor número de trabajadores por empresa. En cuanto a las aportaciones medias por trabajador en cada rama de actividad, las más altas corresponden a comercio e industria de transformación y las más bajas al sector construcción (véase el cuadro 52).

CUADRO 52

INFONAVIT: NUMERO PROMEDIO DE TRABAJADORES POR EMPRESA Y APORTACIONES BIMESTRALES POR EMPRESA Y TRABAJADOR, 1973

Rama de actividad económica	Empresas aportantes		Trabajadores por empresa	Aportaciones (en pesos)	
	Total	%		Por empresa	Por trabajador
Totales	133 264	100.00	17	2 736	156
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	7 218	5.42	7	734	103
Industria extractiva	630	0.47	72	8 431	117
Industria de transformación	21 867	16.44	41	6 911	168
Construcción	4 225	3.17	44	4 286	97
Electricidad	15 200	11.43	16	2 071	129
Comercio	70 604	52.92	11	1 936	172
Transporte y comunicación	6 090	4.57	14	2 084	152
Profesiones	7 430	5.58	4	522	137

Fuente: INFONAVIT, Plan de labores y financiamiento para 1974, México, Anexo IV.

a/ Número medio.

Es importante observar el origen geográfico de las aportaciones para ver su correspondencia con los créditos otorgados.

En primer lugar, se observa que más del 50% proviene del Área Metropolitana de la Ciudad de México incluido el Estado de México (véase el cuadro 53). Esto es consecuencia lógica de la gran concentración que existe en esta región. En segundo lugar, se puede apreciar que sólo el 2% provino de seis entidades (Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) en donde se concentra el 11.3% de la población; el 7% de estados (Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí y los seis anteriores) con el 21.9%

de la población, y el 13% de 17 estados (Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Guerrero, más los once anteriores) donde existe el 35.5% de la población. Las aportaciones recibidas por el Estado de México y el Distrito Federal son iguales a las provenientes de las restantes 30 entidades del país.

CUADRO 53
INFONAVIT: APORTACIONES POR REGIONES GEOGRAFICAS Y DISTRIBUCION
DE CREDITOS ASIGNADOS, 1974
(porcientos)

Regiones ^{a/}	Población de 1970 ^{b/} Total	%	Aportaciones patronales	Créditos asignados ^{c/}
Totales	48 225	100.0	100.0	100.0
I	3 908	8.1	7.0	12.0
II	5 124	10.6	5.0	6.0
III	4 267	8.8	12.0	12.0
IV	5 862	12.2	6.0	10.0
V	6 584	13.7	6.0	6.0
VI	6 323	13.1	5.0	6.0
VII	5 450	11.3	2.0	4.0
VIII	10 707	22.2	57.0	44.0

Fuentes: Las cifras de la población para 1970 del IX Censo General de Población, Dirección General de Estadística, SIC, México, 1970; las aportaciones y créditos asignados de, INFONAVIT, Boletín informativo Núm. 20, México.

a/ La región I comprende las entidades de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; La II las de Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí; la III las de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila; la IV las de Jalisco, Colima y Michoacán; la V las de Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Guerrero; la VI las de Puebla y Veracruz; la VII las de Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; y finalmente, la VIII al Estado de México y el Distrito Federal.

b/ En miles de habitantes.

c/ Los créditos asignados pueden no corresponder con los realmente efectuados porque algunos se rechazan.

En conclusión, la legislación que dio origen al INFONAVIT y que obliga legalmente a las empresas privadas a aportar fondos para su funcionamiento, hacen que esta institución sea el organismo público de vivienda que cuenta con más recursos financieros. Sin embargo, ante la magnitud del problema que debe afrontar, habrá que mejorar los controles fiscales de las empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, para que se aporte al Fondo sobre el total de aquéllas y de los trabajadores, de tal suerte que se logre un substancial incremento en sus recursos financieros.

3.2 Estructura y distribución del gasto

Para efectos de un análisis general de la estructura del gasto y su distribución geográfica, se consideran tres partidas:

- a) *Para planes y programas.* Comprenden los créditos que se otorgan a los trabajadores para adquirir, construir, ampliar, mejorar o pagar deudas de su vivienda; el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales y la adquisición de terrenos;
- b) *Para inversiones propias.* Comprende todos aquellos gastos destinados a la inversión en valores gubernamentales y los destinados a las cajas, y
- c) *Para gastos propios.* Comprende la administración y operación del Instituto, así como pagos a deudores diversos y cargos diferidos.

En 1976 el INFONAVIT había acumulado recursos por 19 361 millones de pesos, los cuales había invertido principalmente en sus *planes y programas* de vivienda, convirtiéndose así durante sus tres primeros años de funcionamiento, en la institución pública más importante en la construcción de vivienda nueva (véase el cuadro 54). En 1975 había invertido el 90% de sus recursos en este renglón. De éstos, el 71% los destinó a financiar vivienda en conjuntos habitacionales, el 15% a la adquisición de terrenos para su reserva territorial y sólo el 4% los aplicó al otorgamiento de créditos para adquirir, ampliar, mejorar o pagar deudas de su vivienda.

Los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto no deben exceder de 1.5% del total de recursos.⁴⁷ Sin embargo, los recursos destinados a este renglón han sobrepasado las cifras permitidas; en 1974 se destinaron 235 millones de pesos anuales del total de 8 945, lo que representó el 2.62%. Si bien es sabido que en los primeros años de funcionamiento de la institución es difícil conseguir que los gastos no superen el 1.5% señalado, dado el carácter social del Instituto se considera necesario ajustar esos gastos de manera que en un futuro próximo se logre el equilibrio adecuado, que permita al Instituto atender el mayor número de trabajadores. En ese sentido se considera importante tener en cuenta que no deben destinarse partidas presupuestarias elevadas a personal innecesario, así como a publicaciones e instalaciones lujosas que tienen una importancia secundaria dentro de los objetivos institucionales.

⁴⁷ Artículo 10, fracción VI (INFONAVIT, Ley del INFONAVIT).

CUADRO 54
INFONAVIT: ESTRUCTURA Y DISTRIBUCION DEL GASTO
POR PARTIDA, 1973-1975^{a/}

	1973	1974	1975
Total	4 773	8 945	11 430
%	100.0	100.0	100.0
<u>Planes y programas</u>			
Créditos a trabajadores	38	2 060	457
%	0.8	23.0	4.0
Construcción de vivienda	2 127	3 065	8 115
%	44.5	34.2	71.0
Adquisición de tierra	-	1 233	1 715
%	-	13.6	15.0
<u>Inversiones propias</u>	1 863	971	342
%	39.1	10.8	3.0
<u>Gastos propios</u>	745	1 626	800
%	15.6	18.1	7.0

Fuente: INFONAVIT, Informes anuales de actividades, abril de 1974 y 1975; INFONAVIT, 40 meses, publicación especial, septiembre 1975, pp. 94-95.

- a/ Las cifras para 1973 y 1974 son acumulativas al 31 de diciembre de cada año, y para 1975 acumulativa al 31 de agosto.
- b/ La información analizada indica que esta cifra se elevó al considerar en este renglón créditos otorgados a trabajadores para adquirir viviendas que INFONAVIT adquirió de particulares.
- c/ Hasta el mes de septiembre.

La distribución geográfica de la inversión indica que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se aplicaron recursos que se han visto incrementados entre un 30% en 1972-1973 hasta un 33.0% en 1975, lo que muestra una concentración de la tercera parte del capital invertido para vivienda en la ciudad de México (véase el cuadro 55).

De esta forma, el Distrito Federal y el Estado de México que registran el 22% de la población, aportan el 57% de los recursos y reciben el 37% de las inversiones⁴⁸ (véanse los cuadros 53 y 55). Sin embargo, esta última diferencia se ha reducido al aumentar el porcentaje de inversión en esa zona de 1972 a 1975.

4. Planes y programas

El INFONAVIT produce la vivienda fundamentalmente a través de dos programas que definen su funcionamiento; la génesis de éstos se encuentra contenida en los objetivos para los cuales fue creado: por un lado financia y promueve la construcción de vivienda nueva en

⁴⁸ Como el cuadro 55 no presenta cifras conjuntas del Estado de México y la ZMCM, se ha sumado a ésta última la cifra del primero.

conjuntos habitacionales y, por otro, otorga créditos para que los trabajadores se procuren la vivienda de manera individual. Además, en fecha reciente ha incorporado un nuevo programa de mejoramiento de la vivienda y regeneración urbana que se encuentra en una etapa preliminar de estudio y proyecto. Los dos primeros programas serán denominados de aquí en adelante *programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva*, y *programa de créditos individuales*. La diferencia entre ambos estriba, en general, en que las viviendas en un caso son financiadas y promovidas por INFONAVIT dentro de conjuntos habitacionales y en el otro su localización y construcción depende directamente de la acción individual del trabajador.

En ambos programas la vivienda se adquiere mediante un crédito que otorga el Instituto al trabajador beneficiado, y su participación en el programa se define según el tipo de crédito por el que opte.

Para participar en la asignación de un crédito del INFONAVIT, en cualquiera de las opciones anteriores, se requiere cumplir ciertos requisitos generales. El primer requisito es que la empresa (o patrón) donde el trabajador preste sus servicios esté aportando al INFONAVIT

CUADRO 55
INFONAVIT: DISTRIBUCION DE RECURSOS POR REGIONES
GEOGRAFICAS, 1972-1975
(millones de pesos)

Regiones ^{a/}	1972-1973		1974		1975	
	Total	%	Total	%	Total	%
Totales	3 544	100.0	2 798	100.0	4 601	100.0
I	375	10.5	288	10.2	490	10.6
II	292	8.2	232	8.4	382	8.3
III	354	9.9	345	12.3	439	9.5
IV	534	15.6	326	11.7	422	9.2
V	544	15.3	476	17.0	872	19.0
VI	1 066	30.0	840	30.0	1 533	33.3
VII	127	3.5	112	4.0	182	4.0
VIII	182	5.1	142	5.1	219	4.8
IX	70	1.9	37	1.3	62	1.3

Fuente: INFONAVIT, Plan de labores y de financiamiento, 1975, Anexo 5, p. 48.

^{a/} La región I comprende las entidades de Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; la región II las de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; la región III las de Nuevo León y Tamaulipas; la región IV las de Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; la región V las de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos; la región VI la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; la región VII las de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; la región VIII las de Veracruz, Tabasco y Campeche; la región IX las de Yucatán y Quintana Roo.

CUADRO 56

INFONAVIT: TARJETAS DE INFORMACION DISTRIBUIDAS Y DEVUELTAS POR TRABAJADORES INSCRITOS, 1974-1975

	Año ^{a/}	
	1974	1975
Trabajadores inscritos	3 100 000	3 750 000
Tarjetas distribuidas ^{b/}	2 430 815 78.4	3 003 815 80.1
Tarjetas devueltas ^{c/}	816 997 33.6	1 011 997 33.6
Tarjetas no devueltas ^{c/}	1 613 818 66.4	1 991 818 66.4
Trabajadores inscritos sin datos ^{d/}	2 283 003 73.7	2 738 003 73.1

Fuente: INFONAVIT, Informes anuales de actividades, 1974, p. 46 y 1975, p. 50.

^{a/} Los datos de estos dos años son hasta el mes de abril.

^{b/} Por ciento del número total de trabajadores inscritos.

^{c/} Por ciento del total de tarjetas distribuidas.

^{d/} El 62.4% se distribuyeron por vía empresarial, el 24.4% por vía sindical y el 13.2% a los trabajadores directamente.

el 5% de su salario. Como estas aportaciones no deben descontarse del salario del trabajador, lo más probable es que ellas hayan sido trasladadas al consumidor, revirtiéndose así sobre el precio de los artículos de consumo. De esta manera se considera que este mecanismo financiero pudo haber contribuido a estimular el proceso inflacionario que se desencadenó a partir de 1973-1974.

El segundo requisito consiste en que sólo participan en la selección de un crédito del INFONAVIT aquellos trabajadores sobre los cuales se conocen sus datos familiares, económicos, de vivienda, etc. Esta información es proporcionada por el trabajador a través de las llamadas "tarjetas de información", cuyos datos son registrados y procesados electrónicamente. Sólo el 26.9% del total de trabajadores sobre los que se aporta han proporcionado tal información y sólo ellos participan en la selección de un crédito. De esta suerte, el 73.1% de los trabajadores inscritos quedan por este motivo fuera del proceso de selección (véase el cuadro 56).⁴⁹

⁴⁹ Es importante destacar que el 53.2% de los trabajadores que han recibido la tarjeta no la han devuelto (suponiendo que efectivamente la recibieron); sólo el 13.2% de los trabajadores recurre personalmente a recogerla ya que la mayor parte se distribuye por vía empresarial.

La asignación del crédito se hace por procedimientos electrónicos mediante la ponderación de la información de las tarjetas devueltas que son registradas y almacenadas en la computadora. Los criterios utilizados se determinan por el Consejo de Administración y por la Asamblea General y no son de conocimiento público. Esta calificación de los datos permite determinar el grado de necesidad de vivienda del trabajador y así otorgar los créditos de acuerdo a una jerarquización de los solicitantes, según los criterios preestablecidos. Si bien este procedimiento objetivo de asignación de vivienda no puede escapar en cierta medida a manejos arbitrarios, es necesario destacar que constituye no obstante un notable paso adelante en relación a la forma discriminatoria en que en general esas asignaciones se hacen en otras instituciones del Estado, donde muchas veces ha privado el peso de factores políticos.

Es evidente que el número de créditos asignados es función de la capacidad financiera del Instituto a la que queda subordinada, en última instancia, el número de viviendas disponibles para el trabajador. Los criterios de prioridad aplicados han tenido en cuenta, básicamente, las condiciones generales de la vivienda anterior, el tamaño y edad del jefe de la familia, así como la preferencia del trabajador por un determinado conjunto habitacional.

Además, los créditos en ambos programas de vivienda son asignados de acuerdo con tres tipos de factores:

- i) Geográficamente y en función de las aportaciones patronales;
- ii) Por nivel de ingreso del trabajador;
- iii) Por programa.

La "asignación de un crédito" para una vivienda se realiza a través del mecanismo antes descrito; ello no implica su aceptación por el trabajador, por lo que denominaremos "aplicación de un crédito" o "crédito ejercido" cuando esto suceda.⁵⁰

El INFONAVIT ha asignado créditos geográficamente en proporción a las aportaciones patronales (véase el cuadro 53). Es notorio el caso del Estado de México y el Distrito Federal, con respecto a las demás regiones; en estas entidades se recolectó el 57% del total de aportaciones patronales y se asignaron el 44% de los créditos. Las entidades que recibieron menos asignaciones de créditos fueron en general aquellas que aportaron menos; los casos de Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo son los más notorios.

⁵⁰ Muchos trabajadores han rechazado el crédito o bien no han cumplido con todos los requisitos para su aplicación. En la "Síntesis de los programas" mostramos estas reducciones crediticias.

En cuanto a las asignaciones crediticias por niveles de salario, ha sido criterio del INFONAVIT considerar prioritariamente a los trabajadores de salarios menores. En el cuadro 57 se aprecia que en 1974 y 1975 el 76.4% de los créditos se asignaron a trabajadores que percibían entre una y dos veces el salario mínimo (es decir entre 1 902 y 3 804 pesos mensuales). Para fines de 1976 esa proporción sube mucho (a 87%) como consecuencia de una particular situación coyuntural: en septiembre de ese año se aumentó el salario mínimo y entonces las viviendas ya construidas en el curso del mismo pasaron a ser accesibles a mayor cantidad de familias. Sin embargo, es probable que la evolución posterior de precios y salarios haya producido de nuevo un fuerte descenso de la proporción mencionada.

No se cuenta con datos sobre los niveles de ingreso de los trabajadores a los que se aplicaron los créditos. Llama la atención que no todos los créditos asignados se aplican, sobre todo cuando se trata de trabajadores de salarios menores.

CUADRO 57
INFONAVIT: ASIGNACION DE CREDITOS POR NIVELES DE SALARIO,
1974-1975

Año ^{a/}	Grupos de salario mínimo ^{b/}				Total
	1.0-1.5	1.6-2.0	2.1-4.0	4.1-5	
<u>1974</u>					
Total	27 967	15 409	11 554	1 845	56 775
%	49.3	27.1	20.4	3.2	100.0
<u>1975</u>					
Total	40 323	17 939	16 022	2 377	76 661
%	52.6	23.4	20.9	3.1	100.0

Fuente: INFONAVIT, Informes de actividades anuales, 1974 y 1975; y Boletín informativo Núm. 20, INFONAVIT.

^{a/} La información es hasta el mes de abril de cada año.

^{b/} Salario mínimo = 1.0

Cuando un trabajador ejerce un crédito asignado, el 40% de las aportaciones patronales hechas hasta la fecha a su favor se aplican como pago inicial o enganche. Como el patrón sigue aportando el 5% del salario del trabajador, el 40% de las mismas se utiliza para el pago o amortización de la vivienda. Una vez terminado el plazo de pago de la vivienda el patrón tiene que seguir aportando por ese trabajador (INFONAVIT, Mayo de 1975, art. 11).

La tasa de interés del crédito ejercido es del 4% anual sobre saldos insolutos. Sin embargo, las cuotas semanales, quincenales o mensuales descontadas al trabajador por medio de la empresa o patrón para cubrir el crédito ejercido, varían en función del ingreso. Las cuotas para trabajadores cuyos ingresos son de 1 a 1.25 veces el salario mínimo representan el 14% del mismo y para los que perciben más de 1.25 veces el salario mínimo el 18%. Este criterio de pagos como por ciento del salario mínimo permite al Instituto acortar el plazo de recuperación del capital invertido y constituye así una garantía para la recuperación del crédito dado el proceso inflacionario que ha originado modificaciones en el salario mínimo; tan sólo entre 1972 y 1975 este aumento fue de 32.5 a 64.44 pesos diarios en el Distrito Federal.

4.1 Financiamiento y construcción de vivienda nueva

La vivienda nueva financiada por el INFONAVIT se construye casi en exclusiva en el medio urbano⁵¹ y los conjuntos habitacionales se realizan a través de varias modalidades. De acuerdo con la primera de ellas el proceso de producción de la vivienda se desarrolla bajo la dirección y vigilancia directa del Instituto; esta modalidad constituye las *promociones internas*. La segunda se establece cuando el INFONAVIT adquiere viviendas de promotores obreros, empresariales o gubernamentales,⁵² que ya hayan sido contruidas o estén por construirse bajo su vigilancia. Esta modalidad denominada *promociones externas* se incrementó de manera notable en 1975 y 1976 como consecuencia de las fuertes presiones ejercidas, sobre todo por el sector sindical. Alrededor del 19% de las viviendas realizadas por el INFONAVIT fueron producidas a través de *promociones externas*.

Por otro lado, parece que el complejo y tardado proceso en la construcción de grandes conjuntos habitacionales ha obligado a construir parte de las viviendas en conjuntos más pequeños, aprovechando terrenos baldíos urbanizados (con agua, drenaje, luz, etc.) en algunas ciudades de la república. Esta modalidad puede darse a través de promociones externas o internas.

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda

a) *Aspectos financieros y planeación general.* La producción de conjuntos habitacionales o de viviendas se financia a través de los

⁵¹ Hasta abril de 1974 se habían construido sólo 123 viviendas rurales en Pabellón de Arteaga, Aguascalientes.

⁵² El INFONAVIT adquirió en 1974 viviendas construidas por el Departamento del Distrito Federal.

recursos obtenidos principalmente de las aportaciones patronales. Las inversiones realizadas en este programa de vivienda nueva son muy superiores a las de otros planes. De los recursos acumulados a septiembre de 1975 se habían invertido en financiar la construcción de vivienda nueva el 71% de los mismos (véase el cuadro 54).

La distribución geográfica de los recursos invertidos en la construcción de vivienda se conserva, hasta 1975, igual a la distribución de los recursos totales (véase el cuadro 58).

CUADRO 58
INFONAVIT: INVERSIÓN EN VIVIENDA NUEVA^{a/}, 1973-1975
(millones de pesos)

Regiones ^{b/}	1973		1974		1975	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	2 287.7	100.0	2 045.3	100.0	3 375.9	100.0
I	333.9	14.6	168.7	8.2	354.7	10.5
II	198.4	8.7	174.9	8.6	277.9	8.2
III	240.6	10.5	222.5	10.9	320.3	9.5
IV	365.1	16.0	237.9	11.6	337.7	10.1
V	235.1	10.3	356.6	17.5	629.3	18.6
VI	767.1	33.5	672.0	32.9	1 119.0	33.2
VII	40.8	1.8	86.8	4.2	132.6	3.9
VIII	87.7	3.8	93.0	4.5	159.4	4.7
IX	19.0	0.8	32.9	1.6	45.0	1.3

Fuente: Los datos de 1973 de sub-comisión de programación de la vivienda construcción de vivienda de interés social, 1973 (Datos de inversión total en vivienda); los datos de 1974 son cifras estimadas en, INFONAVIT, Plan de Labores y Financiamiento, 1974, p. 25 (incluye sólo vivienda nueva); la información de 1975 son estimaciones del, INFONAVIT, Plan de Labores y Financiamiento, 1975 p. 24 (datos de inversión en vivienda nueva).

a/ Las cifras de inversión en vivienda nueva incluyen también la vivienda adquirida a terceros por el trabajador.

b/ La región I comprende los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; la región II los estados de Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila; la región III los estados de Nuevo León y Tamaulipas; la región IV los estados de Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; la región V los estados de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Edo. de México y Morelos; la región VI la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; la región VII los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; la región VIII los estados de Veracruz, Tabasco y Campeche y la región IX los estados de Yucatán y Quintana Roo.

El número de viviendas a construir en cada región o ciudad, el tipo y tamaño del conjunto habitacional, su localización en la ciudad, el tipo de unidades de vivienda y, por lo tanto, la distribución geográfica de los recursos, se determina, de manera general, con base en los siguientes factores:

- i) Monto de las aportaciones;
- ii) Déficits por deterioro y hacinamiento familiar e individual;
- iii) Demanda total de viviendas de familias de trabajadores con capacidad de pago equivalente por lo menos al salario mínimo;
- iv) Como muchas veces no existen planes urbanos en las ciudades donde se localizará la acción habitacional, ni tampoco coordinación ni homogeneidad de puntos de vista de las distintas reparticiones que tienen que ver con la provisión de servicios y equipamientos, el INFONAVIT debe realizar estudios especiales para determinar la localización dentro de la estructura urbana de los conjuntos en construcción. Ello (unido a otros criterios que luego veremos con respecto a la adquisición de terrenos) determinará en última instancia la localización y tamaño de esos conjuntos;
- v) Estudios del mercado de vivienda en cada localidad, que incluyen un análisis de tipos de viviendas ofrecidos por los sectores privados a los trabajadores.

Si bien resulta difícil saber en detalle cómo operan estos criterios en la determinación definitiva de los programas locales, existen sin embargo algunos estudios especiales, sobre todo el que se llevó a cabo para la Unidad Habitacional de Culhuacán en el Distrito Federal, en el que se tuvo en cuenta el número de trabajadores, sus niveles de ingresos y necesidades de vivienda en un radio de influencia de aproximadamente 30 minutos de viaje; ellos constituían la clientela potencial de esta unidad, si se parte de la base de que los trabajadores deben vivir próximos a su trabajo (INFONAVIT, *Boletín informativo* Núm. 20, p. 27).

b) *Adquisición de tierra y reserva territorial.* Si bien el país no cuenta con políticas urbanas que permitan manejar el recurso tierra para programas habitacionales con un sentido social, el INFONAVIT ha tratado de paliar en parte esta situación con algunas medidas en materia de reserva territorial. El criterio establecido para la adquisición de terrenos es otro de los aspectos complejos que inciden en la producción de la vivienda. En general, se prevé que los terrenos para construir viviendas nuevas se encuentren cerca de áreas industriales y de servicios, o bien en lugares que permitan su crecimiento y desarrollo.

Hasta 1974 el INFONAVIT había adquirido 45 millones de metros cuadrados, lo que representó una inversión de 1 106 millones de pesos, es decir, aproximadamente el 30% de sus recursos totales en ese año. El costo medio de esos terrenos fue de 22.7 pesos por metro cuadrado. A principios de 1975, se habían acumulado 59.26 millones de metros cuadrados cuyo costo aumentó a 25.4 pesos por

metro. La inversión acumulada a septiembre de ese mismo año fue de 1 715 millones de pesos que representan el 15% del total de los recursos invertidos hasta ese momento (véase el cuadro 54). Hasta noviembre de 1976 las compras de terrenos habían ascendido a 66.82 millones de metros cuadrados con una inversión de 2 083 millones de pesos.

La política del INFONAVIT consiste en adquirir terrenos principalmente sin urbanizar debido al alto valor comercial de los terrenos urbanos con servicios. Hasta ese mismo año sólo el 3.9% de terrenos que se adquirieron eran urbanizados con un costo medio del 124.9 pesos por metro cuadrado. El bajo costo se debe a que el 46.0% de éstos fueron comprados a organismos y dependencias del sector público (gobierno federal, principalmente).

El precio medio por metro cuadrado de terrenos adquiridos entre 1974 y 1975 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pasó de 64.1 a 444.3 pesos debido a la adquisición de terrenos con urbanización cuyos costos fueron elevados. Por ejemplo, en la Colonia San Rafael (zona central) el costo fue de 900 pesos por metro, mientras que en Ixtacalco (zona intermedia sin urbanizar) sólo llegó a 25 pesos (véase el cuadro 59).

c) *Diseño y construcción.* El INFONAVIT ha actuado principalmente como promotor directo (promociones internas) en la realización de grandes conjuntos habitacionales como en la construcción de viviendas en terrenos baldíos urbanizados. En estos casos compra los terrenos, y encarga el diseño arquitectónico y urbano a firmas importantes a las que señala las normas generales del diseño. En cuanto a la construcción, las obras se otorgan a las empresas privadas seleccionadas de un padrón de contratistas que posee la institución, según el criterio de solvencia y capacidad económica determinado por el Consejo de Administración (calificado por un Comité formado por representantes de las tres subdirecciones más importantes, las cuales reciben las propuestas) y dando preferencia a empresas locales.

Este criterio se apartó de las estipulaciones de la Ley del Instituto, que señala que la construcción de obras debe realizarse por sistemas de concurso entre las empresas constructoras (INFONAVIT, *Ley Orgánica*, Art. 42, fracc. II); sin embargo la consideración de créditos y antecedentes de las empresas fue aprobado por el Consejo de Administración y la Asamblea General por considerarse un mecanismo más expedito de selección. Hasta 1974 el padrón de contratistas comprendía 1 067 empresas, entre las que se habían hecho 1 022 asignaciones por un monto de 44 400 millones de pesos,⁵³ cifra que superó las aportaciones patronales en ese año.

⁵³ Parece ser que alrededor del 70% de los contratistas inscritos en el padrón tuvieron asignaciones.

CUADRO 59

INFONAVIT: TERRENOS ADQUIRIDOS EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, 1974-1975
(en pesos corrientes)

Año, ubicación y vendedor	Superfi- cie ^a /	Precio ^b /	Costo total ^c /	Costo me- dio ^d /
1974	6 340 382			64
Iztacalco (D.D.F.)	748 000	25	25 000 000 ^b /	
El Rosario (particular)	2 392 395	61	148 212 613	
Cuicuilco (particular)	199 987	70	13 999 148	
Culhuacanes (D.D.F.)	3 000 000	100	300 000 000	
1975	335 767			444
Pedregal de Carrasco (Empresa privada)	126 264	95	11 995 095	
Pedregal de Carrasco (particular)	98 081	115	11 279 423	
Calle Velázquez de León (particular)	990	900	891 198	
Tabla San Lorenzo (Banca privada)	41 321	165	6 818 098	
Tabla San Lorenzo (Banca privada)	42 417	165	6 998 823	
Calle González Ortega (particular)	5 057	692	3 500 000	
Zaragoza y Sol 212 (particular)	516	840	433 754	
"Tetila", Cuitláhuac 135 (particular)	2 726	575	1 567 944	
Calle Cuitláhuac s/n (particular)	15 660	346	5 419 278	
Calle Benvenuto Cellino 206 (particular)	2 735	550	1 514 452	

Fuente: INFONAVIT, Informes anuales de actividades, 1974, p. 57 y 1975, pp. 81-82.

a/ Metros cuadrados.

b/ Por metro cuadrado.

c/ Estas cantidades no corresponden exactamente a la multiplicación del precio por los metros adquiridos, pero así se encuentran en la fuente.

d/ Esta cantidad es mayor que el valor total de la compra en Iztacalco pues es un anticipo para comprar otras superficies al Departamento del Distrito Federal.

Los criterios usados para la fijación de precios en los contratos entre el INFONAVIT y la empresa privada son difíciles de conocer y no están sujetos al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional que constituye el organismo estatal que debe fiscalizar las obras realizadas o promovidas por el Estado.⁵⁴

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde se concentra la tercera parte de las inversiones del INFONAVIT y el 42% de las empresas constructoras de su padrón (534 de 1 302), se observa en general la participación de numerosas empresas, muchas de las cuales son medianas y pequeñas. Sin embargo, en algunos conjuntos (sobre todo el de Culhuacán) ha existido un gran predominio de pocas empresas grandes. Así, en tres de los cuatro grandes conjuntos reali-

⁵⁴ El INFONAVIT (y también el FOVISSSTE) aparecen como organismos de crédito y la ley actual de contratos de obras exime a ese tipo de instituciones del control de la Secretaría del Patrimonio; ambos organismos quedan entonces fuera de su fiscalización. Han existido algunas proposiciones de esa Secretaría de Estado para reformar la mencionada Ley.

zados en esa zona, 6 135 viviendas (el 61.9% del total de unidades iniciadas en diciembre de 1974) al parecer estaban a cargo de 10 grandes empresas constructoras; se dice al parecer, pues no sabemos cuáles son en realidad filiales de otras grandes empresas. Esas 10 empresas constituían el 32.2% del total que participaba hasta ese momento en la construcción de los tres conjuntos habitacionales (véase el cuadro 60).

CUADRO 60

INFONAVIT: EMPRESAS CONSTRUCTORAS Y VIVIENDAS A SU CARGO POR CONJUNTO
HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA
CIUDAD DE MEXICO, 1974^{a/}

Empresa constructora	Total	Pedregal de Carrasco	El Rosario	Culhuacan
Viviendas planeadas	56 821 ^{b/}	2 056	18 900	25 000
Viviendas iniciadas	11 523 ^{c/}	1 950	6 970	988
Constructora Ballesteros	1 020		1 020	
COVISA	1 134			
Constructora Marhnos	760	760	1 134	
S. G.	680	680		
E.C.S.A.	679			679
I.A.S.A.	608			608
Constructora Mayo	342	160	182	
I.C. Construcciones	320		320	
Desarrollo Monarca	310		310	
CYCLSA	282		282	
CYCESA	260		260	
POCCSA	240		240	
URICA	240		240	
COTEMSA	240		240	
Constructora México	210		210	
ACCSA	186		186	
GYSSA	170		170	
TYMN	142		142	
ICONSA	140		140	
F. P. T.	120	120		
C. G. C.	114		114	
PROHASA	130		130	
Remesa	189	80	109	
I. de R.	131		131	
Constructora Libertad	140		140	
CITSA	100		100	
Carreteras y urbanizaciones	100	100		
ITZA	84		84	
CRYSA	84		84	
CELTA	50		50	
C.C.Y.P.S.A.	309			309

Fuente: Información no publicada obtenida en investigación directa.

- a/ La información de este cuadro es incompleta y sólo se presenta la que fue posible obtener por lo que no cuadra correctamente. La información es a diciembre de 1974.
- b/ Este total incluye 5 691 viviendas del conjunto de Iztacalco, 364 del Esmeralda y 4 814 lotes baldíos urbanizados. Para estos no se dispuso de la información de las empresas constructoras pues sólo estaban planeados.
- c/ Este total incluye 1 615 lotes baldíos cuya urbanización fue iniciada.

En el caso de las promociones externas, la vivienda es diseñada y construida bajo control directo del promotor, en sus propios terrenos y con financiamiento del Instituto, que sólo supervisa el proceso de construcción. Por supuesto, la participación del mismo en este proceso es menor que en el caso anterior y hay veces incluso en que se ha llegado a adquirir obras ya realizadas por la empresa privada. En general, puede afirmarse que las viviendas producidas a través de esta modalidad han resultado un 13% más caras que las realizadas por promociones internas, como consecuencia de que los promotores obtienen una utilidad adicional.

La construcción masiva de viviendas en México, a partir de la creación del INFONAVIT y de organizaciones similares como FOVISSSTE, provocó entre 1972 y 1974, junto al aumento general de las obras públicas, incrementos importantes de precios y déficit en algunos materiales de construcción tales como cemento, madera, tabique, hierro, etc.⁵⁵

Si se tiene en consideración ese problema y además que una vivienda se termina en plazos que varían de uno y medio a dos años a partir del momento en que se decide construirla (durante este periodo se producen variaciones crecientes en los precios de los materiales) el Instituto ha habilitado un mecanismo para prever esos aumentos y déficit.

Se trata de establecer convenios mediante los cuales el productor o distribuidor se compromete a entregar puntualmente a las empresas constructoras los materiales más críticos a precios establecidos en el convenio. Esta medida tendería a frenar en cierto grado la especulación y a mantener en el mercado los materiales que requiere INFONAVIT a precios más o menos constantes durante el periodo de construcción.

Existe también una disposición legal (INFONAVIT, *Ley Orgánica*, Art. 42 fracc. II) en el sentido de obligar a las empresas constructoras a adquirir con preferencia materiales que provengan de empresas ejidales, cuando sus productos se igualen en calidad y precios a los de otros proveedores particulares, pero casi no se ha aplicado.

En cuanto a *las características urbanísticas y arquitectónicas de los conjuntos* realizados, se debe señalar que se utiliza en las obras una

⁵⁵ Si bien una parte de los importantes aumentos registrados en 1973-1974 se debieron al proceso inflacionario general desatado (en ese año los precios al consumidor aumentaron un 23% en el país), del cual en parte fue responsable (como ya se ha dicho) la creación del sistema de aportaciones patronales, algunos renglones registraron aumentos muy superiores al alza media de los precios: madera 42.15%, fierro 90.06%, mano de obra 41.85% (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción).

tipología bastante amplia de viviendas, que comprende edificios multifamiliares, en torre o de cuatro pisos, viviendas "duplex", "triplex" y unifamiliares.

En las ciudades del interior del país tiende a predominar la vivienda unifamiliar o "duplex", en conjuntos más bien pequeños y sin servicios comunes, mientras que en el Distrito Federal los conjuntos son mucho mayores, con equipamientos comerciales, educacionales y sociales, y un predominio de edificios multifamiliares. Además, las viviendas ofrecen variantes en cuanto a la organización del espacio y características constructivas de acuerdo al clima y modalidades de cada región del país.

Sin embargo, parece ser que, en general, la organización espacial interna de la vivienda es poco flexible y bastante tradicional; no se plantea, en la mayoría de los casos, la posibilidad de ampliarla o cambiarla en función de la evolución del tamaño y necesidades de la familia. Tampoco ha existido un proceso de diseño que permitiera la participación directa del usuario, aún cuando, como ya apuntamos más arriba, se hayan realizado estudios especiales en el caso de algunos conjuntos para conocer las características socioeconómicas de los posibles ocupantes.

En cuanto a los aspectos constructivos el INFONAVIT ha sido una de las pocas instituciones que ha empleado sistemas prefabricados, sobre todo en los grandes conjuntos habitacionales donde se ha edificado en forma masiva. Si bien existió una experiencia de aplicación de un módulo en un pequeño conjunto de viviendas (70 viviendas en Coyoacán, D. F.) se puede decir que aún no existe una política de este organismo a nivel nacional que contemple la modulación de los elementos arquitectónicos de las obras, para lograr una mayor racionalización de la industria de la construcción y la consiguiente economía en el uso de materiales y elementos constructivos.

d) *Costos de construcción y urbanización.* En 1973, el costo medio de construcción fue de 704.25 pesos por metro cuadrado y el del terreno urbanizado de 57.59 pesos. En 1975 los costos de construcción sufrieron considerables aumentos debido al proceso inflacionario, sobre todo en las ciudades más importantes del país como Guadalajara, Monterrey, Acapulco y la ciudad de México. Así, en esta última, el sector de la construcción incrementó sus precios en un 42.3% con respecto al año anterior, mientras que entre 1972 y 1973 se habían elevado sólo en un 15.3% (Centro Impulsor de la Habitación, A. C., 1975, p. 5). El INFONAVIT reportó en abril de 1975 un costo medio de construcción de 1 132.5 pesos por metro con variaciones que oscilaban entre 733 pesos en Gómez Palacio, Durango, hasta más de 2 000 pesos por metro cuadrado en Acapulco, Guerrero.

En el conjunto habitacional Pedregal de Carrasco⁵⁶ se puede observar, en cuanto al costo por unidad incluidas construcción y urbanización, que mientras la superficie media construida de las viviendas unifamiliares es 1.36 veces mayor que la correspondiente a las unidades multifamiliares, su costo es 2.10 veces mayor que las mismas (véase el cuadro 61).

Con relación a los costos de construcción, las casas unifamiliares tienen un costo por metro cuadrado superior al de las viviendas multifamiliares (para estas últimas el costo medio es de 1 386 con variaciones entre 1 183 y 1 579 pesos por metro). Estos costos no difieren mucho de los del mercado privado de la construcción donde se estiman entre 1 320 y 1 700 pesos para la construcción similar.

Mientras los costos por metro cuadrado de urbanización permanecen constantes para todos los tipos de vivienda, se observa que son tres veces mayores por unidad cuando se trata de vivienda unifamiliar como consecuencia, en cierta medida, de la aplicación por parte del Instituto de una política deliberada de subsidiar a través de ese tipo de vivienda las destinadas a los sectores de ingresos menores.

A los costos de urbanización y construcción se agregan, para obtener el costo total de las viviendas, los gastos indirectos. Éstos incluyen partidas destinadas a licencias y permisos, gastos notariales, supervisión, gastos de financiamiento, adjudicación del crédito, etc., algunas de las cuales en otras instituciones aparecen como costos directos. Ellos representan alrededor del 21.7% del costo real de la vivienda (urbanización y construcción) y varían entre 22 584 y 38 987 pesos por vivienda para los multifamiliares y entre 65 906 y 69 686 pesos para las unifamiliares y representan cantidades con las cuales el trabajador podría adquirir una vivienda económica como las que construye, por ejemplo, el Departamento del Distrito Federal (se debe aclarar que el Pedregal de Carrasco constituye un caso especial, ya que es el conjunto de viviendas más caras).

De acuerdo a su costo, el 23.9% de las viviendas son accesibles a trabajadores que perciben de una a 1.5 veces el salario mínimo y el 50.8% a trabajadores con ingresos entre dos y tres veces el salario mínimo. La mayor parte de las viviendas del conjunto (56.6%) tienen un costo que oscila entre 177 342 y 390 283 pesos, accesible sólo a aquellos con ingresos mayores al doble del salario mínimo (véase el cuadro 62).

Sin embargo, el costo de una vivienda difiere del precio de venta. En algunos casos el precio que para el trabajador es más alto que su

⁵⁶ Este conjunto ha tardado mucho tiempo en ser ocupado por los trabajadores en vista de que sirvió como alojamiento de los atletas en los Juegos Panamericanos de octubre de 1975.

CUADRO 61

INFONAVIT: COSTO DE TERRENO URBANIZADO Y CONSTRUCCION POR TIPO DE VIVIENDA EN EL CONJUNTO
HABITACIONAL PEDREGAL DE CARRASCO, NOVIEMBRE DE 1975

Tipo de vivienda ^{a/}	Total de viviendas	Urbanización		Construcción			Costo directo ^{f/}	Gastos indirectos ^{e/}	Costo total por unidad ^{c/}
		Superficie ^{b/}	Costo por unidad ^{c/}	Superficie ^{b/}	Costo ^{e/}	Costo por unidad ^{c/}			
Total multifamiliares	3 698	50.75	37 849	77.61	1 386	109 847	147 696	32 026	179 722
1A 54 CH (1)	94	37.84	26 526	50.78	1 523	77 338	103 864	22 584	126 448
1A 54 GR (2)	846	40.60	28 461	57.26	1 523	87 207	115 668	25 150	140 818
CRUZ CH (3)	400	54.31	38 071	85.41	1 315	112 314	150 385	32 691	183 076
CRUZ GR (3)	400	54.31	38 071	85.41	1 315	112 314	150 385	32 691	183 076
ENAL CM (2)	25	47.31	33 164	60.54	1 579	95 593	128 757	28 081	156 838
ENAL GR (3)	133	61.75	43 287	86.17	1 579	136 062	179 349	38 987	218 336
PLAN CH (3)	740	46.28	32 442	68.76	1 385	95 233	127 675	27 755	155 430
PLAN CR (3)	240	53.09	37 216	87.75	1 385	121 534	158 750	33 305	192 055
CASA TIE (3)	40	71.73	50 283	88.02	1 400	123 228	173 511	37 719	211 230
EA 55 CH (3)	156	59.30	41 569	96.32	1 224	117 896	159 465	34 668	194 133
EA 55 GR (4)	104	60.82	42 635	99.62	1 224	121 935	164 570	35 778	200 348
1A 55 (3)	520	60.57	42 460	99.33	1 183	117 507	159 967	34 909	194 876
Total unifamiliares	230	178.39	125 051	116.52	1 603	186 782	311 834	67 796	379 630
VF 1 CH (4)	115	165.99	116 359	116.52	1 603	186 782	303 141	65 906	369 047
VF 1 GR (4)	115	190.79	133 744	116.52	1 603	186 782	320 526	69 686	390 212

Fuente: INFONAVIT, Subdirección Financiera y Evaluación Financiera, Estudio de Inversión, (Mimeo.)

a/ Las claves que presentan las viviendas multifamiliares y unifamiliares corresponden a la nomenclatura del INFONAVIT según características del diseño, tamaño y nivel de las viviendas. La cantidad entre paréntesis es el número de dormitorios que poseen.

b/ Metros cuadrados urbanizados por vivienda (incluyen áreas comunes y estacionamiento); el costo incluye terreno en greña, infraestructura, urbanización propiamente dicha, equipamiento urbano y gastos indirectos de urbanización. El costo fue de 701 pesos en todos los casos.

c/ Pesos.

d/ Metros cuadrados de construcción.

e/ Pesos por metro cuadrado.

f/ En pesos. Incluye costo del terreno, urbanización y construcción.

CUADRO 62

INFONAVIT: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR NIVELES DE SALARIO Y MONTO DE CREDITO EN EL CONJUNTO PEDREGAL DE CARRASCO, 1975

Nivel de salario mínimo y salario mensual correspondiente			Montos de crédito para vivienda (pesos)		Viviendas cons- truidas	
Total					Total	%
1.00	a	1.25			3 928	100.0
1 902.00		2 377.50	114 120	- 142 650	940	23.9
1.26	a	1.50				
2 396.52		2 853.00	143 106	- 154 062	0	0.0
1.51	a	2.0				
2 872.02		3 804.00	154 800	- 177 001	765	19.5
2.01	a	3.0				
3 823.02		5 706.00	177 343	- 222 534	1 993	50.8
3.01	a	4.0				
5 725.02		7 608.00	222 990	- 268 122	0	0.0
4.01	a	5.0				
7 627.02		9 510.00	268 638	- 313 830	0	0.0
5.01	o	más				
9 700.20	y	más	313 830	o más	230	5.8

Fuente: Datos del cuadro 61 y de la Asesoría Actuarial del INFONAVIT.

CUADRO 63

INFONAVIT: COSTO DE TERRENO URBANIZADO, CONSTRUCCION Y PRECIOS DE VENTA DE VIVIENDAS SELECCIONADAS EN EL CONJUNTO HABITACIONAL PEDREGAL DE CARRASCO, OCTUBRE DE 1975^{a/}

	Total	Tipo de vivienda multifamiliar ^{b/}			
		EA 55 ICH (4)	EA 55 ICH (3)	EA 55 IGR (4)	EA 55 IGR (3)
Total de viviendas	260	78	78	52	52
Urbanización ^{c/}					
M ² urbanizados por vivienda	88.67	87.68	87.68	90.15	90.15
Costo por M ²	677	677	677	677	677
Costo por vivienda	60 196	59 359	59 359	61 032	61 032
Construcción					
M ² construidas por vivienda	97.17	96.32	96.32	99.62	99.62
Costo por M ²	1 212	1 212	1 212	1 212	1 212
Costo por vivienda	118 740	116 740	116 740	120 739	120 739
Costo por terreno urbanizado y construcción	178 935	176 699	176 699	181 771	181 771
Gastos indirectos	46 194	45 462	45 462	46 926	46 926
Costo total por vivienda	225 129	221 561	228 697	228 697	228 697
Precio de venta	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000

Fuente: INFONAVIT, Comisión de evaluación de proyectos y asignación de precios, Estudio de inversión (Mimeo.)

- a/ Corresponden únicamente al 6% del total de vivienda de esa unidad. Este tipo de viviendas no se incluyen en el cuadro 61 por lo que hay que sumarlas para tener el total de viviendas de la unidad.
- b/ Las clases que presentan las viviendas multifamiliares corresponden a la nomenclatura de INFONAVIT según características del diseño, tamaño y nivel de las viviendas. La cantidad entre paréntesis es el número de dormitorios que poseen.
- c/ El comprador tiene que ganar 3.6 veces el salario mínimo para poder adquirir este tipo de viviendas. Este fue el precio de venta propuesto por la delegación del INFONAVIT y el avalúo del Instituto fue de \$ 247 500

costo, como se podrá observar en el cuadro 63, pero en otros tiende a ser igual, e incluso menor. Se abordará con más detalle este aspecto en el siguiente apartado.

4.1.2 Distribución de la vivienda

a) *Asignación y adjudicación.* Los trabajadores adquieren una vivienda, ya sea en grandes conjuntos habitacionales o en terrenos baldíos urbanizados, mediante la obtención de un crédito cuyas características generales han sido descritas antes pero ahora se analizan de manera más precisa.

La asignación de una vivienda nueva implica la asignación de un crédito para su adjudicación. Nos hemos referido antes a la diferencia entre el concepto "asignación" y "aplicación"; el primero es teórico, el segundo es real, y se ejerce cuando al trabajador no sólo se le ha asignado la vivienda, sino que ya la habita.

El crédito otorgado para vivienda nueva cuyo proceso de producción se acaba de analizar, se denomina crédito para adquirir vivienda INFONAVIT. Hasta hoy, el criterio del Instituto ha sido asignar el máximo de crédito de este tipo (en 1974 el 70.5% del total de créditos asignados correspondió a esta clase; véase el cuadro 64). Asimismo, el 76.4% de asignaciones crediticias se hicieron a trabajadores cuyos ingresos variaban entre una y dos veces el salario mínimo (véase el cuadro 57).

CUADRO 64
INFONAVIT: ASIGNACION DE CREDITOS POR PROGRAMA, 1974-1975

Conceptos	1974 ^{a/}		1975 ^{a/}	
	Total	%	Total	%
Total	56 775	100.0	76 661	100.0
<u>Programa de financiamiento y construcción</u>				
Adquisición vivienda nueva	40 055	70.5	65 161	85.0
<u>Programa de créditos individuales</u>				
Adquisición de vivienda a terceros	7 075	12.4	-	-
Construcción en terreno propio	2 402	4.3	2 684	3.5
Reparación, ampliación o mejoramiento	5 512	9.7	5 519	7.2
Redocumentación de pasivos	1 731	3.1	3 297	4.3

Fuente: INFONAVIT, Informe de actividades anuales, 1974 y 1975; e INFONAVIT, Boletín informativo, Núm. 20.

a/ Información hasta abril de cada año.

Esta asignación o aplicación no significa un desembolso directo de recursos al trabajador, ya que éste no obtiene un crédito en efectivo sino en especie, es decir, en vivienda.

Una vivienda nueva se adquiere en propiedad junto con el terreno, aplicándose el régimen de propiedad en condominio para los espacios comunes del edificio y para los terrenos y construcciones dedicadas a actividades colectivas o espacios abiertos de uso común. De esta manera el INFONAVIT no retiene ninguna parte de los conjuntos construidos, los cuales quedan totalmente en propiedad privada o en condominio de los adquirentes. La tierra comprada por el Estado vuelve así a subdividirse e integrarse al mercado y no existe, por otra parte, ningún mecanismo para evitar que las rentas diferenciales generadas por la inversión pública sean aprovechadas por los propietarios de los terrenos aledaños.

Los créditos otorgados en este programa son amortizables en un plazo de 10 a 20 años y las cuotas son proporcionales al salario. Esto se debe, como se dijo, a que los aumentos en los costos de construcción y el proceso inflacionario general han llevado al INFONAVIT a imponer cuotas de amortización de la vivienda en términos porcentuales que representan del 14% al 18% del salario de los trabajadores y que aumentan, por lo tanto, al aumentar el salario (véase el cuadro 65). Ello no implica cambiar el precio final de la vivienda sino amortizar la deuda en un plazo menor. No se ha llegado, como en otros países de América Latina con un fuerte proceso inflacionario, a realizar reajustes en las cuotas de acuerdo con el aumento del costo de la vida, lo que significa para el trabajador hacer frente a un precio mayor que el establecido en el momento de la adjudicación del crédito o la vivienda.

Según la ley del Instituto (Art. 49) los trabajadores no pueden enajenar ni gravar la propiedad sin consentimiento de la institución; en caso contrario aquél podrá dar por vencido el crédito otorgado.

Cuando el trabajador que ha sido beneficiado con una vivienda perdiese por algún motivo su empleo en la empresa aportante, el Instituto le otorga una prórroga de 12 meses, sin causa de intereses, para que consiga un nuevo empleo y vuelva a pagar sus cuotas.

b) Precios de venta. El precio de venta que el trabajador paga por su vivienda nueva se establece fundamentalmente en función de tres variables que quedan en última instancia subordinadas a la decisión del Consejo de Administración: el costo de la vivienda, el precio propuesto por la delegación regional respectiva así como el avalúo del INFONAVIT y, por último, el monto del crédito que se otorga al trabajador en función de su salario (estos montos son denominados "cajones de salarios"; véase el cuadro 65).

Cabe destacar que estas tres variables dependen a su vez de otros factores, como son el lugar donde se construye y la ubicación de la vivienda en el conjunto, la fecha de construcción, etc., que de alguna manera influyen y determinan el costo o avalúo de la vivienda.

No obstante, todo parece indicar que es el costo de la vivienda lo que determina su precio de venta, y la formación de aquél debe buscarse, en gran medida, en las relaciones contractuales entre el INFONAVIT y la empresa privada de construcción que la realiza, pero se deben considerar también las relaciones con el promotor, en el caso de promociones externas. Si bien ese análisis rebasa las posibilidades de este trabajo, es sin embargo importante considerar aquí que la vinculación que se da (por lo menos en la construcción) entre el sector público y el sector privado es una de las razones por las cuales los costos de las viviendas que provee el Estado no difieren mayormente de los que se aplican a aquellas realizadas en forma directa por la iniciativa privada.

En algunos casos el precio de la vivienda puede ser menor a su costo para que ciertos trabajadores con ingresos mínimos puedan adquirirla. Al parecer esto obliga al INFONAVIT a incrementar los precios de otras viviendas asignadas con el objeto de compensar en el conjunto los costos de ese subsidio. Así, el cuadro 63 muestra que en 260 viviendas multifamiliares seleccionadas del conjunto Pedregal de Carrasco los precios de venta se incrementaron en un 11.0% con relación a su costo, lo cual coincide en este caso con el precio de venta propuesto por la Delegación Regional, que fue superior al avalúo certificado por el Instituto.

Si se agrega para este mismo ejemplo, al costo medio por metro cuadrado de urbanización, el de construcción, resulta de 1 889 pesos, que es prácticamente lo que el INFONAVIT paga por metro cuadrado de vivienda construida y urbanizada, incluida la ganancia de la empresa privada; si por otro lado se divide el precio total que se fija al trabajador, entre la superficie construida, el resultado son 2 551.8 pesos, o sea que el trabajador paga en este caso 662.8 pesos por metro cuadrado de vivienda construida y urbanizada, más de lo que el INFONAVIT paga a la empresa privada. Parte de esta cantidad la utiliza el Instituto para cubrir sus pagos indirectos (que alcanzan el 21.7% del costo total de la vivienda) y parte en su política de subsidio a trabajadores de bajos ingresos. Para el conjunto de las viviendas multifamiliares no se cuenta con datos sobre sus precios de venta.

Sin embargo, en 1974, de las 2 174 viviendas terminadas en el Conjunto Habitacional el Rosario (ZMCM) el 80.1% de ellas fueron vendidas a precios que oscilaron entre 80 000 y 132 000 pesos (correspondientes a trabajadores de una a 1.25 veces el salario mínimo) el 15.4% entre 143 000 y 145 000 pesos (1.25 a dos veces el salario

CUADRO 65

INTONAVIT: MONTOS MAXIMOS DE CREDITO PARA VIVIENDA AMORTIZABLES EN 8, 14 Y 20 AÑOS SEGUN NIVELES DE SALARIO MINIMO POR ZONA GEOGRAFICA, 1975

(pesos)

Zonas ^{a/} geográficas	Montos máximos de crédito						Cuotas mensuales de amortización ^{b/}	
	amortizable a 20 años		amortizable a 14 años		amortizable a 8 años			
Salario mínimo ^{b/}	<u>1.00</u>	<u>1.25</u>	<u>1.00</u>	<u>1.25</u>	<u>1.00</u>	<u>1.25</u>	<u>1.00</u>	<u>1.25</u>
1	76 860	96 075	45 752	57 190	22 436	28 045	179	224
2	83 400	104 400	49 716	62 145	24 380	30 475	194	243
3	90 900	113 625	54 109	67 637	26 534	33 168	212	265
4	105 660	132 075	62 895	78 619	30 842	38 553	264	308
5	111 780	139 725	66 538	83 173	32 629	40 786	260	326
6	114 120	142 650	67 931	84 914	33 312	41 640	266	332
Salario mínimo ^{b/}	<u>1.26</u>	<u>1.50</u>	<u>1.26</u>	<u>1.50</u>	<u>1.26</u>	<u>1.50</u>	<u>1.26</u>	<u>1.50</u>
1	93 382	103 761	72 059	85 785	35 336	42 067	290	345
2	104 734	112 752	78 303	93 218	38 398	45 712	315	375
3	113 988	122 715	85 222	101 455	41 791	49 751	343	409
4	132 497	142 641	99 060	117 929	48 577	57 829	399	475
5	140 172	150 903	104 798	124 759	51 390	61 179	422	503
6	143 106	154 062	106 992	127 732	52 467	62 460	431	513
Salario mínimo ^{b/}	<u>1.51</u>	<u>2.00</u>	<u>1.51</u>	<u>2.00</u>	<u>1.51</u>	<u>2.00</u>	<u>1.51</u>	<u>2.00</u>
1	104 068	119 133	86 357	114 380	42 347	56 089	348	461
2	113 086	129 456	93 840	124 791	46 017	60 950	378	501
3	123 078	140 895	102 132	135 274	50 083	66 335	411	545
4	143 063	163 773	118 715	157 238	58 215	77 106	478	633
5	144 250	173 250	125 881	166 346	61 597	81 572	496	672
6	149 440	178 677	131 632	171 632	63 254	84 424	503	751
1	129 790	162 864	124 913	156 950	66 667	99 503	548	818
2	141 258	177 255	135 950	168 025	77 491	115 659	637	950
3	164 195	206 037	158 025	181 980	88 980	122 358	674	1 006
4	173 706	217 971	167 178	197 678	93 697	124 920	688	1 027
5	177 342	222 534	170 678					
Salario mínimo ^{b/}	<u>3.01</u>	<u>4.00</u>			<u>3.01</u>	<u>4.00</u>	<u>3.01</u>	<u>4.00</u>
1	150 184	180 621			84 414	112 179	694	922
2	163 198	196 272			91 729	121 899	754	1 002
3	177 618	213 615			99 834	132 670	820	1 090
4	206 459	248 301			116 045	154 212	954	1 267
5	218 418	262 683			122 766	163 145	1 009	1 341
6	222 990	268 182			125 337	166 560	1 030	1 369
Salario mínimo ^{b/}	<u>4.01</u>	<u>5.00</u>			<u>4.01</u>	<u>5.00</u>	<u>4.01</u>	<u>5.00</u>
1	180 928	211 365			112 459	140 223	924	1 152
2	196 606	229 680			122 204	153 374	1 004	1 252
3	213 978	249 975			133 002	165 438	1 093	1 363
4	248 723	290 565			154 598	192 766	1 271	1 584
5	263 130	307 395			163 553	203 931	1 344	1 675
6	268 638	313 830			166 977	208 201	1 372	1 711

Fuente: INTONAVIT, Asesoría Actuarial, octubre 1975.

a/ Las cuotas aumentarán en la medida que aumente el salario del trabajador conservándose como el 14% y 18% de su salario. Solamente para el primer caso de entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo se cobra el 14%, para todos los restantes es el 18%.

b/ Número de veces el salario mínimo. Los salarios diarios mínimos por zona geográfica son: Estado de México (1) \$ 42.70; (2) \$ 45.40; (3) \$ 50.50; Guadalajara (4) \$ 58.70; Monterrey (5) \$ 62.10; ZMCM (6) \$ 63.40. Para obtener el salario mensual se multiplica el número de veces el salario mínimo según el monto salarial de cada zona por 30 días.

mínimo) y sólo el 4.5% en 240 000 (tres y cuatro veces el salario mínimo). En el Conjunto Ixtacalco las viviendas terminadas costaron entre 100 000 y 230 000 pesos a precios corrientes de 1973.

Lo anterior parece indicar que actualmente en las ciudades más pobladas como la ZMCM, Acapulco, Guadalajara y Monterrey se construyen de manera principal viviendas con precios que oscilan entre 114 000 y 320 000 pesos.

Es importante aclarar que los precios de venta de las viviendas se fijaron, en los años 1975 y 1976, cuando la obra estaba casi terminada, es decir cuando se tenía la certeza de cuál iba a ser su costo; esto evitó los problemas que se presentaron en los años anteriores cuando al fijarse los precios con sólo un 60% de la obra terminada, éstos resultaron en general subvaluados.

Así, se ha podido observar que incluso existen viviendas terminadas que no tienen precio de venta. El cuadro 67 muestra que del total de viviendas terminadas (hasta octubre de 1975) el 17.6% no tenía precio de venta.

4.1.3 Uso de la vivienda

La ocupación de una vivienda nueva representa para el trabajador y su familia (principalmente en los grandes conjuntos habitacionales) una serie de problemas entre los cuales conviene destacar dos. El primero se relaciona con la organización de la comunidad y ha dado lugar a programas de orientación y promoción social; el segundo se refiere al mantenimiento y administración de las viviendas.

a) *Orientación y promoción social.* El INFONAVIT desarrolla programas de orientación para el uso de los espacios tanto interiores o familiares como exteriores o comunes. Este aspecto es considerado muy importante ya que una vivienda que no se adecúe a las características y necesidades de los habitantes no cumple con sus objetivos sociales. Los programas de orientación sobre el mejor uso del espacio sirven al mismo tiempo para poder evaluar los diversos problemas a los que el usuario se enfrenta al ocupar su vivienda. Si bien algunas encuestas aplicadas a familias ocupantes de viviendas sirvieron de base para la modificación de proyectos, puede decirse que en general la utilización de esos procedimientos ha sido hasta el momento muy limitada.

La orientación habitacional en los conjuntos construidos incluye también asesoría sobre pagos de agua, luz, impuestos prediales, etc., así como de inscripciones escolares, médicas o de otros servicios de seguridad social. Además, recientemente, como parte del programa de integración social se ha iniciado la dotación de pequeñas bibliotecas a los conjuntos habitacionales para que sirvan como apoyo al desarrollo cultural, en especial de los niños en edad escolar.

b) *Mantenimiento y administración.* La adecuación e integración social del trabajador a su vivienda repercute en el cuidado del espacio habitacional; el INFONAVIT en sus programas de promoción social ha dado orientación sobre este aspecto operacional de la vivienda. Por disposición legal, el Instituto no puede intervenir directamente en la administración, operación o mantenimiento de los conjuntos habitacionales, por lo que su acción se ha concentrado en prestar asesoría sobre cómo administrar las viviendas (INFONAVIT, *Ley Orgánica*, Art. 64).

Mientras en otros organismos del Estado la administración y el mantenimiento de sus conjuntos habitacionales se ha llevado a cabo bajo su responsabilidad debido a que la vivienda se mantiene durante el largo plazo de amortización de la deuda con reserva de dominio en su favor, en el caso del INFONAVIT la vivienda se escritura inmediatamente a nombre del trabajador, por lo que el Instituto sólo puede fungir como asesor en la administración.

La idea central de esta disposición legal es la de tratar de constituir en cada conjunto habitacional una forma de autoadministración en donde los mismos trabajadores administren y mantengan en buen estado sus viviendas (incluidos todos los servicios, equipamientos y espacios comunes). Sin embargo, últimamente, y debido a que no ha podido implementarse con éxito esta forma de autoadministración, se han considerado algunas otras alternativas de administración, con posibilidades incluso de modificar la legislación.

El mantenimiento y la administración, cualquiera que sea la forma que adopte, requiere cuotas mensuales que el trabajador debe aportar además de las descontadas por la empresa para el pago de la vivienda y que varían entre el 10% y el 20% de éstas.

El hecho de que las unidades habitacionales sean muy recientes y sobre todo de que los grandes conjuntos (donde más se plantean problemas de organización y administración) recién estén en proceso de construcción ha influido para que estos aspectos de los programas habitacionales no se hayan desarrollado y se encuentren aún en etapa de experimentación. También ha influido en esto la falta de recursos y de personal para el desarrollo y puesta en práctica de los mismos.

4.2 Programas de créditos individuales

Este programa se refiere, como ya se anotó, al financiamiento que el INFONAVIT otorga al trabajador para que éste construya o mejore su vivienda de manera individual, razón por la cual se ha definido como Programa de Créditos Individuales. El INFONAVIT ha dividido este tipo de créditos en cuatro opciones distintas:

i) Créditos para adquirir vivienda de terceros. Comprende aque-

- llos que se otorgan para que el trabajador adquiriera una vivienda ya construida (no por INFONAVIT);
- ii) Créditos para construcción en terreno propio. Son créditos que le permiten al trabajador construir su vivienda en terreno de su propiedad y en forma individual;
 - iii) Créditos para reparación, ampliación, mejoramiento de vivienda. Se refiere a los que se otorgan para hacer en la vivienda propia reparaciones a la construcción, ampliaciones de locales o mejoras en general;
 - iv) Créditos para redocumentar pasivos. Comprende todos aquellos que se utilizan para liquidar o redocumentar las deudas contraídas con anterioridad por el trabajador para obtener su vivienda y que implicaban el pago de intereses mayores que los cobrados por el Instituto.

Este programa de créditos individuales es menos importante que el anterior dado que se le destinan recursos mínimos. De los recursos totales acumulados hasta septiembre de 1975, sólo se había destinado el 4.0% a estas opciones, es decir sólo 475 millones de pesos (véase el cuadro 54).

En el cuadro 64 se aprecia la distribución de créditos por programa y por opción. En 1974 el 12.4% está dirigido a adquisición de vivienda a terceros y el 17.1% a las opciones correspondientes a construir, ampliar, mejorar o redimir pasivos. El 70.5% restante se dedica a la adquisición de vivienda nueva.

4.2.1. Proceso de producción de la vivienda

Las asignaciones por regiones para cada una de las posibilidades de este programa han seguido, en general, criterios casuísticos.

Dado que este programa se aplica de manera principal (salvo para la primera opción de adquisición de vivienda a terceros) a trabajadores que poseen en propiedad ya sea una vivienda o un terreno, existe una seria limitación para el otorgamiento de los créditos ya que la mayor parte de los trabajadores no poseen vivienda propia y difícilmente un terreno con título de propiedad (sin ese título no está en condiciones de pedir un crédito).

En este programa, y más específicamente en las primeras cuatro opciones, el INFONAVIT no interviene para nada en la construcción o reparación de la vivienda. Ésta es adquirida a terceros en forma individual o bien construida o ampliada por el trabajador ya sea con su propio trabajo o a través de una empresa constructora o con obreros individuales contratados. Es decir, que en la producción de la vivienda no se produce ninguna economía de escala, ni la posibilidad

de incidir, de alguna manera, en la organización de los asentamientos urbanos, que en cierta medida se da a través del programa de construcción de vivienda nueva.

Si bien el programa de créditos individuales teóricamente permite al trabajador mayor libertad en la elección del lugar para vivir y de las características de la vivienda, en la realidad tal libertad se ve muy limitada, sobre todo para los trabajadores de menores ingresos, por las características del mercado de la tierra urbana.

Sin embargo, si a un trabajador se le aprueba un crédito para la adquisición de una vivienda nueva del INFONAVIT, y ésta no lo satisficiera, puede optar por el otro programa si él considera que le ofrece mayor libertad de elección. No se dispone de datos que permitan establecer en qué proporción se dan estos cambios, pero sí se puede afirmar que el Instituto da mayor prioridad al programa de vivienda nueva, tratando de no estimular el de créditos para vivienda individual, sobre todo por la dificultad que existe en su manejo y control.

En síntesis, en este programa el trabajador se procura la vivienda individualmente a través de los mecanismos del mercado con el apoyo financiero del INFONAVIT.

4.2.2 Distribución de la vivienda

La posibilidad de obtener un crédito individual para adquirir, construir, mejorar, ampliar y reparar vivienda o liquidar pasivos, depende en general de los requisitos generales antes descritos.

El principal criterio para la asignación de créditos individuales lo proporcionan los datos y las peticiones que hacen los trabajadores a través de las tarjetas de información que sirven para el proceso de selección. La relación entre los créditos asignados y las peticiones expresadas del trabajador señala que el INFONAVIT asigna, en general, muchos menos créditos que los solicitados (sólo del 6.9% al 7.5% del total solicitado en 1974 y 1975). Esta proporción es aún menor para las opciones "construcción de vivienda" (2.8% asignado con relación a lo solicitado) y "mejoramiento" (4.0%; véase el cuadro 66).

Igual que en el caso de créditos para vivienda nueva, una asignación no implica su aplicación real. Ya se dijo que uno de los requisitos más importantes en la asignación de un crédito individual es que el trabajador posea una vivienda o un terreno en propiedad (con la excepción de la opción para adquirir vivienda de terceros) y que sus condiciones jurídico-legales estén en "orden". La investigación particular sobre esta situación se hace una vez que se ha asignado el crédito, lo que origina que en algunos casos éste no se pueda aprobar por existir algunas irregularidades en la propiedad del terreno o la vivienda, en cuyo caso se anula la asignación.

Los créditos individuales mantienen las mismas características generales antes mencionadas en cuanto a cuotas e intereses, pero los plazos de amortización son determinados por el Consejo de Administración en algunos casos particulares.

CUADRO 66

INFONAVIT: SOLICITUDES Y ASIGNACION DE CREDITOS POR OPCION, 1974-1975^{a/}

Conceptos	1974 ^{a/}		1975 ^{a/}	
	Total	%	Total	%
Total solicitudes	816 997	100.0	1 011 997	100.0
Total créditos	56 775	6.9	76 661	7.5
Adquisición de vivienda ^{b/}				
Solicitudes	559 676	100.0	733 698	100.0
Créditos	47 130	7.8	65 161	8.8
Construcción de vivienda ^{c/}				
Solicitudes	70 262	100.0	93 104	100.0
Créditos	2 402	3.4	2 684	2.8
Mejoramiento ^{d/}				
Solicitudes	107 843	100.0	136 619	100.0
Créditos	5 512	5.1	5 519	4.0
Pagos de pasivos ^{e/}				
Solicitudes	39 216	100.0	48 576	100.0
Créditos	1 731	4.4	3 297	6.7

Fuente: INFONAVIT, Informes anuales de actividades, abril de 1974 y 1975.

^{a/} Información hasta abril de cada año.

^{b/} Incluye créditos para adquirir vivienda nueva del INFONAVIT y adquisición de vivienda a terceros.

^{c/} Incluye construcción en terreno propio.

^{d/} Incluye reparaciones y ampliaciones.

^{e/} Se refiere a la redocumentación de pasivos.

4.3 Programa de mejoramiento de vivienda

Este programa se ha incorporado recientemente a nivel experimental. Representa, aunque aún en pequeña escala, un intento de incluir medidas tendientes a mejorar la calidad de la vivienda existente. Se orienta de manera básica a sectores de trabajadores que cuenten con una vivienda en renta o en propiedad susceptible de mejoramiento material.

En este sentido tiene relación con las opciones de crédito individual del programa anterior, sobre todo con las que se refieren a la

reparación, ampliación, mejoramiento de vivienda o bien al pago de deudas contraídas por ella. Se distingue, no obstante, por dos variantes. La primera consiste en que no es requisito que los trabajadores hayan participado previamente en los "sorteos" de selección crediticia en esas opciones, sino que su asignación puede ser individual; la segunda variante se refiere a que el mejoramiento material de la vivienda no sólo incluye los elementos arquitectónicos, constructivos o de servicios de la casa, sino también su rehabilitación urbana, o sea de sus espacios exteriores. Para ello este Programa (definido como Programa de Renovación Urbana) se habilita en coordinación con otros organismos o dependencias del sector público (gobiernos estatales, municipales, etc.) que se encargan en particular de esta segunda variante.

Dada la etapa inicial en que se encuentra el Programa, la información recibida sólo se refiere a su aspectos operacionales. Existen limitaciones propias en cuanto a sus alcances efectivos, sobre todo porque este plan se inscribe dentro de la orientación general del INFONAVIT en la cual de manera primordial se da prioridad al financiamiento de vivienda nueva.

El objetivo del programa que se refiere a renovar el espacio urbano y atender el deterioro físico de la vivienda (de mayor importancia en las zonas urbanas) por lógica ha obligado a localizar lugares con deterioro físico en las áreas periféricas (y hasta centrales) de las grandes ciudades del país.

Esto es importante porque los trabajadores atendidos por este programa corresponden al sector popular cuyo ingreso no les permite contar con una vivienda "cómoda o higiénica" y, además, porque la mayoría de las veces ocupan un terreno ilegal.

Los objetivos del programa descansan en dos líneas de acción. La primera se refiere al problema del financiamiento que se presenta cuando se trata de la vivienda de trabajadores con menos recursos, y que se habilita de manera tradicional (y la única posible por lo menos hasta hoy) recurriendo a la creación de fideicomisos con la banca privada u oficial para una mayor captación de recursos financieros. La segunda línea se aplica a aquellos trabajadores que habitan viviendas con tenencia de tierra legalizada y cuyo deterioro físico no sea en extremo acentuado.

El estudio realizado para determinar las ciudades en donde se desarrollará este programa de mejoramiento tomó en cuenta aspectos como la demanda registrada en las tarjetas de información, tamaño de la población y su tasa de crecimiento, aspectos políticos, etc. En base a la ponderación de estos factores se seleccionaron cinco ciudades: Guadalajara, Acapulco, Cd. Sahagún, Cd. Netzahualcóyotl y Monterrey, que comprenden el programa actual.

La selección particular de los trabajadores, o de la zona a rehabilitar, se hace por medio de sondeos de campo en donde se aplican cédulas de investigación para: determinar el número de trabajadores que pueden mejorar sus viviendas; conocer y especificar en qué pueden consistir esas mejoras; conocer cuáles podrían ser las condiciones de pago. La prioridad sobre lo que hay que mejorar y su costo, se condiciona a la capacidad de crédito del trabajador.

Las condiciones del crédito otorgado para el mejoramiento de la vivienda en este programa corresponden a las descritas en el programa de créditos individuales. Los plazos de amortización varían entre 8 y 11 años según los montos crediticios que generalmente se encuentran entre 55 000 y 80 000 pesos.

El trabajador puede también ejercer un doble crédito; esta posibilidad se presenta cuando está pagando su vivienda construida (por medio de la opción de redocumentación de pasivos en INFONAVIT u otro organismo de crédito) y desea un mejoramiento de la misma. En todo caso la cantidad máxima del crédito se sujeta a los montos máximos fijados por el Instituto de acuerdo al salario del trabajador.

No se cuenta con información que permita conocer en detalle qué aspectos abarca la rehabilitación de los espacios exteriores —o urbanos— de la vivienda; es probable que se refiera a la dotación de agua, drenaje, pavimentos, banquetas, luz, etc., o a su mejoramiento, en caso de contar con ellos. En cuanto a los elementos constructivos de la vivienda, el programa cuenta con “paquetes constructivos”, que consisten en la dotación o mejoramiento de: baño, cocina, techos, pisos, ventanas, impermeabilizantes, pinturas, escaleras, bardas, adición de un cuarto, etc. Cada uno de estos elementos tiene un costo al que se le aumentó el 15% de gastos indirectos y 10% de obras comunitarias.

El Instituto presta una asesoría técnica cuando el trabajador participa directamente en el mejoramiento de su vivienda; además se encarga de la administración de los recursos conforme al avance del programa.

4.4 Volumen y distribución de las viviendas construidas

El total de viviendas terminadas por el INFONAVIT desde el comienzo de su actuación hasta noviembre de 1976 es de 101 000 unidades, con una producción media anual de 25 250 unidades en cuatro años.

Si se considera ahora el total de viviendas terminadas a octubre de 1975 (véase el cuadro 67), se observa que el 82.5% tiene precio, el 69.8% está asignado y sólo el 58% está ocupado; así, unas 25 157 viviendas aún no estaban ocupadas, lo que indica la existencia de un desfase entre la terminación y la ocupación de las mismas. La pro-

CUADRO 67

INFOMAVIT: SITUACION DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR REGIONES GEOGRAFICAS, OCTUBRE DE 1975

Regiones ^{b/}	Viviendas											
	Terminadas		Con precio ^{a/}		Asignadas		Entregadas		Ocupadas		No ocupadas	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	59 965	100.0	49 480	100.0	41 872	100.0	34 995	100.0	34 808	100.0	25 157	100.0
I	5 014	8.3	4 645	9.4	4 214	10.0	3 540	10.1	3 612	10.4	1 402	5.6
II	5 734	9.5	5 290	10.6	4 835	11.5	4 453	12.7	4 353	12.5	1 381	5.5
III	6 878	11.4	4 881	9.9	3 970	9.5	3 791	10.8	3 357	9.7	3 521	14.0
IV	9 644	16.0	8 209	16.5	7 410	17.6	6 631	19.0	6 161	17.7	3 483	13.8
V	4 923	8.2	4 347	8.7	4 286	10.2	4 270	12.2	4 193	12.0	730	2.9
VI	22 932	38.2	17 052	34.4	13 441	32.1	9 230	26.3	10 006	28.7	12 926	51.4
VII	1 786	2.9	1 814	3.6	823	1.9	717	2.0	857	2.5	926	3.7
VIII	2 718	4.5	2 540	5.1	2 428	5.7	2 068	6.0	1 990	5.7	698	2.7
IX	336	0.5	712	1.4	465	1.1	295	0.8	279	0.8	57	0.2

Fuente: INFOMAVIT, Avance ocupación de vivienda, Departamento de Promoción Social, octubre 1975 (Mimeo.)^{a/} Se refiere a las viviendas que ya se les asignó precio de venta.^{b/} La región I la constituyen las entidades de Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; la II la forman Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; la III por Nuevo León y Tamaulipas; la IV por Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; la V por los estados de Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos; la VI por la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; la VII por Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; la VIII la constituyen Veracruz, Tabasco y Campeche; y, finalmente, la IX por Yucatán y Quintana Roo.

porción de viviendas no ocupadas es mayor en algunas regiones que en otras: por ejemplo en la ZMCM y las regiones III y VII desciende a menos del 50% de las unidades terminadas.

En cuanto a la distribución geográfica de las viviendas terminadas (véase el cuadro 68), el 38.2% se concentra en la ZMCM; el 16% en Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato y el 11.4% en Nuevo León y Tamaulipas. Si bien la concentración de obras realizadas en la ZMCM es aún considerable, como consecuencia del origen geográfico de las aportaciones patronales, es sin embargo menor que la observada en otras instituciones analizadas.

Hasta octubre de 1975 el número de viviendas realizadas directamente por el INFONAVIT (promociones internas) alcanzó 52 138 unidades (86.9% del total) mientras que aquellas adquiridas por el Instituto a terceros (promociones externas) sólo sumaron 7 827 (13.1% del total; véase el cuadro 68). Esta distribución varía también por regiones. Es mayor la proporción de viviendas realizadas a través de promociones externas en la ZMCM (casi el 27% del total) e inexistentes en las regiones I, III, VII, VIII y IX. Sin embargo, cabe aclarar que dado el aumento de promociones externas en los dos últimos años, al considerar el total de viviendas producidas hasta fines de 1976 el por ciento de unidades realizadas a través de ese tipo de promociones aumenta al 19% (INFONAVIT, *Una nueva institución de la República. 1972-1976*).

En cuanto a los *créditos asignados*, hasta abril de 1975 ascendían a 65 161 para la adquisición de vivienda nueva (5 196 créditos más que las viviendas terminadas en octubre de ese año) y a 11 500 créditos individuales (en sus diferentes opciones) con lo cual se llegaba a un total de 76 661 créditos asignados. Cabe aclarar que hay una diferencia entre los créditos asignados y los ejercidos; así, a septiembre de 1975 sólo se estaban ejerciendo 43 165, mientras las viviendas entregadas fueron 34 000 (véase el cuadro 69). Los créditos ejercidos hasta noviembre de 1976 ascendieron a 99 000, cifra que parece demostrar que en el último año esos créditos aumentaron de manera notable (INFONAVIT, *Una nueva institución de la República. 1972-1976*).

G. Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

1. Antecedentes

El FOVISSSTE se funda el 28 de diciembre de 1972 dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con lo cual aprovecha así la experiencia en materia de

CUADRO 68

INFONAVIT: VIVIENDAS TERMINADAS, ENTREGADAS Y OCUPADAS (INFONAVIT Y PROMOCIONES EXTERNAS) POR REGION GEOGRAFICA, OCTUBRE DE 1975

Vivienda	Total nacional	Regiones ^{a/}								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
<u>Terminada</u>	59 965	5 014	5 734	6 878	9 644	4 923	22 932	1 786	2 718	336
%	100.0	8.4	9.6	11.5	16.1	8.2	38.2	3.0	4.5	0.5
INFONAVIT	52 138	5 014	4 958	6 878	9 460	4 392	16 596	1 786	2 718	336
%	86.9	8.3	8.3	11.5	15.8	7.3	27.7	3.0	4.5	0.5
Promoción externa	7 827	-	776	-	184	531	6 336	-	-	-
%	13.1	-	1.3	-	0.3	0.9	10.6	-	-	-
<u>Con precio</u>	48 490	4 645	5 290	4 881	8 209	4 347	17 052	1 814	2 540	712
INFONAVIT	42 395	4 645	4 519	4 881	8 075	3 871	11 338	1 814	2 540	712
Promoción externa	7 095	-	771	-	134	476	5 714	-	-	-
<u>Asignadas</u>	41 872	4 214	4 835	3 970	7 410	4 286	13 441	823	2 428	465
INFONAVIT	35 172	4 214	4 058	3 970	7 236	3 766	8 212	823	2 428	465
Promoción externa	6 700	-	777	-	174	520	5 229	-	-	-
<u>Viviendas entregadas</u>	34 995	3 540	4 453	3 791	6 631	4 270	9 230	717	2 068	295
INFONAVIT	29 414	3 540	3 675	3 791	6 491	3 751	5 086	717	2 068	295
Promoción externa	5 581	-	778	-	140	519	4 144	-	-	-
<u>Ocupadas</u>	34 808	3 612	4 353	3 357	6 161	4 193	10 006	857	1 990	279
INFONAVIT	29 873	3 612	3 587	3 357	6 036	3 684	6 471	857	1 990	279
Promoción externa	4 935	-	766	-	125	509	3 535	-	-	-
<u>No ocupadas</u>	25 157	1 402	1 381	3 521	3 483	730	12 926	929	698	57
INFONAVIT	22 265	1 402	1 371	3 521	3 424	708	10 125	929	698	57
Promoción externa	2 892	-	10	-	59	22	2 801	-	-	-

Fuente: INFONAVIT, Avance ocupación de vivienda, Departamento de Promoción Social, octubre 1975 (Mimeo).

a/ Las regiones comprenden: I, Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; II, Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; III, Nuevo León y Tamaulipas; IV, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; V, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos; VI, Zona Metropolitana de la Ciudad de México; VII, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; VIII, Veracruz, Tabasco y Campeche; IX, Yucatán y Quintana Roo.

CUADRO 69

INFONAVIT: CREDITOS Y VIVIENDAS, 1973 - 1975

	1973 ^{a/}	1974 ^{a/}	1975		
			Abril	Septiembre	Octubre
Créditos					
Asignados	70 000	56 775	76 661	-	-
Ejercidos o aprobados	-	6 727	-	43 165	-
En trámite o reciente asignación	-	34 902	47 500	18 338	-
Viviendas^{b/}					
Asignadas	-	20 249	38 748	-	41 872
En proceso	51 196	66 721	-	-	-
Terminadas	-	12 279	40 683	52 000	59 965
Entregadas	-	-	31 902	-	34 995
Ocupadas	-	-	23 907	-	34 808

Fuentes: Para 1973 y 1974, INFONAVIT, Informes anuales de actividades, 1973 y 1974; para 1975, INFONAVIT, Informe anual de actividades, 1975 (abril); INFONAVIT, 40 meses, publicación especial, septiembre 1975; y Promoción Social, Avance ocupación de vivienda, 1973, 1974 y 1975 (Mimeo).

a/ Hasta abril de este año.

b/ Los totales de estas columnas son acumulados.

créditos hipotecarios para los trabajadores públicos que el Instituto venía otorgando.⁵⁷

En 1925 se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que aparece como la primera institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores; esta Dirección se transforma en 1959 en el ISSSTE y agrega a sus anteriores servicios (créditos a corto plazo e hipotecarios; pensiones y jubilaciones): servicios médicos, guarderías infantiles, tiendas y servicios culturales.

La Ley de Pensiones y de Retiro promulgada en 1925, sobre cuya base se creó la Dirección, se transforma en 1938 para atender específicamente a todos los trabajadores al servicio de los poderes de la unión. A partir de 1964 los empleados públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores contenida en el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Con esta disposición el Estado, en calidad de patrón o empresa que emplea una fuerza de trabajo, tiene la obligación expresa (aunque en menor medida que la empresa privada)⁵⁸ de proporcionar vivienda a los trabajadores a su servicio.

Sin embargo, ya desde 1925 la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro otorgaba préstamos para vivienda. Entre 1925 y 1946 estos

⁵⁷ Fue creado dentro del nuevo sistema de Fondos de la Vivienda y su actividad en la práctica se inició hasta abril de 1973.

⁵⁸ Precisamente porque sus derechos en materia de seguridad social se tratan como apartado independiente del de los trabajadores de la empresa privada en la constitución.

préstamos fueron reducidos en número y monto (se otorgaron 9 510 créditos; alrededor de 432 por año) notándose un apreciable aumento de los mismos a partir de 1947, y sobre todo de 1960, para disminuir de nuevo su número desde 1968 al presente.

Así, entre 1947 y 1959 se otorgaron 22 735 créditos (1 748 anuales); 34 232 en el periodo 1960-1967 (4 279 por año), y un total de 20 574 entre 1968 y 1975 (2 571 anuales).

Si bien el número de créditos otorgados en el periodo 1947-1959 es inferior a la media anual de los periodos posteriores, representó más del 50% de la producción de vivienda promovida por el Estado. No obstante la creación del FOVISSSTE, se conserva el mencionado mecanismo de los préstamos hipotecarios, que opera con recursos propios del Instituto.

Además del programa de préstamos el ISSSTE ha desarrollado un programa de viviendas en renta, que presentamos al final de este capítulo.

2. Aspectos jurídico-institucionales

2.1 Marco jurídico

El marco jurídico que legitima la existencia del FOVISSSTE se encuentra comprendido, por una parte, en el aparatado *B*, fracción *XI* inciso *F*, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por la otra, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a la que se introduce reformas y adiciones: al artículo 43 (inciso *h*, fracción *VI*); artículo 54-A al 54-2; artículo 103 (fracción *III*); artículo 110 (fracción *XIII* y *XIV*); artículo 116-A; 116-B; 116-C; 116-D, y 116-E. Como se observa, al no contar el FOVISSSTE con una ley propia queda incluido dentro de la Ley del ISSSTE.

La primera disposición mencionada, es decir el apartado *B*, fracción *XI* inciso *F*, del artículo 123 constitucional, decía antes de la reforma:

Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

para quedar luego de la siguiente manera:

Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados; además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos

trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas, pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

El FOVISSTE forma parte del Fondo Nacional de la Vivienda a que se refiere la disposición anterior y sus objetivos, mecanismos de operación, trabajadores que atiende y estructura interna se encuentran legislados en la segunda disposición, o sea en la Ley del ISSSTE con la reforma y adiciones citadas.

2.2 Objetivos

Sus objetivos institucionales son similares a los de INFONAVIT en el sentido de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o redimir pasivos por éstas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores.

Los trabajadores atendidos por el FOVISSTE son aquellos que prestan sus servicios en las dependencias del poder ejecutivo (Secretarías de Estado y Departamentos), de los Poderes Judicial y Legislativo y del Gobierno del Distrito Federal. Además, todos aquellos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁵⁹ Se incluyen también trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia.

Sin embargo, los trabajadores al servicio de gobiernos estatales quedan fuera de este Fondo, salvo en casos en que existan convenios expresos entre sus autoridades y el FOVISSTE.⁶⁰ Tampoco entran en el mismo los empleados de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (en liquidación), los de Petróleos Mexicanos ni los ferrocarrileros. Estos trabajadores cuentan con mecanismos especiales para adquirir o rentar vivienda dentro de sus relaciones contractuales.

El salario máximo considerado para dar un crédito a trabajadores inscritos en el FOVISSTE es similar al de INFONAVIT, esto es, de 10 veces el salario mínimo. No se indica cuál es el mínimo de ingreso para pertenecer al fondo.

⁵⁹ Existe otra disposición legal para determinar con precisión los trabajadores sobre los cuales se aporta. Se trata de la Ley de Control (por parte del gobierno federal) de Organismos Públicos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

⁶⁰ Éste es el caso de algunos municipios y hasta hace poco los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

2.3 Estructura interna

Este organismo mantiene una estructura administrativa donde existe una menor participación formal de los trabajadores que en el caso del INFONAVIT. Sus órganos máximos de gobierno son la Junta Directiva y el Director General del ISSSTE y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos deciden a un nivel directivo y ejecutivo todos aquellos aspectos relacionados con el funcionamiento no sólo del Instituto, sino también del FOVISSSTE; entre las decisiones más importantes se encuentran aquellas referidas a los planes financieros y a la política de vivienda particular del Fondo.

La Junta Directiva del ISSSTE se compone de siete miembros; el primero designado por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General, tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General funge como presidente de la Junta.

Los trabajadores participan en la Comisión Ejecutiva en forma bipartita pero minoritaria, ya que ocupan dos de las cinco vocalías que la constituyen. De los otros tres vocales, uno es nombrado por el Director General, que hace las veces de Vocal Ejecutivo, y los otros dos a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los representantes de los trabajadores son propuestos por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que no agrupa sindicalmente a todos los trabajadores públicos y que está afiliada al Congreso del Trabajo y, por tanto, al PRI. La Comisión Ejecutiva —órgano similar al Consejo de Administración del INFONAVIT— tiene funciones más específicas relacionadas con la operación del Fondo, pero siempre subordinadas a la decisión de los órganos superiores.

3. Aspectos financieros

3.1 Fuentes de financiamiento

El financiamiento de este Fondo proviene fundamentalmente de los aportes del sector público, característica que lo diferencia del INFONAVIT. Sus recursos son captados de dos fuentes: a) de las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores; y b) de las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Sus recursos anuales captados alcanzaron la cifra de 1 402 millones de pesos en 1975 y se calcula que llegarán a 3 001 para 1980

(véase el cuadro 70). El aumento poco considerable por año se debe a que la mayor parte de las dependencias y organismos públicos hicieron sus aportaciones desde el inicio de la operación del Fondo. Por otro lado, los trabajadores públicos crecen a una tasa menor que los trabajadores pertenecientes a la iniciativa privada, lo que implica que el incremento de las aportaciones realizada haya sido menor que en el INFONAVIT.

CUADRO 70

FOVISSSTE: RECURSOS TOTALES CAPTADOS HASTA 1975 Y ESTIMACIONES PARA 1976-1982

(millones de pesos)

Año	Recursos captados	Año	Recursos captados
1973	1 317	1978	2 275
1974	1 264	1979	2 616
1975	1 402	1980	3 001
1976	1 719	1981	3 425
1977	1 987	1982	3 891

Fuente: INFONAVIT, Boletín informativo, Núm. 20, p. 20

Hasta el momento aportan al Fondo 103 dependencias y organismos públicos con un total de aproximadamente 850 000 trabajadores incluidos los 592 530 que se encuentran sindicalizados en el FSTSE (véase el cuadro 71).⁶¹ Se estima que esa cifra se elevará a un millón en 1983.

Sobre la distribución de trabajadores por zonas geográficas, se calcula que del total de trabajadores afiliados al FSTSE el 58.7% (348 000) se encuentra en la Zona Metropolitana de la ciudad de México y el 41.3% restante distribuidos en el interior del país (véase el cuadro 71).

3.2 Estructura del gasto

Los recursos del FOVISSSTE se destinan a tres apartados generales: planes y programas, inversiones propias, gastos de administración y operación que incluyen también pago de deudas contraídas.

La distribución de recursos, tanto en los apartados mencionados como a nivel geográfico, depende, como en el caso del INFONAVIT, de

⁶¹ Se estima que del total de trabajadores del Estado el 70% pertenece a los 45 sindicatos de la FSTSE y el 30% restantes son trabajadores afiliados a sindicatos independientes o bien no sindicalizados. Así, unos 595 000 trabajadores están afiliados a la Federación y 255 000 pertenecen a la segunda categoría.

CUADRO 71
FOVISSSTE: TRABAJADORES AFILIADOS AL FSTSE POR
REGION GEOGRAFICA

Región y entidad federativa	Afiliados FSTSE	
	Total	%
Total	592 530	100.0
I Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa, y Nayarit	25 176	4.2
II Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila	20 368	3.5
III Nuevo León y Tamaulipas	38 885	6.6
IV Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato	60 884	10.2
V Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos	47 191	7.9
VI Zona Metropolitana de la Ciudad de México	348 336	58.7
VII Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas	23 796	4.1
VIII Veracruz, Campeche y Tabasco	23 051	3.9
IX Yucatán y Quintana Roo	4 843	0.9

Fuente: INFONAVIT, Boletín informativo, Núm. 20, cuadro 1.

los criterios aplicados por las autoridades del Fondo, es decir, por la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva. Estos criterios se basaron en un estudio denominado "Marco social de referencia", documento que contiene información estadística sobre el desarrollo urbano del país, así como la distribución de trabajadores del sector público por estados y ciudades principales.

4. Planes y programas

Los programas principales del FOVISSSTE son dos y en esencia tienen las mismas características que los del INFONAVIT: programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva y programa de créditos individuales; sin embargo, no cuenta con un programa de mejoramiento o regeneración habitacional.

Como en el caso del INFONAVIT, la vivienda se adquiere en ambos programas por medio de un crédito cuyas características generales son similares.

En cambio el proceso de asignación crediticia presenta ciertas variantes con relación a aquel organismo. En el caso del FOVISSSTE los sindicatos o las autoridades administrativas, a los cuales pertenece el trabajador,⁶² elaboran una preselección de candidatos de acuerdo con

⁶² Por supuesto, son las autoridades sindicales las que actúan cuando se trata de obreros sindicalizados y las administrativas para aquellos que no lo están.

ciertos lineamientos básicos fijados por la Comisión Ejecutiva y, suponemos, en función de normas o requisitos particulares de cada sección o delegación sindical. Esta lista de candidatos es enviada al Fondo para que se aplique personalmente al trabajador una cédula socioeconómica que permita el conocimiento de su necesidad real de vivienda. Sus datos, o bien sus necesidades expresas, son calificadas y, cuando procede, seleccionadas para la asignación de un crédito de vivienda. Esta calificación no es pública y la selección depende del criterio fijado por la Comisión Ejecutiva y la Junta Directiva con la participación de las coordinaciones sindicales regionales, estatales y locales.

Hay que hacer notar que en la selección no se utilizan mecanismos electrónicos, como en el caso de INFONAVIT, y que los sorteos ante notario público, como recurso cuando existen dos o más trabajadores en igualdad de derechos crediticios para una vivienda (estipulado en su legislación), no se han realizado.

La distribución de los trabajadores afiliados al FSTSE en distintas regiones del país, ya comentada (véase el cuadro 71) constituye un factor importante que incide en la distribución geográfica de los créditos.

La asignación de los créditos por niveles de ingreso señala que se da preferencia a los trabajadores con menores ingresos. En efecto, el 63% de asignaciones ha correspondido a trabajadores que perciben de una a 1.5 veces el salario mínimo, mientras que sólo el 7% de los créditos se han otorgado a trabajadores con más de tres veces el salario mínimo (véase el cuadro 72).

CUADRO 72

FOVISSSTE: ASIGNACION DE CREDITOS POR GRUPOS DE SALARIO, 1975

Grupos de salario mínimo ^{a/}	Créditos asignados	
	Total	%
Total	8 531	100.0
1.0 a 1.5	5 374	63.0
1.6 a 3.0	2 559	30.0
más de 3.0	598	7.0

Fuente: FOVISSSTE, periódico mural, abril de 1975.

^{a/} Salario mínimo = 1.0

Para asignar un crédito a un trabajador es requisito que haya aportado como mínimo durante seis meses. La tasa de interés es del 4% anual sobre saldos insolutos y el pago inicial similar al caso del

INFONAVIT, es decir, el 40% de lo que hasta el momento se haya aportado, continuando esta misma proporción sobre las aportaciones del patrón durante el plazo de amortización y aún después. Las cuotas sobre el monto crediticio son fijas y no varían durante el plazo del crédito.

Si bien las características generales de los créditos para vivienda correspondientes a los dos programas del FOVISSSTE no cambian en su contenido con respecto a los del INFONAVIT, existen sin embargo algunos rasgos distintivos en el caso de los créditos individuales.

4.1 Financiamiento y construcción de vivienda nueva

El FOVISSSTE se orientó de manera fundamental a financiar y promover construcción de vivienda nueva y este programa constituye la parte medular de su funcionamiento. La vivienda nueva promovida se construye sobre todo en ciudades de más de 50 000 habitantes.

Dos modalidades se contemplan en este programa. La primera, que se ha aplicado muy poco, se refiere al aprovechamiento de terrenos de 500 a 2 500 metros cuadrados aproximadamente, que cuenten con la infraestructura y equipamiento urbano básico; esta modalidad permite que en periodos relativamente cortos se construya un número alto de viviendas aunque en conjuntos pequeños pero con costos más elevados en la construcción y en la adquisición de los terrenos.

La segunda modalidad se aplica a la construcción de grandes conjuntos habitacionales realizados sobre todo a través de promociones internas, aún cuando han existido también algunos casos de compra de viviendas a promotores privados o a otros organismos públicos (así, FOVISSSTE ha adquirido vivienda promovida por el DDF e INDECO). En todos los casos la vivienda se realiza por medio del financiamiento que otorga el Fondo.

4.1.1 Proceso de producción de la vivienda

a) *Aspectos económico-financieros y planeación general.* La vivienda nueva se produce dentro del marco de financiamiento de carácter público. Al provenir de los recursos de este Fondo, de fuentes gubernamentales y organismos descentralizados del sector público, se establece, con relación al INFONAVIT, una dependencia menor con la empresa privada; sin embargo, sus recursos son menores por la menor cantidad de trabajadores sobre los que se aporta.

Hasta 1973 a través de este Fondo se habían destinado recursos para el financiamiento de vivienda nueva por 399.4 millones de pesos, que representaron el 9.9% de la inversión total en vivienda nueva realizada por los organismos públicos considerados, los cuales ocupan

el cuarto lugar en inversión después de la realizada por el INFONAVIT, el BNOSPSA y el DDF (véase la gráfica 1).

Como se ha observado, la vivienda nueva que se produce en México no responde a una planeación general (económica o física) adecuada; la inexistencia de planes nacionales de vivienda es una de las limitaciones a las que aún se enfrentan los organismos públicos de vivienda. De esta forma FOVISSSTE, como INFONAVIT, planean la vivienda de acuerdo con estudios particulares, básicamente conforme a la distribución de los trabajadores sobre los que se aporta y las carencias de vivienda del sector atendido.

En este sentido, la información analizada permite establecer que las características de la vivienda están determinadas por estudios generales que tienen en cuenta aspectos físicos, climáticos, materiales del lugar, composición familiar, nivel de ingresos del trabajador, etc., como base para elaborar los criterios de determinación de los proyectos a financiar. Estos criterios son sancionados, como ya se dijo, por la Junta Directiva y la Comisión Ejecutiva sin la consulta directa al trabajador (salvo la participación de los comités sindicales locales, cuya representatividad real es dudosa), limitándose este, entonces, a ser seleccionado una vez construida la vivienda.

b) Adquisición de tierra. Existen normas generales a las que deben subordinarse los terrenos allí donde se construirán los conjuntos habitacionales. Entre las normas más importantes se encuentran las de carácter jurídico referidas a la forma de tenencia de la tierra y las de carácter técnico en cuanto a su ubicación, colindancia, tipo de suelo, pendiente, etc. El FOVISSSTE en general adquiere terrenos o financia proyectos en sitios cercanos a dependencias oficiales donde labora el trabajador (escuelas, hospitales, oficinas públicas, etc.).

c) Diseño y construcción. También en este caso la construcción de la vivienda, incluido su diseño urbano y arquitectónico, es realizada por la empresa privada con recursos del FOVISSSTE.

Hasta donde se pudo investigar, las obras no se otorgan por concurso (como lo establece su legislación), sino que los contratos dependen de las decisiones de la Comisión Ejecutiva o bien de la Junta Directiva.

Ha resultado difícil precisar los precios que rigen los contratos entre el FOVISSSTE y la empresa privada, dadas las constantes variaciones de los mismos y la falta de control gubernamental.

Algunos requisitos generales a los cuales se deben someter las empresas para participar en el proceso de construcción, son los siguientes: *i)* registro en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y en la Secretaría del Patrimonio Nacional; *ii)* Registro Federal de Causantes; *iii)* información sobre obras realizadas y su monto; *iv)* capacidad de crédito (información expedida por instituciones

bancarias); v) referencias bancarias (tres como mínimo); vi) relación de proveedores que les suministran materiales de construcción básicos; vii) relación de técnicos y profesionistas de la empresa, y viii) relación de equipo que física o legalmente posean. Debido a los requisitos (sobre todo bancarios) que deben cumplir las empresas, aquellas que tienen mayores posibilidades de participar en la construcción de las viviendas son las de mayor capital.

El FOVISSSTE mantiene relaciones con un número considerable de empresas privadas de construcción, despachos de diseño y profesionistas para la supervisión de las obras, como se puede apreciar en los datos que se presentan en el cuadro 73. Un número importante de las empresas constructoras contratadas, se concentran en la ZMCM. Se estima que son éstas las más importantes y que construyen también para otros organismos públicos de vivienda.

CUADRO 73
FOVISSSTE: TIPOS DE EMPRESA PRIVADA EN LA CONSTRUCCION DE
VIVIENDA, 1974

Tipo de empresa	Empresa	
	Total	%
Total	1 654	100.0
Empresas de especialistas en diversas ramas	372	22.4
Empresas de urbanización	213	12.9
Construcción de vivienda	274	16.5
Servicios técnicos	270	16.4
Empresas de servicios anexos	5	0.4
Fabricantes directos	520	31.4

Fuente: INFONAVIT, Boletín informativo, Núm. 20, cuadro 1

Para el diseño, sobre todo arquitectónico, de las viviendas, se mantienen contratos con 164 despachos de arquitectura que han producido unos 3 507 planos; en cuanto a la supervisión y vigilancia del proceso de construcción, se han empleado hasta la fecha alrededor de 2 000 profesionistas que actúan por contrato.

Dos concepciones orientan los proyectos de vivienda del FOVISSSTE: vivienda unifamiliar de uno o dos niveles en terrenos más o menos delimitados, y vivienda multifamiliar en edificios de más de dos niveles en terrenos con espacios interiores comunes. Ambos tipos de vivienda pueden combinarse en conjuntos de aproximadamente 300 unidades, denominados "módulos sociales de vivienda". Cada "módulo" cuenta con un edificio de aproximadamente 1 500 metros cuadrados (dos niveles), destinado a ser usado por los adquirientes para actividades sociales, comerciales, recreativas, administrativas, etc.

Las viviendas del FOVISSSTE se proyectan, en general, en función de patrones de diseño más o menos tradicionales, la "casa terminada", que difícilmente puede ser ampliada o modificada sustancialmente. Hasta hoy los sistemas de construcción empleados en las viviendas han sido en esencia artesanales y a base de materiales regionales y tradicionales; el concreto (cemento y varilla), el tabique (o block), el yeso y la piedra han sido los más empleados. Se afirma que esos sistemas permiten, dado el precario desarrollo de la tecnología en los mismos, una importante generación de empleo.

El número de cuartos y su dimensión varía en forma directamente proporcional al nivel de ingreso del trabajador para el cual se destina. La superficie total de la vivienda depende del número de dormitorios; así la de la vivienda unifamiliar que cuenta con dos dormitorios es de alrededor de 63.8 metros cuadrados; la de tres dormitorios de 85.6 y la de cuatro dormitorios de 107.6. Se estima que del total de viviendas construidas el 70% es de tres dormitorios.

Las viviendas en edificios multifamiliares de varios niveles se construyen en los centros urbanos de mayor población, principalmente en la ZMCM; el alto valor del terreno es uno de los factores que determinan este tipo de agrupación de vivienda. Sin embargo, en estos conjuntos también existen viviendas denominadas "triplex", "duplex" y hasta unifamiliares.

La vivienda multifamiliar presenta las mismas características constructivas que la vivienda unifamiliar, aunque en algunos casos se emplean sistemas constructivos a base de prefabricados. Las áreas y la proporción de dormitorios por vivienda se mantiene en forma similar a las viviendas unifamiliares ya descritas.

En cuanto a los costos medios de urbanización y construcción, mientras los primeros oscilaron entre 150.00 pesos el metro cuadrado en 1973 y 250.00 en 1976 (considerada el área vendible), los de construcción variaron entre 900.00 pesos para el primer año y 1 500.00 para el segundo (información provista directamente por FOVISSSTE).

4.1.2 Distribución de la vivienda

Una vivienda nueva del FOVISSSTE es adquirida mediante el otorgamiento de un crédito cuyas características generales han sido descritas. El mecanismo para otorgar dicho crédito presenta una diferencia fundamental con relación al del INFONAVIT; en este caso la asignación de un crédito implica la asignación de una vivienda nueva y muy seguramente su adjudicación, ya que la selección del trabajador para una vivienda se hace en función de la preselección sindical y después de que aquél haya sido "investigado" socioeconómicamente.

Este mecanismo puede servir para explicar, en cierta medida, por qué en el FOVISSSTE existen rechazos mínimos en cuanto a las asignaciones, ya que las condiciones particulares (legales, económicas, familiares, etc.) del trabajador han sido previamente analizadas y condicionan el monto del crédito. En otras palabras, se asignan los créditos para la vivienda en función de las necesidades y capacidades individuales de cada trabajador, lo que conduce con seguridad a su aplicación, a diferencia de lo que ocurre en el INFONAVIT, cuyas asignaciones se hacen con base en datos globales y generales para que una vez investigados se proceda a su aplicación.

Para que los trabajadores puedan participar en la asignación de créditos para vivienda nueva, es necesario, además de llenar los requisitos ya descritos, entregar al FOVISSSTE las "hojas de requisitos", que son distribuidas al trabajador por los sindicatos de la FSTSE y otros, o bien por las autoridades administrativas. Estas hojas tienen por objeto hacer coincidir las características de las viviendas construidas con las necesidades de los trabajadores que vayan a habitarlas. Así, los trabajadores preseleccionados por su sindicato para acceder a una vivienda nueva, que han llenado y entregado su "hoja de requisitos", tienen derecho a recibir una solicitud de crédito, que junto con la cédula socioeconómica les permite obtener de la Comisión Ejecutiva una autorización para la aplicación del crédito, así como la asignación de su vivienda.

Una de las condiciones particulares de este tipo de crédito es que el trabajador no posea en propiedad otra vivienda y que su salario le permita hacer frente al pago de las cuotas de amortización del mismo en periodos que pueden variar entre 10 y 20 años.

Los gastos que origina la escrituración en propiedad de la vivienda son cubiertos por igual entre el trabajador y el FOVISSSTE; ésta se realiza una vez que se han cubierto todos los trámites legales para la adjudicación y ocupación de la vivienda y se ha amortizado su costo total. Previo a la escrituración existe un Certificado de Posesión y un Contrato de Compraventa con Reserva de Dominio. Se puede rescindir la propiedad con reserva de dominio cuando el trabajador enajene o grave la vivienda, o bien cuando incurra en faltas consignadas en el contrato.

En cuanto al precio de venta de la vivienda, éste tiene que coincidir con el monto de crédito para adquirirla, que es fijado por la Comisión Ejecutiva.

4.1.3 Uso de la vivienda

De acuerdo con su legislación, el FOVISSSTE, de igual manera que el INFONAVIT, no puede encargarse de la administración y el mantenimien-

to de los conjuntos habitacionales construidos. En este sentido son los propios trabajadores los que en forma directa participan de la operación, mantenimiento y administración de su vivienda y los espacios comunes en la unidad habitacional.

Se ha establecido la contratación de personal especializado en administración cuando se trata de grandes conjuntos, o bien la constitución de juntas de vecinos cuando las viviendas se agrupan en unidades menores. En ambos casos las cuotas para administración y mantenimiento son cubiertas en forma directa por los trabajadores.

4.2 Programa de créditos individuales

Los créditos individuales (denominados por el FOVISSSTE "créditos unitarios") han sido asignados en forma minoritaria si se comparan con los asignados para vivienda nueva. Ya se vio que hasta 1975 se habían asignado 8 531 créditos para ambos programas, de los cuales correspondió más del 60% a trabajadores que perciben entre una y 1.5 veces el salario mínimo (véase el cuadro 72). De este total, el número de créditos individuales fue de 1 382 y representa el 16.2% del total de asignaciones; su distribución por opción muestra una gran concentración en viviendas que se adquieren de terceros (95.2%), mientras corresponde una atención minoritaria (0.1%) al mejoramiento de la vivienda (véase el cuadro 74).

CUADRO 74

FOVISSSTE: ASIGNACION DE CREDITOS INDIVIDUALES POR OPCION, 1975

Tipo de opciones	Créditos		media (pesos)
	Número	%	
Total	1 382	100.0	
Adquisición de vivienda de terceros	1 317	95.2	63 943
Construcción	14	1.0	168 866
Reparación	2	0.2	45 000
Ampliación	2	0.2	67 500
Mejoramiento	1	0.1	20 000
Pago de pasivos	46	3.3	141 960

Fuente: FOVISSSTE, Periódico mural, junio de 1975.

Las características y requisitos particulares de los créditos individuales del FOVISSSTE son similares a los descritos antes. No obstante, hay que agregar que la preselección de trabajadores realizada por el sindicato correspondiente (o en su caso las autoridades administrativas) y enviadas al FOVISSSTE debe especificar la opción y el monto del crédito solicitado.

Los créditos para la adquisición de viviendas a terceros pueden estar referidos a unidades dentro del régimen de condominio, en cuyo caso será necesario contar con un análisis comercial y las escrituras de propiedad correspondientes. Para la opción de construcción, ampliación, mejoramiento y reparación, aparte de los requisitos anteriores, el trabajador deberá presentar planos, presupuestos, especificaciones y cálculos. Cuando se trate de un pago de pasivos se deberá contar con una copia de la escritura o contrato celebrado, especificando sus condiciones actuales de pago.

Los créditos para adquisición y construcción están sujetos a las condiciones de plazos y tasas de interés ya descritos; para los restantes el plazo de amortización oscila entre 10 y 20 años.

En todas las opciones de créditos individuales las cuotas o descuentos por los créditos ejercidos podrán ser hasta del 50% del salario total del trabajador.

Como se pudo observar, la asignación de créditos individuales presenta características menos objetivas que en el caso del INFONAVIT; ésta se hace una vez investigado el trabajador y cuando ha podido cumplir con todos los requisitos generales y particulares exigidos por la institución. Si bien las asignaciones para este tipo de créditos son minoritarias, éstas han ido en aumento entre 1973 y 1976 (véase el cuadro 75).

CUADRO 75

FOVISSSTE: PRESUPUESTO ASIGNADO PARA CREDITOS INDIVIDUALES, 1973-1976
(millones de pesos)

Año	Total de créditos individuales	Porcentaje respecto del total de créditos otorgados
1973	100	8.52
1974	195	9.62
1975	224	8.02
1976	479	17.20

Fuente: Datos no publicados, proporcionados por la Dirección de Finanzas del FOVISSSTE.

4.3 Volumen y distribución de viviendas construidas

Las viviendas terminadas hasta agosto de 1976 (véase el cuadro 76) fueron 19 539, de las cuales el 61.3% se concentra en el área urbana de la ciudad de México. Esto coincide con la gran concentración de empleados públicos en esta ciudad ya mencionada anteriormente.

Esas viviendas se distribuyeron en 70 conjuntos habitacionales cuyos tamaños varían entre 12 y 3 054 unidades. De éstos, 20 se localizan en la ZMCM y son, por supuesto, los conjuntos más grandes.

CUADRO 76

FOVISSSTE: CONJUNTOS HABITACIONALES TERMINADOS, 1973-1976^{a/}

Conjuntos habitacionales por regiones	Viviendas terminadas			
	1973	1974	1975	1976
Total Nacional	122	7 557	7 042	4 818
%	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>Area Metropolitana de la Ciudad de México</u>				
Total		4 878	3 334	3 781
%		64.5	47.4	78.5
Pedregal de Atizapán		70		
Presidente Madero		184		
Copilco Universidad		1 072		
Patera 1		532		
Patera 2			862	
Los Picos		300		
Barrio de Santiago		216		
Ejército Ote. Peñón		504		
Ejército Ote. INDECO		1 315		
Candelaria de los Patos		685		
Margarita Maza J. I.			702	
Bellavista			827	
Ejército Ote. Zaragoza			276	
Emiliano Zapata			427	
Torres Tlalpan			240	
Tepalcates				171
Alianza Popular Revolucionaria				3 054
Coapa Tenorios				240
Alianza Popular Revolucionaria				16
Villa Xochimilco				300
<u>Centro México</u>				
Total		370	115	
%		4.9	1.6	
Ciudad Serdán 1		12		
Pachuca 1		154		
Toluca 1		159		
Toluca 2		45		
Pachuca 2			98	
Toluca 2			17	
<u>Centro Bajío</u>				
Total	122	341	804	
%	100.0	4.5	11.4	
Irapuato 1	50			
Irapuato 2	72			
León 1		56		
San Luis Potosí 1		285		
Morelia 1			218	
Uruapan 1			152	
Zamora 1			157	
León 2			277	
<u>Occidente</u>				
Total		779	939	305
%		10.3	13.3	6.3
Manzanillo 1		78		
Cd. Guzmán 1		59		

(Continúa)

(continuación)

Conjuntos habitacionales por regiones	Viviendas terminadas			
	1973	1974	1975	1976
Guadalajara 1		648		
Aguascalientes 1-A		4		
Mazatlán 1			306	
Colima 1			128	
Zacatecas 1			233	
Aguascalientes 1			246	
Aguascalientes 2			26	
Tepic 1				305
<u>Noroeste</u>				
Total		43	71	519
%		<u>0.6</u>	<u>1.0</u>	<u>10.8</u>
Hermosillo 1		43		
Ensenada 1			71	
Tijuana 1				208
Monterrey 3				311
<u>Norte - Centro</u>				
Total		43	738	
%		<u>0.6</u>	<u>10.5</u>	
Durango 1		43		
Durango 2			121	
Durango 3			146	
Torreón 1			227	
Chihuahua			244	
<u>Noreste</u>				
Total		425	481	
%		<u>5.6</u>	<u>6.8</u>	
Matamoros 1		125		
Tampico 1		100		
Nuevo Laredo 1		100		
Reynosa 1		100		
Saltillo			208	
Monterrey 1			145	
Monterrey 2			128	
<u>Golfo de México</u>				
Total		126	133	213
%		<u>1.7</u>	<u>1.9</u>	<u>4.4</u>
Orizaba 1		126		
Córdoba 1			75	
Córdoba 2			58	
Villahermosa 1				213
<u>Península de Yucatán</u>				
Total		200	191	
%		<u>2.6</u>	<u>2.7</u>	
Mérida 1		200		
Mérida 2			191	
<u>Pacífico Sur</u>				
Total		352	236	
%		<u>4.7</u>	<u>3.4</u>	
Oaxaca 1		200		
San Cristóbal de las Casas		152		
Tuxtla Gutiérrez 1			204	
Oaxaca 2			32	

Fuente: Datos no publicados proporcionados por la Dirección General del FOVISSSTE.

a/ Los datos de 1976 son hasta el mes de agosto.

H. *El sistema de renta de vivienda: el Instituto Mexicano del Seguro Social*

El estudio de la acción habitacional del Estado Mexicano no quedaría completo si no se incluyeran los sistemas gubernamentales de *renta de vivienda*. Este tipo de programas se han llevado a cabo básicamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a partir de los años cincuentas. La construcción de conjuntos habitacionales bajo estos programas se suspendió hace alrededor de 15 años, por lo que el interés de estudiarlos es más bien por conocer la naturaleza del *sistema*. Su importancia cuantitativa dentro de los programas gubernamentales actuales es, además, muy reducida, pues actualmente estas dos instituciones manejan sólo cerca de 18 000 viviendas que representan como el 4% de las viviendas construidas por el Estado en el periodo de 1960 a 1974. En este apartado analizaremos los programas del IMSS y en el siguiente los del ISSSTE.

1. Antecedentes

El artículo 50. de la ley del Seguro Social expedida el 31 de diciembre de 1942 crea al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el propósito de dotar a la población mexicana de un instrumento básico de seguridad social que le garantice el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar humano.

Desde su fundación, el IMSS ha tenido como propósito principal el otorgar servicios médicos por enfermedades y maternidad, seguros de riesgos de trabajo así como de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada. A la luz de los varios acuerdos internacionales que tratan de fomentar las políticas de vivienda obrera, encomendando en parte su construcción a las instituciones de seguridad social (como la recomendación Núm. 21 de Ginebra, 1924, la Núm. 37 del Comité Interamericano de Seguridad Social, Buenos Aires, 1951 y en especial la resolución Núm. 50 de este Comité, Caracas, 1955, sobre la colaboración de las instituciones de seguridad social para solucionar el problema de la vivienda de interés social), el Instituto con base en la ley del Seguro Social, fracción II de su artículo 128, ordena que una parte de sus reservas se inviertan en la construcción de "colonias obreras" y se carguen los gastos correspondientes de estas prestaciones al seguro de invalidez, cesantía, vejez y muerte. De esta suerte, después de 14 años de funcionamiento el IMSS incluye en sus objetivos la dotación de vivienda como un derecho dentro del concepto de seguridad social.

2. Aspectos jurídico-institucionales

2.1 Marco jurídico

La base jurídica sobre la cual se apoya el IMSS es la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917: "Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole..." (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943, p. 371). El 6 de septiembre de 1919 se publicó en el Diario Oficial una reforma a la fracción anterior que dice: "Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos" (IMSS, 1943, p. 371). No obstante, es hasta el 31 de diciembre de 1942 cuando se promulga la primera ley del Seguro Social; esto es, 13 años después de la reforma.

Sin embargo, lo que aquí interesa es la acción habitacional del IMSS que se inició alrededor de 14 años después de su fundación. Los fundamentos jurídicos sobre los que descansa el programa de viviendas del Instituto se encuentran en el *Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social*, expedido el 27 de julio de 1956 por el presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Si se considera que la existencia de enfermedades crónicas se debe en parte a inadecuadas condiciones habitacionales, el Instituto se propuso construir viviendas para sus derechohabientes con objeto de poder prevenirlos.

Por otra parte, la mala localización de las viviendas populares en relación con las zonas fabriles, así como el déficit habitacional observado "...ha llevado al Instituto Mexicano del Seguro Social a proponer una nueva solución, que consiste en localizar unidades para vivienda en las zonas de influencia de los centros de producción, las que para llenar plenamente su finalidad *deben ser inalienables y sólo sujetas a arrendamiento*, para así ser disfrutadas por los trabajadores que en el momento presten sus servicios en la zona industrial respectiva, pudiendo establecerse su intercambio, en los casos de cambio de ocupación o de empresa, a otra que cuente también con su unidad de habitación" (*Diario Oficial*, 1956).

De esta forma, al objetivo fundamental del IMSS de garantizar la salud de la población, se le agrega la necesidad de dotar a sus miembros de una vivienda adecuada. Para implementar esta política habita-

cional la *fracción II* del artículo 128 de la *Ley del Seguro Social* ordenó que parte de las reservas del Instituto se invirtieran en la construcción de “colonias obreras”.

2.2 Reglamento de los servicios de habitación

El reglamento de fecha 27 de junio de 1956 señala en su artículo 2o. que los asegurados pensionistas y todos aquellos que conservan vigentes sus derechos podrán arrendar una de las viviendas populares que el Instituto adquiera o construya. El IMSS fijará la renta de cada vivienda de acuerdo con las condiciones comerciales de rentabilidad que rijan en el momento de firmarse el contrato (artículo 3o.).

Sin embargo, la renta efectivamente pagada será menor que la comercial que se haya fijado, gracias al otorgamiento de un subsidio según lo establece en el artículo 4o:

Se establece una prestación para los asegurados y pensionistas arrendatarios de las unidades de habitación objeto de este reglamento, consistente en el otorgamiento de un subsidio mensual a cargo del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que será igual a la diferencia entre la renta fijada de acuerdo con lo que establece el artículo 3o. y una renta que se determinará tomando como base la amortización del inmueble en un plazo hasta de 50 años, más el porcentaje que corresponda por gastos de administración y mantenimiento y una tasa de rendimiento no mayor del 5 por ciento.

El resto del artículo habla de las prioridades para otorgar las viviendas en arrendamiento, las causas de recisión de los contratos y las prestaciones adicionales que el Instituto otorgará para propósitos de previsión social.

2.3 Estructura interna

La *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social* define su estructura al establecer las características de su funcionamiento y operación a efecto de cumplir las prestaciones que debe otorgar al derechohabiente. En su artículo 109 especifica los órganos que integran el primer nivel en la organización del Instituto: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General.

La *Asamblea General* se constituye como la autoridad máxima y está integrada por 30 miembros, de los cuales corresponden 10 a cada sector (gubernamental, patronal y organizaciones de trabajadores). Se integra pues en forma tripartita, a fin de que cada sector defienda sus respectivos intereses y obtenga que la gestión del sistema sea producto de la coordinación de los “factores productivos y de la sociedad organizada”.

El Consejo Técnico se integra en igual forma y está compuesto por 12 miembros, cuyas funciones, entre otras, son representar legalmente al IMSS y administrarlo.

La Comisión de Vigilancia está compuesta por seis miembros (dos por cada sector). Sus funciones más importantes son vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus reglamentos; practicar la auditoría de los balances contables, y comprobar los avalúos de los bienes materia de operación del Instituto.

El Director General es nombrado por el Presidente de la República y funge como presidente del Consejo Técnico.

En un segundo nivel de importancia en el organigrama del Instituto se encuentra la *Jefatura de Servicios Sociales de Ingresos*, que tiene a su cargo la administración de los servicios sociales que producen algún ingreso, como son las Unidades Habitacionales. Administra también otros servicios de menor importancia y ejecuta acciones derivadas de estas funciones tales como las obras de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de todas las Unidades a su cuidado; se encarga, además, de las operaciones de renta de las Unidades Habitacionales y de la planeación de nuevos centros vacacionales.

Las unidades habitacionales que ahora están al cuidado de esta jefatura se manejaban antes por la Delegación Fiduciaria en el IMSS, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Así, con fecha 10. de mayo de 1974, todo el personal de la Delegación, consistente en 1 018 empleados y trabajadores, quedó incorporado al personal del IMSS y desaparece el Fideicomiso.

3. Aspectos financieros generales

Los ingresos del IMSS provienen de la contribución obligatoria de los trabajadores y patrones (sector privado) y del sector público, conforme a los artículos 24 y 30 de la ley del Seguro Social. El producto de sus inversiones proporciona fondos adicionales.

La aportación obrera al IMSS se fijará en los Decretos del Ejecutivo Federal conforme al artículo 17 de la Ley, pero hasta la fecha ésta representa alrededor del 3.8% de su salario y es recibida bimestralmente por el Instituto en forma conjunta con la aportación patronal. Dado que esta contribución es obligatoria, tiene semejanza con un impuesto —y de hecho lo es— y significa una disminución del ingreso disponible del trabajador. Sin embargo, a diferencia de un impuesto normal, el pago al Seguro Social suele estar directamente compensado por algún servicio de seguridad que reciba el trabajador o alguno de sus dependientes. Debido a que sus servicios son recibidos de manera principal por los derechohabientes de ingresos menores, el Instituto ejerce fun-

ciones de redistribución de ingreso a través de sus prestaciones y servicios.

La contribución patronal fijada también mediante decreto del ejecutivo suele ser el doble que la del obrero y representa cerca del 7.6% de su sueldo. Son los patrones los que bimestralmente hacen los pagos junto con la participación del trabajador, al que se le descuenta directamente dentro de la empresa. Es claro que esta aportación es trasladada al precio final del producto, ya que aumenta los costos de producción.

Por último, la aportación del gobierno federal es del mismo monto que la del trabajador y tiene la forma de una transferencia de recursos que se hace del gobierno central a un organismo descentralizado que forma parte del propio sector público. Esto afecta la distribución del gasto del gobierno y obliga a que la contribución al Instituto se dedique a la seguridad social, por lo que constituye un subsidio hacia el sector asegurado de la población.

Por lo tanto, la aportación patronal representa casi el 50% de los ingresos totales —48.5% en 1962— y alrededor del 25% la de los trabajadores y el gobierno, respectivamente —24.3% en 1962 cada uno—. El 2.9% restante es cubierto por los productos de las inversiones del propio Instituto.

El cuadro 77 presenta los ingresos y egresos del Instituto de 1956 a 1973, pero interesa analizar en particular el periodo 1956-1962 durante el cual el IMSS construyó sus conjuntos habitacionales.

CUADRO 77
IMSS: INGRESOS, EGRESOS, RESERVAS TÉCNICAS Y NÚMERO
DE ASEGURADOS 1956-1973

(millones de pesos corrientes)

Año	Ingresos	Egresos	Reservas	Asegurados
1956	605.9	457.7	148.2	669 694
1957	855.6	609.8	245.8	758 774
1958	1 038.9	710.8	328.1	899 504
1959	1 298.7	1 046.2	243.5	1 003 779
1960	1 772.1	1 317.3	454.9	1 200 708
1961	2 173.4	1 580.9	592.6	1 419 030
1962	2 568.6	1 960.2	608.4	1 594 315
1963	3 125.7	2 433.8	691.9	1 703 402
1964	3 673.6	3 395.1	278.5	2 069 480
1965	4 350.3	4 125.7	228.6	2 209 915
1966	5 122.1	4 650.4	471.7	2 315 103
1967	5 641.3	5 045.4	595.9	2 447 398
1968	6 384.9	5 914.7	470.2	2 633 054
1969	6 978.9	6 509.5	469.4	2 901 907
1970	8 277.4	7 862.6	414.7	3 120 763
1971	10 787.5	9 085.0	1 702.5	3 232 658
1972	12 335.2	10 744.2	1 591.6	3 581 084 ^{a/}
1973	14 295.0	12 876.1	1 418.9	

Fuente: Memoria de labores del IMSS, Datos Estadísticos (Publicación anual).

^{a/} Cifra preliminar

Para 1962 los ingresos del Instituto fueron de 2 568.6 millones de pesos corrientes, lo que en aquella época representaba alrededor del 10% de los ingresos totales del gobierno federal; tal es la importancia del IMSS dentro de la actividad económica gubernamental.

En ese año se tuvieron egresos por 1 960.2 millones (prestaciones en especie: 1 228.2 millones; en dinero: 282.8 y gastos administrativos: 447.2) por lo que la reserva técnica ascendió a 608.4 millones de pesos (véase el cuadro 77). El programa de vivienda del IMSS se financia con una parte de esta reserva, por lo que es importante ampliar este concepto.

La "reserva técnica" no se tiene en forma líquida y formalmente esta constituida por la diferencia entre el *activo* y el *pasivo* de la Institución, por lo que puede estar formada, como de hecho lo está, por los inmuebles del Instituto. En la segunda mitad del decenio de los cincuentas, al empezar sus programas de vivienda, el IMSS no tenía aún presiones financieras para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, pues apenas tenía 12 años de funcionamiento y aún no aparecían las generaciones de derechohabientes que requerían dichas pensiones. Sin pensar en los requerimientos de estos renglones en el largo plazo, el Instituto, haciéndose eco de las recomendaciones en boga, de que las instituciones de seguridad social deberían invertir sus reservas en programas de habitación popular, empezó sus conjuntos habitacionales, los cuales se analizan en el siguiente apartado. De esta suerte, los 2 157 millones de pesos que sumaban para 1962 las reservas actuariales eran aproximadamente igual al monto de su inversión; de este total el 20% era inversión en conjuntos habitacionales.

Al finalizar el programa habitacional se habían construido poco menos de 10 000 viviendas, que sólo cubrían el 0.6% del total de sus derechohabientes. Es probable que ante los inminentes problemas financieros para hacer frente a la cantidad creciente de pensionistas, los programas de vivienda rebasaron en mucho las posibilidades del IMSS, por lo que se suspendieron indefinidamente a partir de 1962.

4. Planes y programas de vivienda

El IMSS ha desarrollado durante los seis años que actuó como organismo promotor de vivienda sólo un tipo de programa habitacional: la construcción y adjudicación *en renta* de 13 conjuntos habitacionales en distintos lugares del país. Éstos incluyeron un total de 9 444 viviendas para una población aproximada de 48 800 personas, e implicaron una inversión global de 441 853 182 pesos (véase el cuadro 78).

CUADRO 78

IMSS: INVERSION DE LAS RESERVAS EN BIENES INMUEBLES-CASAS
HABITACION, 1956-1962

Nombre	Año	Lugar	Unifami- liares	Multifa- milias res	Total de unidades	Población aproximada	Inversión total ^{a/}	Inversión ^{b/} per capita
Total			3 768	5 676	9 444	48 800	441 853	
Unidad Narvarte	1956	México, D.F.	-	492	492	2 560	10 823	4 329
Unidad Santa Fé	1957	México, D.F.	1 268	932	2 200	11 000	72 775	6 616
Unidad Tlalnepantla	1958	México, D.F.	796	744	1 540	8 800	63 675	7 236
Unidad Tlatilco	1958	México, D.F.	-	756	756	3 800	11 692	3 071
Unidad Legaria	1958	México, D.F.	-	624	624	3 200	7 403	2 314
Unidad Ayotla	1959	Ayotla Edo. de México	336	240	576	3 000	23 999	8 000
Unidad Guaymas	1959	Guaymas, Son.	-	64	64	300	3 619	12 065
Unidad Navojoa	1959	Navojoa, Son.	-	48	48	250	4 558	18 233
Unidad Obregón	1959	Cd. Obregón, Son.	-	128	128	700	9 212	13 160
Unidad Sahagún	1959	Sahagún, Hgo.	529	-	529	2 700	4 704	1 742
Unidad Durango	1959	Durango, Dgo.	-	48	48	250	250	1 100
Unidad Independencia	1960	México, D.F.	634	1 600	2 234	11 200	196 306	17 527
Unidad Hidalgo	1961	Manzanillo, Col.	205	-	205	1 100	32 838	29 852

Fuente: Oficina de Estudio y Planeación del Departamento de Inmuebles y Construcciones del IMSS.

a/ Miles de pesos.

b/ Pesos.

4.1 Proceso de producción de la vivienda

Existe poca información con relación al proceso de producción de la vivienda, sobre todo en aquellos aspectos referidos a la planeación general, adquisición de tierras y proceso de construcción propiamente dicho. El hecho de que estas viviendas se hayan realizado hace ya muchos años y que el programa no se haya continuado hasta el presente ha dificultado el análisis de estos problemas.

En un principio se adoptó la tesis de que debería construirse la residencia del trabajador dentro del área de trabajo y crear asimismo los servicios indispensables para constituir unidades habitacionales autónomas. Sin embargo, este principio fue desvirtuado al entregarse en muchos casos las viviendas a trabajadores de zonas alejadas debido a que su distribución quedó a cargo de los sindicatos más fuertes que se dividieron las viviendas.

Los conjuntos habitacionales son de diferentes tamaños y en algunos casos sólo cuentan con viviendas unifamiliares, en otros, edificios de departamentos y algunas veces una combinación de ambos. Si bien sólo los conjuntos mayores presentan equipamientos colectivos, todos cuentan con jardines y espacios verdes.

De los 13 conjuntos mencionados, seis se localizan en el Distrito Federal (representan el 83% del total de viviendas), mientras los siete restantes se encuentran en el Estado de México, Sonora, Colima y Durango (véase el cuadro 78).

Las tres unidades habitacionales mayores del Distrito Federal (Independencia, Santa Fe y Tlalnepantla; véanse los cuadros 79, 80 y 81) concentran 5 973 viviendas de las cuales el 45% son unifamiliares y el resto colectivas. Dentro de las viviendas unifamiliares un 26.4% posee una recámara, el 13.7% dos recámaras y el 4.9% tres; en cuanto a los departamentos, el 16.2% cuentan con una recámara, el 22.5 con dos y el 13.9% con tres. La Unidad Santa Fe, la más antigua de las tres, tiene sólo casas de una recámara; en cambio, los otros conjuntos poseen casas y departamentos, siendo la Unidad Independencia la que presenta mayor variedad de tamaños. Por otra parte, los tres conjuntos cuentan con locales comerciales, guarderías, escuelas, jardines de niños y clínicas, a lo que hay que agregar además para la Unidad Independencia, la mayor y mejor equipada de todas, un centro de Seguridad Social para el bienestar familiar, un centro social y juvenil, teatro, auditorio, sala cinematográfica, club recreativo y alberca.

En cuanto a los tres conjuntos menores del Distrito Federal (Tlatilco, Legaria y Navarte; véase el cuadro 82) concentran en total 1 872 viviendas, todas en edificios multifamiliares. El 82.6% de esas viviendas son de una recámara y el 15.7% de dos; sólo la Unidad Tla-

CUADRO 79

IMSS: DATOS PRINCIPALES DE LA UNIDAD INDEPENDENCIA. 1975

1. Inaugurada el 20 de septiembre de 1960
 2. Cuenta con 16 000 habitantes distribuidos de la siguiente forma:

Total	16 000	100.0
Niños (0-12 años)	7 811	49.0
Jóvenes (13-20 años)	2 942	18.4
Adultos (21-70 años)	4 919	30.6
Ancianos (más de 70 años)	328	2.0

3. Densidad de población por vivienda: 7.16
 4. Número de viviendas por tipo, superficie y renta:

Tipo	Cantidad		Superficie (metros cuadrados)	Renta (pesos)	
	Número	%		Anterior	Actual
Total	2 234	100.0			
Casa 2 recámaras (unifamiliares)	426	19.0	96.4	340	475
Casa 3 recámaras (unifamiliares)	208	9.0	100.6		
Departamento 1 recámara	91	4.0	40.5		
Departamento 2 recámaras	815	37.0	61.7		
Departamento 3 recámaras	594	27.0	75.6		
Departamento 4 recámaras	100	4.0	140.0		

5. Cuenta con 28 locales comerciales
 6. Existen 1 600 automóviles
 7. Trabajan 194 personas en vigilancia, conservación, administración, etc.
 8. Tiene un área total de 380 000 metros cuadrados de los cuales 170 000 son jardines
 9. Existen en la Unidad una guardería infantil, dos jardines de niños, tres primarias y un Centro Social

Fuente: IMSS, Manual operativo de mantenimiento, Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso (s.f.).

tilco presenta departamentos con más de una recámara. Estos conjuntos cuentan también con algunos equipamientos colectivos, aunque en mucho menor medida que en los tres mayores; cuentan sobre todo con algunos locales comerciales y jardines de niños.

Con respecto a las unidades del interior del país, las dos mayores (Ayotla y Ciudad Sahagún; véase el cuadro 82) comprenden básicamente casas de dos y tres recámaras y cuentan asimismo con establecimientos comerciales, jardines de niños, escuelas primarias, centros de seguridad social y de extensión.

Las cuatro unidades menores localizadas en Sonora y Durango (véase el cuadro 82) comprenden un conjunto pequeño de departamentos de una y dos recámaras, sin ningún equipamiento colectivo. Constituyen unas de las primeras experiencias de vivienda colectiva en provincia.

Por último, la unidad Hidalgo (en Colima; véase el cuadro 82) a pesar de comprender tan sólo 205 casas unifamiliares presenta una

CUADRO 80

INSS: DATOS PRINCIPALES DE LA UNIDAD SANTA FE. 1975

1. Inaugurada en julio de 1957
2. Cuenta con 11 007 habitantes distribuidos de la siguiente forma:

Total	16 007	100.0
Niños (0-12 años)	6 210	38.8
Jóvenes (13-20 años)	2 822	17.6
Adultos (21-70 años)	6 893	43.1
Ancianos (más de 70 años)	82	0.5

3. Densidad de población por vivienda: 7.3
4. Número de viviendas por tipo, superficie y renta:

	Cantidad		Superficie (metros cua- drados)	Renta (pesos)		Población que paga renta ac- tual (%)
	Núme- ro	%		Ante- rior	Actual	
Total	2 199	100.0				35.3
Casa una recáma- ra A	488	22.1	36.0	150.0	225.0	7.6
Casa una recáma- ra B	600	27.2	60.0	200.0	300.0	7.2
Casa una recáma- ra I	37	1.7	60.0	200.0	300.0	0.4
Casa una recáma- ra J	17	0.8	66.0	230.0	325.0	0.2
Casa una recáma- ra especial	11	0.5	75.0	280.0	395.0	0.1
Casa una recáma- ra C	6	0.3	98.0	350.0	190.0	0.1
Casa una recáma- ra D	35	1.6	74.0	280.0	390.0	0.4
Casa una recáma- ra E	28	1.3	94.0	375.0	525.0	0.3
Casa una recáma- ra G	8	0.4	81.0	320.0	450.0	0.3
Casa una recáma- ra especial	11	0.5	90.0	350.0	490.0	0.1
Casa una recáma- ra F	26	1.2	135.0	500.0	700.0	0.3
Casa una recáma- ra A	763	34.7	35.0	110.0	200.0	15.4
Casa una recáma- ra B	169	7.7	45.0	150.0	255.0	2.9

5. Cuenta con 47 locales comerciales
6. Existen 1 417 automóviles
7. Trabajan 109 personas en vigilancia conservación, administración, etc.
8. Tiene un área total de 446 591 metros cuadrados de los cuales 102 393 son jardines.
9. Existen en la unidad una guardería infantil, 2 jardines de niños y 2 primarias.

Fuente: INSS, Manual operativo de mantenimiento, Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso (s.f.).

CUADRO 81

IMSS: DATOS PRINCIPALES DE LA UNIDAD TLALNEPANTLA, 1975

1. Inaugurada el 20 de noviembre de 1958
2. Cuenta con 9 200 habitantes distribuidos de la siguiente forma:

Total	9 200	100.0
Niños (0-12 años)	4 048	44.0
Jóvenes (13-20 años)	2 300	25.0
Adultos (21-70 años)	2 852	31.0
Ancianos (más de 70 años)	-	-

3. Densidad de población por vivienda: 6.19
4. Número de viviendas por tipo, superficie y renta

Tipo	Cantidad		Superficie (metros cua- drados)	Renta (pesos)		Población que paga renta ac- tual (%)
	Núme- ro	%		Ante- rior	Actual	
Total	1 540	100.0				80.2
Casa una recáma- ra A	638	42.8	38.2	294.5	348.0	38.2
Casa dos recáma- ras B	158	10.6	61.1	389.5	443.0	7.8
Departamento una recámara A	600	36.7	33.6	239.5	293.5	28.4
Departamento dos recámaras B	144	9.9	50.3	294.5	348.0	5.8

5. Cuenta con 11 establecimientos comerciales
6. Existen 1 400 automóviles
7. Trabajan 77 personas en vigilancia, conservación, administración, etc.
8. Tiene un área total de 304 654 metros cuadrados de los cuales 12 613 son jardines
9. Existen en la unidad una guardería, un jardín de niños, tres escuelas primarias, dos escuelas secundarias y un centro de Estudios Científicos y Tecnológicos.

Fuente: IMSS, Manual operativo de mantenimiento, Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso (s.f.).

CUADRO 82

IMSS: DATOS PRINCIPALES PARA LAS RESTANTES UNIDADES HABITACIONALES, 1975

Unidad	Total de viviendas	Número de recámaras						Trabajadores en cada unidad ^{a/}
		Departamentos			Casa			
		una	dos	tres	una	dos	tres	
1. Tlatilco	756	432	294	30	-	-	-	31
2. Legaria	624	624	-	-	-	-	-	28
3. Narvarte	492	492	-	-	-	-	-	21
4. Ayotla	576	-	-	-	-	576	-	43
5. Sahagún	529	-	-	-	-	180	349	-
6. Hidalgo	205	-	-	-	-	72	133	-
7. Obregón	128	-	128	-	-	-	-	-
8. Guaymas	68	20	48	-	-	-	-	-
9. Navojoa	64	-	64	-	-	-	-	-
10. Durango	48	48	-	-	-	-	-	-

Fuente: IMSS, Unidades de vivienda, 1967 (Mimeo).

^{a/} Incluye administración, vigilancia y conservación.

cantidad considerable de equipamientos colectivos como establecimientos comerciales, jardines de niños, escuela primaria, clínicas y centro de seguridad social.

En general, se puede decir que ha sido importante el número de las viviendas unifamiliares (42.3% del total) y dentro de éstas son mayoritarias las de una recámara (54.2%), mientras que las de dos representan el 30.6% y las de tres y cuatro una proporción mínima. Se puede agregar que mientras en los primeros conjuntos realizados tendieron a darse casi en exclusiva viviendas de una recámara, en los últimos predominaron las más amplias y al mismo tiempo con una mayor variedad de tamaños de vivienda.

4.2 Distribución de la vivienda

En principio, el otorgamiento de las viviendas construidas por el IMSS se debía basar en la composición familiar y en los ingresos del solicitante al considerar que la renta no debía superar el 25% del ingreso familiar.

De acuerdo con informes recibidos en el mismo Instituto, se ha podido saber que éste no intervino directamente en la distribución de las viviendas, sino que esto se realizó por los sindicatos, a los que se les adjudicaron cuotas de vivienda según su importancia e influencia. De esta forma, el Instituto no tuvo posibilidades de aplicar los criterios establecidos para una distribución justa de las viviendas.

Las rentas fijadas en el momento de ser construidas las viviendas han sido mantenidas hasta la actualidad para los primeros ocupantes de las mismas, mientras que en el caso de cambio de ocupante las rentas sufrieron un moderado aumento; aquellas unidades que experimentaron una mayor movilidad presentan actualmente los mayores niveles de renta.

Sólo se dispone de datos parciales con relación a las rentas originales y a las actuales, así como al porcentaje de ocupantes que pagan rentas actualizadas. Por ejemplo, para las unidades del interior de la república sólo se dispone de una de las diferentes rentas, las cuales oscilan entre 60 y 425 pesos, según el tipo y tamaño de la vivienda. En las unidades del Distrito Federal las rentas originales oscilan entre 110 y 500 pesos y se registraron aumentos entre 40 y 50% aproximadamente en las Unidades *Independencia* y *Santa Fe* y sólo de 20% en la Unidad *Tlalnepantla*.

Por otra parte, mientras en la Unidad *Santa Fe* el 35.3% de los habitantes paga el precio actualizado, en la de *Tlalnepantla* ha existido una mayor movilidad (80.2% paga precio actual).

En las unidades menores del Distrito Federal, las rentas varían entre 55 y 150 pesos. Los aumentos oscilan entre un 40 y 100%. En

estas unidades alrededor del 60% de la población paga las rentas originales.

Llama la atención la gran diferencia existente entre rentas correspondientes a viviendas de categoría y tamaño similares, así como las divergencias observadas en los aumentos de las mismas.

Del análisis anterior se deriva que las disposiciones del artículo 4o. del *Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social*, sobre el mínimo a pagar por la renta de las viviendas del Instituto sólo fueron cumplidas al inicio de cada unidad. Al incrementarse de manera sustancial los gastos de administración era menester reestructurar el monto de las rentas pues el mínimo a pagar dependía de estos gastos de administración, además de la amortización de la inversión original con un rendimiento hasta del 5% anual. La reestructuración prácticamente nunca se realizó y el propósito de que el sistema creciera y se autofinanciara no sólo no se cumplió, sino que se transformó en una fuerte carga financiera del IMSS.

En todas las unidades existentes —excepto en la de Cd. Sahagún— el incumplimiento del artículo 4o. se observa al comparar la renta media que se paga por vivienda y la que se debería pagar de acuerdo con este artículo (véase el cuadro 83). La Unidad Hidalgo, por ejemplo, de un mínimo a pagar por amortización y administración de 1 324 pesos, paga de renta sólo 250, o sea el 19% del pago mínimo (véase el cuadro 83).

A este problema habría que agregarle el hecho de que los pagos de amortización están calculados a precios constantes, esto es, sin ajustar el fuerte aumento de precios existente. De aquí que si inicialmente las rentas comerciales de las viviendas fueran alrededor de 50% mayores que las efectivamente pagadas, en la actualidad ese por ciento puede ser de hasta 500%.

Se concluye que el incumplimiento de la legislación que regula el funcionamiento de los servicios habitacionales del IMSS es una de las causas principales del fracaso y suspensión del programa. De esta suerte cualquier sistema de vivienda de interés social que intente ofrecer *vivienda en renta*, por lo menos tendrá que ser capaz de hacer operativos los lineamientos jurídicos que se establezcan para su funcionamiento.

4.3 Uso de la vivienda

Hasta 1974 las unidades habitacionales estuvieron manejadas y controladas por la Delegación Fiduciaria en el IMSS del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, que fue reemplazada en ese año por la ya mencionada Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso.

CUADRO 83

IMSS: COMPARABILIDAD ENTRE LA RENTA QUE PAGAN Y LO QUE POR LEY SE DEBERIA PAGAR EN LAS DISTINTAS UNIDADES HABITACIONALES. 1975

(pesos)

Unidades	Inversión total (miles de pesos)	Pago requerido según la Ley			Renta que paga ^{c/}
		Amortización ^{a/}	Administración ^{b/}	total	
1. Narvarte	10 822.6	100.4	330.2	430.6	330.0
2. Santa Fé	72 775.4	150.9	283.8	434.7	363.0
3. Tlalnepantla	63 674.6	188.7	329.4	518.1	358.0
4. Tlatilco	11 691.5	70.5	330.6	401.1	133.0
5. Legaria	7 403.2	54.0	210.0	264.0	90.0
6. Ayotla	23 998.6	190.1	473.8	663.9	238.0
7. Guaymas	3 619.4	257.8	489.5	747.3	255.0
8. Navojoa	4 558.1	433.3	581.5	1 014.8	310.0
9. Obregón	9 211.8	328.1	503.8	831.9	360.0
10. Sahagún	4 703.4	40.4	49.0	89.4	256.0
11. Durango	250.0	22.9	64.1	87.0	60.0
12. Independencia	196 305.4	401.0	496.7	897.7	475.0
13. Hidalgo	32 837.6	730.7	593.4	1 324.1	250.0

Fuente: Estimaciones con base en la información de la inversión total de cada unidad (cuadro 78) y los gastos totales de administración proporcionados por la Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso, IMSS.

a/ La amortización se calculó con tasas de interés compuesto, con un rendimiento de 5% a 50 años; el coeficiente utilizado fue de 0.054777

b/ Gastos medios por vivienda para 1975.

c/ La renta que paga por vivienda es una media simple de las diferentes rentas que se pagan por las diversas viviendas en cada unidad.

En cada unidad un administrador es el responsable directo ante la Jefatura de la operación de los inmuebles. Dado el número de habitantes, viviendas y servicios complementarios con que se cuenta en las unidades más grandes, éste es auxiliado por un jefe de mantenimiento; en las unidades menores la función de mantenimiento es realizada por un supervisor, nombrado por la Delegación o Jefatura, que auxilia al administrador.

Bajo dependencia directa del administrador de la unidad se encuentran las secciones de vigilancia y tránsito, de trabajo social y labores secretariales. En los conjuntos más grandes el número de empleados en estas actividades varía entre 21 y 194 personas (véanse los cuadros 79, 80, 81 y 82). En las unidades de provincia se simplifican las funciones administrativas, de acuerdo al tamaño de las mismas.

La experiencia demostró que era preferible ceder el control administrativo del personal y la operación de los servicios complementarios de las unidades a las dependencias gubernamentales correspondientes y otorgar en concesión los diversos servicios a empresas privadas dedicadas al ramo. Así, las guarderías, jardines de niños y

escuelas son controladas por la Secretaría de Educación Pública; los centros de seguridad social y centros deportivos por la Jefatura de Prestaciones Sociales del IMSS, etc. Los centros comerciales y sucursales bancarias, por su parte, dependen de las empresas arrendatarias de los locales respectivos.

El administrador de la unidad tiene así bajo su responsabilidad sólo el mantenimiento de los inmuebles (conservación y saneamiento), así como la coordinación de las funciones relacionadas con las dependencias oficiales y empresas privadas.

Sin embargo, los gastos implicados en el mantenimiento de las unidades han producido serios déficit presupuestarios; para 1975 esos déficit han significado en total una pérdida para el IMSS de 8 108 000 pesos (véase el cuadro 84). Los mayores déficit se observan en unidades que presentan gran cantidad de servicios y equipamientos con relación al número de viviendas (Independencia, Ayotla, Hidalgo) y en aquellas donde además se pagan rentas sumamente bajas (Tlatilco y Legaria), de manera que los ingresos para hacer frente a los gastos de administración y mantenimiento resultan aún más exiguos que en la generalidad de los casos. De los 13 conjuntos mencionados sólo cuatro no resultan deficitarios en 1975; de los nueve restantes, cinco presentan pérdidas importantes para el Instituto (véase el cuadro 84).

CUADRO 84
IMSS: ESTADOS DE INGRESOS Y GASTOS ANUALES POR
CONJUNTO HABITACIONAL, 1975
(miles de pesos)

Conjunto habitacional	Ingresos	Gastos	Superavit o déficit
Total	31 859	39 967	-8 108
Unidad Independencia	9 902	13 319	-3 417
Unidad Santa Fé	7 566	7 495	+71
Unidad Tlalnepantla	5 828	6 089	-261
Unidad Narvarte	2 052	1 950	+102
Unidad Ayotla	1 666	3 247	-1 581
Unidad Tlatilco	1 766	3 000	-1 234
Unidad Sahagún	620	312	+308
Unidad Legaria	560	1 573	-1 013
Unidad Hidalgo	778	1 460	-682
Unidad Ciudad Obregón	653	774	-121
Unidad Navojoa	221	335	-114
Unidad Guaymas	183	376	-193
Unidad Durango	64	37	+27

Fuente: IMSS, Jefatura de Servicios Sociales de Ingresos.

I. El sistema de renta de vivienda: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

No obstante la creación del FOVISSSTE, antes analizado, el ISSSTE por sí mismo sigue otorgando, como ya se vio, créditos hipotecarios y mantiene asimismo sus unidades habitacionales de renta de vivienda, en un sistema que, aunque de menor importancia, representa un programa paralelo de otorgamiento de vivienda dentro de una misma institución. En esta última sección del capítulo se presentará de manera sucinta la situación del programa de conjuntos habitacionales en renta que el Instituto posee para, de esta forma, tener un panorama más completo del sistema gubernamental de renta de vivienda.

El ISSSTE cuenta en la actualidad con 26 conjuntos habitacionales que rentan la vivienda, de los cuales la mitad se encuentran localizados en la ciudad de México y los demás en el resto del país (véase el cuadro 85). Este programa fue heredado prácticamente de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, pues esta Dirección construyó el 80% de las unidades y el Instituto continuó este programa sólo en los primeros cinco años de su funcionamiento durante los cuales construyó cinco de las 26 unidades. De éstas destaca en importancia la Unidad Presidente López Mateos, primera y segunda sección, pues posee casi el 70% del total de viviendas de las cinco unidades construidas por el Instituto. En realidad, lo que ha hecho básicamente el ISSSTE es administrar el programa de renta que existía desde la Dirección de Pensiones, para lo cual formó un Departamento de Control y Administración de Multifamiliares.

Los conjuntos habitacionales cuentan por lo general con locales comerciales que también se rentan pero no poseen otro tipo de servicios. En total se tienen 8 136 departamentos de los cuales el 85% se encuentra en la ciudad de México y en ninguno de los conjuntos existen casas unifamiliares (véase el cuadro 85).

Las rentas de los departamentos son en extremo reducidas, aunque no fue posible realizar un estudio detallado de las rentas comerciales que se podrían imputar a tales departamentos. Por algunas pláticas con funcionarios de algunas dependencias del ISSSTE, se puede decir que éstas son alrededor de un 400% más altas en relación a las que se están pagando. Así, por ejemplo, en el conjunto habitacional Presidente Juárez se paga 385 pesos por un departamento de tres recámaras; por su localización y calidad la renta comercial debería ser cuando menos de 2 000 pesos.

En la actualidad (1977), el ingreso bruto mensual del ISSSTE por concepto de renta de departamentos, de locales comerciales y recuperación por concepto de gas, de los 26 centros urbanos es de 2 811 818 pesos. Por concepto de egresos, el Instituto mensualmente

CUADRO 85

ISSSTE: CONJUNTOS HABITACIONALES SEGUN CARACTERISTICAS PRINCIPALES

Nombre del conjunto	Inauguración	Número de			Rentas (pesos mensuales)		
		Departa- mentos	Locales comerciales	Habitantes	1 recámara	2 recámaras	3 recámaras
Total		8 136	541	44 377			
<u>En la ciudad de México</u>		<u>6 915</u>	<u>471</u>	<u>37 888</u>			
Presidente Alemán	1949	1 080	168	6 480	75 a 219	130 a 338	
Presidente Juárez	1952	1 024	61	6 144	80 a 203		385 a 540
Ciudad Universitaria	1955	42	-	215	175 a 338	275 a 507	
La Libertad	1955	332	17	1 992	140 a 270		250 a 473
J. Rodríguez Puebla	1958	72	11	495	155 a 296	185 a 380	
Tlalpan	1957	500	17	2 600	150 a 283		260 a 490
Doctores	1957	232	41	1 370		220 a 423	
Tacubaya	1958	108	-	492	150 a 287	220 a 423	
Jardín Balbuena 1a. Sección	1960	818	58	4 352	250 a 423		450 a 823
Jardín Balbuena 2a. Sección	1958	736	48	4 103	180 a 355		280 a 507
Maximiliano M. Chabert	1961	53	-	235	150 a 287	220 a 423	
Pdte. López Mateos 1a. Secc.	1963	1 140	30	5 700	150 a 254		850 a 121
Pdte. López Mateos 2a. Secc.	1964	778	20	3 710	150 a 254		850 a 121
<u>En el resto del país</u>		<u>1 121</u>	<u>70</u>	<u>6 489</u>			
Mexicali	1957	81	4	486	250 a 350	350 a 450	
Mazatlán	1958	64	11	355	200 a 280		
Guaymas	1958	68	-	397	175 a 300	225 a 400	
Nogales	1958	68	3	406	150 a 175	325 a 450	
Cd. Jardín Pdte. M. Alemán	1957	60	8	310	200 a 280		
Francisco Zarco	1958	80	36	485	150 a 200	200 a 260	
Pdte. M. Alemán N. Laredo	1953	60	8	304	150 a 225		
Tampico	1958	171	-	682	180 a 252	225 a 315	
Mariano Jiménez	1958	96	-	470	150 a 195	250 a 325	
Valentín Gómez Farías	1957	176	-	1 025	110 a 154		265 a 293
Veracruz	1957	102	-	450	170 a 238		270 a 378
Guanajuato	1965	64	-	347	180		400
J. N. Alvarez	1958	131	-	772	200 a 260	250 a 325	

Fuente: ISSSTE, Departamento de Control y Administración de Multifamiliares.

eroga la cantidad de 5 944 679 pesos que incluye el mantenimiento general de los inmuebles, los sueldos y salarios de los empleados que trabajan tanto en el Departamento de Control y Administración de Multifamiliares como en las unidades, los pagos de agua, teléfono y gas en aquellos conjuntos donde no los paga el usuario. El déficit del Instituto en este programa es, por tanto, de 3 132 860 pesos mensuales o 37.6 millones anuales. Este déficit es mucho mayor que el del IMSS, por lo que el programa de renta de vivienda del ISSSTE se encuentra en una situación financiera mucho más deteriorada que el primero, no obstante que tiene menor número de viviendas. Esto no se debe a que el subsidio que otorga sea mayor, pues sus ingresos totales son de 33.7 millones anuales mientras que para el IMSS son de 31.8, sino a que presenta egresos muy superiores que alcanzan la cifra de 71.9 millones anuales mientras que en el IMSS son sólo de 39.9 millones. En el caso de este último Instituto, según la información proporcionada, se incluyen también los gastos de la Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso en la parte correspondiente a los servicios habitacionales.

Al igual que el IMSS, el ISSSTE se enfrenta a la dificultad de poder establecer un sistema de rentas que, aunque más bajas que las comerciales, sean lo suficientemente elevadas como para cubrir los gastos de administración de las unidades y la amortización de la inversión original, de tal suerte que no representen una carga financiera tan fuerte para la Institución y se pueda aumentar el número de unidades mantenidas con financiamiento propio del programa.

Capítulo IV

Evaluación de la acción de los organismos habitacionales

El problema de la vivienda se encuentra íntimamente relacionado con el nivel de producción del país, la distribución del ingreso, la asignación de los recursos financieros, el crecimiento demográfico, el papel que cumple el Estado y, en general, con el nivel del desarrollo social alcanzado, por lo que como punto de partida de la investigación se analizaron algunos de estos fenómenos para poder entender la naturaleza global del problema habitacional y explicar su magnitud.

A. Estructura económico-social y demanda de vivienda en México

El notable crecimiento de la economía mexicana en los últimos 25 años (6.2% anual) hace posible que se puedan aumentar los escasos recursos que tradicionalmente se han dedicado a la producción de vivienda. Esta posibilidad, no obstante, se ha visto frenada por dos aspectos negativos de dicho crecimiento: su dependencia del exterior y la fuerte concentración del ingreso.

Las transformaciones económicas experimentadas se han dado junto con un juego de fuerzas sociales que han impuesto al Estado los lineamientos a seguir en las políticas de vivienda popular. El gobierno enfrenta, por un lado, las reivindicaciones de los grandes sindicatos obreros en materia de vivienda y, por el otro, la presión de los sectores empresariales para que los programas gubernamentales no lesionen sus intereses.

La creciente participación del Estado en materia habitacional, a partir de la creación de los fondos de la vivienda para los trabajadores en el año de 1972, se ha debido también a la magnitud que ha alcanzado el problema. La cuantía del problema de la vivienda se puede apreciar en función del déficit de vivienda existente y de los requerimientos de nuevas viviendas debido al crecimiento de la población. En esta investigación se ha estimado para 1970 un déficit de

5.8 millones de viviendas. De este total, 1.6 millones (27.2%) se localizan en el sector urbano y los 4.2 millones restantes en el rural (72.7%). El problema de la vivienda, por lo tanto, no es en esencia urbano, como podría deducirse al observar que la mayoría de los programas habitacionales se orientan hacia ese sector; más bien esto responde al hecho de que en las ciudades se encuentran los grupos sociales de presión que exigen una solución al problema de la vivienda —sindicatos obreros organizados— y, en general, al predominio de los intereses urbanos sobre los rurales.

El número de viviendas requeridas como consecuencia del crecimiento de la población —sin aumentar o disminuir el déficit existente— también es muy considerable: en el decenio de los setentas se necesitarían unas 471 000 viviendas anuales en el primer año, número que aumenta paulatinamente hasta 660 000 en 1979. De las 471 000 unidades de 1970, 142 000 serían para el sector urbano y 329 000 para el rural y se requerirían en 1979, 198 000 y 462 000 para los dos sectores, respectivamente. En el decenio de los ochentas los requerimientos van de 685 000 a 956 000, que se distribuyen en 205 000 y 287 000 para las ciudades y 480 000 y 669 000 para el campo. Estas cifras no incluyen la disminución del déficit existente; si se pretende eliminarlo, la construcción de viviendas necesarias en 1970-1980 llegaría a 814 000 en el primer año y a 1.5 millones en el último.

Este sombrío panorama no se puede entender más que como una dimensión del subdesarrollo económico del país que ha sido acentuado por existir en México una de las concentraciones del ingreso más altas del mundo.

Ante esta situación el Estado Mexicano ha estimado indispensable su intervención en el mercado de la vivienda dada la convicción de que con su libre juego se encuentra imposibilitado de responder de manera adecuada a los requerimientos sociales. Sin embargo, para éste la solución al problema de la vivienda es esencialmente de tipo financiero y administrativo.

Los representantes de los sectores populares “incorporados” al sistema han considerado desde tiempo atrás que la obtención de vivienda es uno de los objetivos principales de las reivindicaciones obreras, aunque sólo parecen preocuparse por los problemas de los trabajadores sindicalizados en las grandes centrales obreras incorporadas al partido en el poder. Estos grupos coinciden con el gobierno en señalar que la causa principal del problema de la vivienda es de tipo financiero y son los principales beneficiados con los programas habitacionales del sector público. A pesar de las fuertes diferencias de los sindicatos oficiales con la primera administración del INFONAVIT sobre la forma de distribución de las viviendas, éstos son optimistas respecto al papel que

esta institución desempeñará en la solución del problema habitacional; sobre todo ahora con las amplias concesiones en materia de distribución y producción de la vivienda que les ha otorgado la actual administración.

Los sectores "no-incorporados", en cambio, no consideran a la vivienda como un problema de primera prioridad. Las grandes carencias que los aquejan hacen que estos grupos se preocupen principalmente por la solución del problema de la tierra y la obtención de servicios básicos como energía eléctrica, agua, drenaje y pavimento.

La acción del Estado Mexicano en los programas habitacionales, de esta suerte, se ajusta en términos generales al interés de los sectores empresariales en materia de vivienda popular. El interés de estos últimos se encuentra esencialmente en el papel que juega la vivienda en la productividad y estabilidad social de la mano de obra: del concepto de "vivienda popular" en general, les interesa en especial la vivienda obrera, pues ésta representa un problema propio de las relaciones de trabajo. El problema de la vivienda "marginal" se considera insoluble en un plazo razonable. Esto es así porque consideran la solución del problema de la vivienda meramente como de tipo financiero que sólo se resolverá en el largo plazo si se logra un desarrollo económico satisfactorio que incorpore al mercado de trabajo a los desocupados y subocupados. Por último, consideran que su contribución del 5% sobre el total de nóminas destinado al INFONAVIT constituye la acción concreta del medio empresarial para enfrentar el problema de la vivienda. Fuera de detalles, parece que este sector se encuentra conforme con el sistema de vivienda popular adoptado.

Sin embargo, el verdadero drama del problema de la vivienda es que alrededor del 65% de las familias mexicanas se encuentran imposibilitadas de acudir no sólo al *mercado privado de viviendas*, sino también al *público*, dados sus bajos niveles de ingreso familiar que no llegan a alcanzar el salario mínimo exigido prácticamente por todos los organismos de vivienda.

B. La oferta de vivienda en México

Para poder entender la lógica de producción de la vivienda para los diferentes sectores sociales, es necesario partir del análisis de las determinaciones estructurales que configuran el llamado "problema habitacional" en una sociedad capitalista, vinculado al doble papel que cumple la vivienda en esa sociedad y a los obstáculos específicos que presenta esa mercancía para la acumulación de capital.

Elemento fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo, la vivienda es al mismo tiempo un medio para la acumulación de capital, tropezando con el problema de la extensión excepcional del

periodo de rotación del capital industrial y con el hecho de que su producción requiere del uso del suelo, cuya propiedad es distinta de la de otros medios necesarios al proceso de producción de ese bien.

Como consecuencia, se presentan contradicciones sociales entre diferentes sectores de la clase capitalista y propietaria y la necesidad de aplicar un capital de circulación tanto en la etapa de producción como de circulación de la vivienda. Pero este capital no resuelve las contradicciones señaladas y surge entonces la intervención del Estado que juega hoy un papel importante en la regulación de la circulación de la vivienda pero no en su producción, la cual queda en general en manos de la empresa privada.

Sin embargo, las políticas del Estado no son independientes de las determinaciones que originan las contradicciones en una primera instancia y sus propias limitaciones deben entenderse en el marco del contenido de clase y de la forma de intervención del mismo en una sociedad determinada.

Más aún en países subdesarrollados, la estructura de clases de la sociedad (la existencia de una gran "masa marginal") así como las propias limitaciones económicas del Estado reducen los alcances de su acción y explican la existencia de un sector mayoritario de la población que, como veremos a continuación para el caso de México, en gran medida autoconstruye y autofinancia su vivienda en condiciones de gran precariedad.

En cuanto a la oferta de vivienda en México, con relación a los agentes que intervienen en su proceso de circulación, se puede decir que la acción de la banca privada se ha concentrado cada vez más en la atención de los niveles de ingreso más altos de la población; las viviendas que financia están dirigidas a menos del 15% de las familias de mayores ingresos. Entre 1970 y 1974 el número de viviendas producidas con la participación de estos agentes ha disminuido (representa sólo el 16.5% del total), mientras que en 1950-1970 representaba el 27.5%. La producción media anual fue de 53 000 viviendas entre 1964 y 1970 y de 41 000 en 1970-1974.

En la producción de viviendas con la participación del Estado se distinguen tres etapas. La primera, anterior a 1962, se caracteriza por el predominio del ISSSTE y el IMSS, la construcción de viviendas para empleados públicos y una producción media anual muy reducida, de apenas 3 400 viviendas. La segunda etapa (1963-1970), por el predominio del Programa Financiero de la Vivienda, la utilización de recursos bancarios y préstamos internacionales (en el marco del Programa de la Alianza para el Progreso), planes dirigidos a los sectores medios y producción media anual de 20 810 viviendas. La etapa actual, por la creación de nuevos mecanismos financieros (Fondos) para atender a trabajadores de salarios mínimos, predominio del INFONAVIT

y aumento considerable de la producción anual que llegó a 62 781 viviendas. En efecto, en el periodo 1971-1976 el número total de viviendas producidas con la participación del Estado constituye más del 18% del total y casi duplica el porciento correspondiente al decenio 1960-1970.

Como consecuencia de la forma como actúan los agentes privados y públicos, sobre todo en la fase de circulación de la vivienda, la mayoría de la población, el *sector popular*, se ve obligado a autofinanciar y, en gran medida, autoconstruir su vivienda, con grandes limitaciones y muy reducidos estándares habitacionales. Este sector popular habita, sobre todo en las ciudades más importantes, en “colonias populares”, “ciudades perdidas” y “vecindades”, siendo en las primeras donde produce en mayor medida sus viviendas.

En el Distrito Federal unas 3 500 000 personas viven en “colonias populares” (colonias “paracaidistas” y “fraccionamientos ilegales”), unas 150 000 en “ciudades perdidas” y alrededor de dos millones en las “vecindades”. Las viviendas realizadas a través del sector popular representan el 65% del total producido en el periodo 1971-1975, lo que indica su gran peso en el conjunto y la precariedad imperante en la producción habitacional del país.

El aumento de la intervención del Estado, sobre todo en la fase de circulación de la vivienda, no ha significado una disminución de aquellas realizadas por el sector popular, sólo un desplazamiento de los agentes financieros privados cuya participación directa ha disminuido y parte de su clientela anterior es atendida en la actualidad por los organismos oficiales. Esto indica una gran distorsión en los objetivos de una política de vivienda popular.

C. La acción habitacional del Estado

A continuación se presenta, para el conjunto de los organismos estudiados, una síntesis de los diferentes aspectos considerados en el esquema analítico aplicado a cada uno de ellos junto con algunas conclusiones que pretenden interpretar de manera global el sentido de la acción del Estado Mexicano en el campo de la vivienda.

La más antigua de las seis instituciones estudiadas es el BNOSPSA, que tiene 43 años de funcionamiento; le sigue el FOVI con 13 años, mientras que las cuatro restantes son mucho más recientes y surgen entre 1970 y 1973. Sin embargo, el INDECO, la DGHP y el FOVISSSTE constituyen organismos que surgen reemplazando a otras instituciones o a departamentos dentro de ellas —INV, DDF, ISSSTE— y sólo el INFONAVIT no tiene precedentes.

Se pueden observar tres *tipos de instituciones*: aquellas de naturaleza bancaria (BNOSPSA y FOVI); las que constituyen organismos

públicos descentralizados (INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE) y una dirección especial del gobierno del Distrito Federal que sólo atiende, en consecuencia, problemas locales (DGHP).

Según *sus objetivos*, dos organismos (BNOSPSA e INDECO) no sólo se limitan al campo de la vivienda; el primero dirige mayormente su acción a la realización de obras públicas, mientras el segundo interviene también en programas de promoción social y planificación urbana. Los cuatro organismos restantes se ocupan básicamente de otorgar créditos para vivienda, de promover y financiar la construcción de nuevas unidades o, en menor medida, de mejorar las existentes. Cabe aclarar que la DGHP y el INDECO también participan en programas de regeneración urbana.

El análisis de la *estructura interna* de las instituciones señala que sólo en el caso de los Fondos (INFONAVIT y FOVISSSTE) existe una participación formal de los beneficiarios de los programas en la dirección de las mismas, aunque con diferencias para los dos casos; mientras en el INFONAVIT existe una dirección tripartita y paritaria, en el FOVISSSTE es bipartita pero con mayoría de representantes del sector oficial. Esta participación debe entenderse en el marco del sistema político mexicano y dentro de las condiciones particulares de la coyuntura sociopolítica que caracterizó la administración del presidente Echeverría.

En el resto de las instituciones los órganos de gobierno están integrados sólo por altos funcionarios públicos y, en el caso del BNOSPSA, además por sus accionistas y representantes de la banca privada.

Los *recursos* de las instituciones analizadas, exceptuando los Fondos, han provenido casi en un 85% de la banca privada, el 15% restante corresponde a recursos presupuestarios del gobierno federal y en menor medida a empréstitos extranjeros (estos últimos sobre todo en el caso del FOVI). Esta canalización de los recursos captados por la banca privada hacia la vivienda de interés social es consecuencia de las obligaciones impuestas por el Estado a través de la legislación bancaria.

A partir de 1972, con la creación de los *Fondos de la Vivienda*, el Estado introduce un nuevo mecanismo financiero, por el cual se canalizan recursos provenientes de aportaciones patronales, tanto del sector público como del privado. Esto modifica de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada en la inversión total en vivienda de interés social, que baja al 50% si incluimos a los Fondos. La introducción de ese nuevo mecanismo ha llegado a crear ciertos efectos particulares sobre la economía del país, sobre todo al trasladarse a los precios los impuestos que deben aportar los empresarios, pero también significa un mayor control del Estado sobre los recursos disponibles para la vi-

vienda así como una disponibilidad mucho mayor y permanente de los mismos.

Todos los organismos considerados presentan *programas de financiación y construcción de vivienda nueva*; en general son los más importantes y absorben entre 70% y 90% de los recursos para vivienda de cada institución. Este tipo de programa tiene diferentes modalidades de acuerdo con la participación de los organismos en el proceso de producción de la vivienda (promociones internas o externas en los casos del INFONAVIT y del FOVISSSTE; acción directa o asesoría técnica a empresas privadas, en el caso del FOVI) o bien al nivel social de los usuarios al que están destinadas las viviendas (viviendas de interés social o popular en los casos del INDECO y de la DGHP).

Algunos organismos (FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE) tienen además *programas de créditos individuales* ya sea para construir vivienda en terreno propio, adquirirla de terceros, mejorarla o redimir pasivos; a este tipo de programas, donde el Estado sólo participa en la etapa de distribución de la vivienda, se dedica una pequeña parte de los recursos (alrededor del 5%).

Además del *mejoramiento de las viviendas* promovido a través de los créditos individuales, existen algunos programas especiales en ese sentido (en el BNOSPSA, la DGHP y el INDECO), cuyo objetivo es prestar asesoramiento técnico y vender materiales o partes de la vivienda ("pie de casa") a los sectores de menores recursos que no tienen acceso a los planes de vivienda nueva; en algunos casos el mejoramiento se ha aplicado a las "vecindades" o "ciudades perdidas". A esos programas se agrega el de "sitios y servicios" (SIDOSE), el más elemental de todos los programas de ayuda a la vivienda, desarrollado por el INDECO en cuatro localidades. No existen datos precisos sobre la inversión total y el número de viviendas comprendidas en estos programas; sin embargo, comparados con los programas de construcción de vivienda nueva y sobre todo con el tamaño de la población potencialmente beneficiaria de este tipo de alternativas, resultan casi insignificantes.

Por último, se han planteado algunos programas de promoción social (la DGHP y el INDECO) con la finalidad de incrementar el empleo en áreas urbanas y rurales y apoyar así a los sectores más necesitados a conseguir su vivienda; pero frente a la gravedad del problema ocupacional en el país, estos programas son sólo paliativos de acción sumamente limitada.

En el *proceso de producción de la vivienda* promovida y financiada por los organismos analizados, el diseño de los conjuntos habitacionales está casi siempre a cargo de oficinas privadas y la construcción siempre en manos de empresas del mismo tipo. Los contratos con esas empresas no se realizan por concurso a pesar de que muchas veces

la legislación de las instituciones fija la obligatoriedad de llevarlos a cabo. En muchos casos, un reducido número de grandes empresas realizan la mayor parte de las obras y no existe un control de contratos y precios, por ejemplo, por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Sin embargo, en el caso del INFONAVIT se ha observado una mayor participación de empresas medianas y locales y, sobre todo en el caso de las promociones externas, la acción de empresas de propiedad de líderes sindicales.

No existe a nivel nacional una política que permita a los organismos contar con terrenos adecuados y a bajo precio en cantidades y localización adecuadas de acuerdo con las necesidades de cada área urbana y sólo se han dado en forma aislada, algunas medidas claramente insuficientes. Tanto las expropiaciones ejidales del INDECO en varias ciudades, como las del DDF y los criterios fijados por el INFONAVIT para sus adquisiciones (que en muchos casos tampoco se han aplicado) son ejemplos de algunas de esas medidas.

Los conjuntos habitacionales mayores comprenden en general servicios y equipamientos comunes; se encuentran sobre todo en el Distrito Federal y han sido realizados por el BNOSPSA, el INFONAVIT y el Departamento del Distrito Federal.

Las viviendas, tanto individuales como en edificios multifamiliares, tienen *un diseño* y sistemas constructivos más bien tradicionales. Cabe destacar que los criterios empleados en el diseño de las viviendas populares de la DGHP, presentan mayor flexibilidad en el uso del espacio y la posibilidad de que la vivienda pueda crecer de acuerdo con las condiciones económicas o a las necesidades de las familias.

Sólo se ha conseguido información parcial sobre los *costos* de las viviendas para dos de los seis organismos estudiados (INFONAVIT y DGHP). Con base en esa información no es posible obtener conclusiones precisas de tipo comparativo entre las diferentes instituciones o entre el sector público y el privado. Del análisis del INFONAVIT se desprende, sin embargo (con las reservas del caso), que los costos por metro cuadrado de construcción son similares a los del mercado; llama la atención que no se observen importantes economías de escala en la producción de la vivienda, dada la magnitud de las obras realizadas por esa institución.

Es probable que tanto el tipo de contratos establecidos con las empresas constructoras, como los desajustes en la provisión de materiales de construcción, puedan explicar en parte esa situación. Además, se ha podido comprobar que a los costos de construcción y urbanización deben agregarse los gastos indirectos que surgen del funcionamiento mismo de la institución pública (y ya no de la acción y ganancias de las empresas privadas) que como media representan cerca del

22% del *costo total* de la vivienda (en las unifamiliares esos gastos llegan a representar casi 70 000 pesos).

Si bien la DGHP realiza viviendas populares con costos totales menores por unidad, se ha observado sin embargo que el costo por metro cuadrado de construcción en las más modestas no difiere mucho de aquellas de calidad superior para los mismos conjuntos.

En realidad, para sacar conclusiones más precisas y de validez más general sobre este importante problema, debería llevarse a cabo un estudio especial de mucha mayor profundidad que el que aquí se ha podido realizar.

En cuanto a la *distribución de la vivienda*, todos los organismos fijan como requisito que los solicitantes de vivienda nueva no sean propietarios de otra unidad en la misma ciudad, que sean además jefes de familia, tengan un límite máximo de ingresos y sean sujetos de crédito. Este último requisito, el más importante, presenta diferencias entre las instituciones analizadas: por un lado están el BNOSPSA y el FOVI cuyas exigencias de solvencia son las más rígidas ya que los adquirientes deben recibir por lo menos dos veces el salario mínimo (3 000 pesos en 1973). Junto a los programas de vivienda de interés social del INDECO y la DGHP, los de aquellos organismos presentan las mayores tasas de interés que varían entre el 9 y el 10% anual, y plazos de amortización de 10 y 15 años.

Los Fondos y la vivienda de interés popular de la DGHP, en cambio, operan con tasas de interés menores: del 4% para los Fondos al 6% para el DDF, y plazos de amortización entre 15 y 20 años. Este tipo de financiación permite hacer accesibles las viviendas a sectores de menores ingresos.

El 53% de los créditos otorgados por el INFONAVIT y el 63% de los correspondientes al FOVISSSTE están dirigidos a trabajadores con ingresos de una a 1.5 veces el salario mínimo (que pagan sólo cuotas que representan el 14% de sus ingresos); según informes verbales recogidos en el INFONAVIT, se destinaba un 10% de los créditos a familias con ingresos menores al salario mínimo, debido a la enorme proporción de trabajadores que no llegan a recibirlo.

En cambio, los programas de vivienda popular de la DGHP son en general para personas no asalariadas, erradicadas de "ciudades perdidas" y en menor medida de "vecindades", pero que poseen un ingreso mínimo que les permita el pago de las cuotas. A veces los beneficiarios pueden ayudarse al participar con su trabajo en la construcción de las viviendas o bien incorporándose a pequeñas industrias auspiciadas por el organismo. Estas experiencias, muy limitadas, también se encuentran en los planes de vivienda campesina del INDECO.

Resulta importante señalar que en el INFONAVIT hasta ahora aportan sólo por el 48% de los trabajadores que deberían entrar dentro

del sistema. Si a esto se agregan otros problemas de tipo organizativo, resulta que quedan en total fuera del proceso de selección el 73% de los trabajadores que tienen derecho a participar en este programa.

Los planes de mejoramiento, pensados para llegar a sectores de menores recursos exigen, en la mayoría de los casos, condiciones legales en la tenencia de la tierra y la vivienda a mejorar, que dejan fuera de esa posibilidad a enormes contingentes de familias modestas.

Al relacionar esta información con la distribución del ingreso familiar se puede concluir que:

a) Alrededor del 65% de las familias no tienen prácticamente acceso a ningún plan de vivienda del Estado, al percibir menos del salario mínimo y no ser sujetos de crédito. Estas familias constituyen el "sector popular" y autofinancian su vivienda, en general en condiciones muy precarias.

b) Sólo el 20% de las familias tendrían acceso a las viviendas realizadas por los fondos, para trabajadores que reciben salarios entre una y dos veces el mínimo.

Por supuesto que estas proporciones señalan sólo posibilidades, ya que en la realidad, debido a la limitación en la cantidad de viviendas producidas, son muchas menos las familias que efectivamente reciben una vivienda terminada. Las que no lo hacen, según su nivel de ingreso, recurren al mercado privado de la vivienda o engrosan el sector popular.

Las viviendas realizadas por los organismos analizados son *adjudicadas* en propiedad a través de dos formas de adjudicación:

i) con certificados de participación inmobiliaria que gravan la propiedad en forma hipotecaria a favor de la institución que la financió (esta forma se da en el BNOSPSA, el FOVI, y el DGHP);

ii) con una escritura sin reserva de dominio, que da la propiedad al adquirente, regulándose la posesión por medio del préstamo otorgado (*fondos*).

Estas dos modalidades originan una diferente participación de las instituciones en la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales.

El BNOSPSA y el FOVI se ocupan de estas tareas a través de empresas filiales cuya función dura mientras se amortiza el crédito. La DGHP también administra, pero con la participación de los usuarios a través de comités de manzana y de vecinos, donde los aspectos de control y manipulación política no dejan de estar presentes.

En cambio, el INFONAVIT y el FOVISSSTE se desligan de la administración y actúan sólo en una primera etapa, hasta lograr la autoadministración de los conjuntos. Hasta ahora se han presentado muchos problemas y se había pensado en cambiar ese sistema.

En cuanto al volumen de vivienda producida, en el periodo 1963-

1970 los organismos de vivienda popular considerados promovieron y/o financiaron la construcción de aproximadamente 166 480 viviendas, esto es, alrededor de 20 810 viviendas por año (véase el cuadro 86). Si se tiene en cuenta que entre 1960-1970 el número de viviendas existente en el país aumentó en 187 700 anuales se concluye que a través de dichos organismos se construyeron en los ocho años considerados el 11.1% del total de viviendas (véase el cuadro 86).

En los seis años siguientes, la construcción anual de viviendas por esos organismos se triplicó, alcanzando la cifra de 62 781; el monto total en estos seis años fue de 283 769 viviendas (véase el cuadro 86).^{*} Esto no se debe al aumento en la actividad constructora de las instituciones existentes sino a la aparición de los Fondos de Vivienda, a mediados de 1972, y en especial del INFONAVIT, organismo que en sus primeros cuatro años de actividad llegó a producir alrededor de unas 25 000 viviendas anuales, con lo cual superó ampliamente al FOVI que había sido con mucho el principal organismo promotor.

En 1963-1970, el FOVI promovió la construcción o intervino en el financiamiento del 55.3% del total de viviendas; en el otro extremo el INV sólo produjo el 3.6% mientras que el BNOSPSA, el ISSSTE y el DDF tenían el 17.0%, 16.4% y 7.8% respectivamente (véase el cuadro 86). Con la aparición de los fondos, a partir de 1972, el FOVI disminuye mucho su importancia (aporta el 27.5% del total de viviendas entre 1971-1976); en cambio el INFONAVIT produjo el 35.5% a pesar de haber actuado sólo durante los cuatro últimos años. El INFONAVIT obtiene así el primer puesto por el volumen de viviendas promovidas en este periodo.

La distribución geográfica de las viviendas construidas dista mucho de ser compatible con la distribución del déficit. El Área Metropolitana de la Ciudad de México (región VI) tiene el 15.2% del déficit total de viviendas en 1960, pero entre 1963-1970 se construyó en ella el 55.6% del total realizado, y entre 1971-1976 el 54% (véase el cuadro 86). Por otro lado, una región como la VII (Michoacán, Guerrero y Chiapas) que registra el 16.3% del déficit total, sólo obtuvo el 1.7% y el 2.1% del total de viviendas construidas en los dos periodos considerados, respectivamente. La naturaleza de los programas gubernamentales que exigen que los solicitantes sean sujetos de crédito lleva como consecuencia lógica que la distribución regional de los programas esté relacionada con la demanda solvente más que con las necesidades reales de las diferentes regiones consideradas.

Además de los programas analizados de viviendas adjudicadas en

^{*} En este cuadro aparece un total de 237 916 viviendas producidas hasta fines de 1975; las 42 853 restantes fueron producidas por INFONAVIT y FOVISSSTE en 1976.

CUADRO 86

MEXICO: DEFICIT DE VIVIENDAS Y VIVIENDAS PROMOVIDAS POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS, 1963-1970 y 1971-1975

	País	Media anual	Regiones ^{a/}								
			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Déficit de viviendas,											
<u>1960^{b/}</u>	3 510 000		259 740	301 860	256 230	487 890	628 290	533 520	572 130	393 120	77 220
Viviendas producidas:											
<u>1963-1970</u>											
Total	166 480	20 810	6 714	10 056	10 325	13 273	27 599	92 619	2 893	1 554	1 447
BNOSPSA	28 291	3 535	1 046	242	410	827	1 174	23 880	323	-	389
FOVIC/	92 015	11 501	3 220	8 097	8 649	10 029	25 304	33 953	874	1 030	859
DOF	13 000 ^{c/}	1 625	-	-	-	-	-	13 000	-	-	-
INV	5 929 ^{d/}	741	622	409	148	510	59	3 996	171	7	7
ISSSTE	27 245 ^{e/}	3 405	1 826	1 308	1 118	1 907	1 062	17 790	1 525	517	192
Déficit de vivienda,											
<u>1970</u>	5 793 000		428 682	498 198	422 889	805 227	1 035 947	880 536	944 259	654 609	121 653
Viviendas producidas:											
<u>1971-1975</u>											
Total	237 916	47 583	13 384	15 711	15 698	22 088	27 201	136 860	4 334	3 850	1 233
BNOSPSA	14 954	2 991	1 051	50	100	-	-	13 603	100	-	50
FOVIC/	78 030	19 507	2 731	6 866	7 334	8 509	21 458	28 793	741	873	725
DOHP	39 461	7 892	-	-	-	-	-	39 461	-	-	-
INDECOd/	30 785 ^{h/}	6 157	3 231	2 124	770	2 648	308	20 749	893	31	31
FOVISSSTE	14 721 ^{i/}	4 907	114	1 014	906	2 382	485	8 212	958	259	391
INFONAVIT	59 965 ^{j/}	19 988	5 014	5 734	6 878	9 644	4 923	22 932	1 786	2 718	336

a/ Región I, Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Mayarit; Región II, Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Región III, Nuevo León y Tamaulipas; Región IV, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato; Región V, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos; Región VI, Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Región VII, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; Región VIII, Veracruz, Tabasco y Campeche; Región IX, Yucatán y Quintana Roo.

b/ Para 1960 no se contó con la distribución regional del déficit total. Esta estimación se realizó tomando las mismas participaciones de las regiones en el déficit de 1970, año en que se tenía esta información.

c/ Para el FOVI no se tenía la distribución regional de sus viviendas construidas en todo el período. En base a esta información para el año de 1974, se prorrateó regionalmente las viviendas construidas. El total de viviendas corresponde al período 1971-1974.

d/ No se dieron datos de la distribución regional de vivienda para todo el período, y su distribución entre las regiones se hizo con datos de la inversión para un solo año, (1973). El total de viviendas corresponde al período 1971-1976.

e/ Esta cifra incluye las viviendas de dos conjuntos habitacionales realizadas en 1962-1964.

f/ El Instituto Nacional de la vivienda (INV) construyó 14 400 de 1954 a 1970; como no se tiene información para el período de 1963 a 1970 se estimó según el promedio anual de todo el período (5 929 viviendas). El prorrateo por regiones se hizo en base a la distribución regional de INDECO en 1970-1975, dado que este organismo sustituyó al INV.

g/ Estimación con base al total de préstamos hipotecarios (30 272) considerando que el 90% son préstamos para vivienda nueva. El total obtenido se distribuyó en las regiones según la distribución regional del FOVISSSTE en 1970-1975.

h/ El total de viviendas terminadas por FOVISSSTE hasta agosto de 1976 fue de 19 539. El promedio anual se obtuvo dividiendo el total entre tres que fueran los años en que funcionó este organismo.

i/ El total de viviendas terminadas por INFONAVIT hasta octubre de 1976 fue de 101 000. El promedio anual se obtuvo considerando únicamente los tres años en que el Instituto desarrolló sus funciones.

propiedad, ha existido en México el *sistema de renta*, implantado a principios de decenio de los cincuentas por los dos principales organismos de seguridad social del país: el IMSS y el ISSSTE, y que fue desechado a partir de 1963.

El sistema de arrendamiento pretendía evitar las malas asignaciones locacionales que surgen cuando se compra el inmueble y se cambia de lugar de trabajo, así como hacer accesible la vivienda a aquellas personas que por su situación económica no tienen posibilidad de hacer frente a los mayores pagos que demanda su compra.

Sin embargo, en la realidad, la operación de ese sistema ha beneficiado sólo a un pequeño grupo de privilegiados y resulta ser en extremo deficitario y oneroso para el Estado, sobre todo como consecuencia de la aplicación del congelamiento de rentas que ha provocado enormes desequilibrios entre los ingresos y egresos en la administración y conservación de los conjuntos. En la actualidad, a raíz de la situación apuntada, se estudia la posibilidad de vender las unidades a sus ocupantes y terminar así con el sistema de renta y con los subsidios que debe prestar el Estado para mantenerlo.

La forma como han funcionado los programas estatales de vivienda en renta no significa necesariamente que ese sistema no pueda ser aplicado bajo otras condiciones, siempre que atienda a los *sectores populares más necesitados*, cuyos escasos recursos les impide acceder a los otros programas desarrollados por el Estado.

En este sentido, algunos funcionarios encargados de los programas de "vivienda de interés social" en México, han expresado recientemente la necesidad de buscar soluciones por el lado de planes habitacionales de vivienda en renta para grupos que están en peores condiciones.

A manera de conclusión general, se puede señalar que la acción habitacional del Estado Mexicano consiste básicamente en promover y/o financiar la producción de viviendas para un sector minoritario de la sociedad, combinando su acción a través de diversas modalidades, con la del capital promocional, industrial y financiero privados, a los que les permite ampliar su mercado asegurándoles la obtención de una adecuada tasa de ganancia. De esta manera la acción habitacional del Estado se inscribe en el marco del funcionamiento del sector inmobiliario privado, al que apoya, complementa y en cierto sentido modifica, aunque sin alterar básicamente su lógica de acumulación ni invadir el campo de la construcción propiamente dicha.

La intervención del Estado fija condiciones que reducen la rentabilidad "normal" del capital financiero mediante disposiciones legales que reducen la tasa de interés de los préstamos hipotecarios (Programa Financiero de la Vivienda). Por otra parte, amplía también el mercado de la vivienda creando nuevas formas legales de captación de recursos financieros (Fondos de la Vivienda) que le permiten otorgar viviendas

a sectores sociales a los que el sector inmobiliario privado no atiende. Para poder atender a estos grupos que no poseen capacidad de compra suficiente para recurrir al mercado privado de la vivienda, el Estado otorga el financiamiento con una tasa de interés tan reducida que está lejos de llegar a compensar aún el ritmo de inflación existente, por lo que el sistema implica una fuerte desvalorización del capital disponible.

A través de su acción, por tanto, el Estado logra disminuir el precio de la vivienda en términos de las cuotas de amortización de los créditos por las bajas tasas de interés que establece, pero no en términos de los costos de producción pues los precios de las unidades incluyen los beneficios de la industria de la construcción, a veces los del capital promocional, la renta del suelo y, en cierta medida, los beneficios del capital financiero.

Además de apoyar la valorización de las diferentes fracciones del capital involucrado en la promoción, construcción y circulación de la vivienda, el Estado influye también en la transformación de la tierra de carácter público (ejidal, comunal, estatal) en propiedad privada, ampliando así el mercado capitalista del suelo y contribuyendo a la generación de rentas absolutas y diferenciales.

Con esto último contribuye a reforzar la situación de "marginación" de los sectores populares urbanos, que no tienen más alternativa que invadir, rentar, o comprar tierra en condiciones de ilegalidad.

Adicionalmente, al extender la oferta habitacional el Estado Mexicano interviene en los procesos de reproducción y valorización de la fuerza de trabajo en función de las exigencias del capital, dada la estrecha relación que aquellos guardan con el bien vivienda. Sin embargo, en un país donde existe una gran masa de desempleados, es quizás más importante la necesidad que tiene el Estado de garantizar el funcionamiento del sistema en su conjunto, lo cual en parte trata de lograr a través de estrategias de captación dirigidas a obtener el apoyo de diferentes grupos sociales.

Así podría explicarse la existencia de algunos programas de vivienda y promoción social dirigidos a sectores diferentes del obrero, la forma como se aplican los programas de vivienda para los trabajadores con la mediación de los sindicatos y el carácter ideológico de la política habitacional implementada por algunas instituciones analizadas.

Sin embargo, la captación efectiva de dichos segmentos mediante el otorgamiento de una vivienda producida con intermediación del Estado es muy limitada. Actualmente queda fuera de esta mediación alrededor del 65% de las familias que constituyen los estratos de menores ingresos en el país, ya que la acción habitacional del sector público ha tendido más a remplazar al sector privado en la atención de los estratos medios y medio-bajos que a hacer frente al déficit habitacional de las mayorías más necesitadas.

Bibliografía citada

- Altimir, Oscar, "La vivienda en la Argentina. Aspectos económicos", en *Estudios de la Economía Argentina*, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Núm. 5, México, 1969.
- Araud, Ch., et al., *La construcción de vivienda y el empleo en México*, El Colegio de México, México, 1975.
- Banco de México, S. A., *La distribución del ingreso en México, en cuenta sobre los ingresos y gastos de las familias* (1968), Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Banobras, *Acueducto de Guadalupe, D. F., programa buena vivienda*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., México, 1970.
- , *Conjuntos habitacionales en la ciudad de México, programa buena vivienda*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., México, 1970.
- , *Conjuntos habitacionales en la República Mexicana, Programa buena vivienda*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., México, 1970.
- , *Conjunto Habitacional Narciso Mendoza, Villa Coapa, México*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., México, 1970.
- , *Mejoramiento de vivienda, programa buena vivienda*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., México, 1970.
- Basurto, Jorge, "Obstáculos al cambio en el movimiento obrero", en *El Perfil de México en 1980*, Editorial Siglo XXI, Tomo III, México, 1972.
- Beyer, Glenn H., *Housing: a Factual Analysis*, The Macmillan Company, United States of America, 1958.
- BNOSPSA, *Labor realizada, 1933-1968*, Memoria de sus 35 años, México, 1968.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, *Noveno congreso mexicano de la Industria de la construcción*, memoria, México, 1973.
- Carmona de la Peña, Fernando, *Dependencia y cambios estructurales*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1971.

- Castells, M., *La cuestión urbana*, Siglo XXI, España, 1974.
- Ceballos Lascurain, Héctor, *La prefabricación y la vivienda en México*, Centro de investigaciones arquitectónicas, UNAM, México, 1973.
- Centro Impulsor de la Habitación, A. C., *Informe del consejo directivo a la asamblea general del Centro Impulsor de la Habitación*, A. C., México, 1974 (mimeo).
- Cepal, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, S. A., México, agosto de 1971, (versión provisional mimeografiada).
- Cinta G. Ricardo, "Burguesía Nacional y Desarrollo", en *El Perfil de México en 1980*, Editorial Siglo XXI, Tomo III, México, 1972.
- CONACYT, *Lineamientos de política científica y tecnológica para México (1976-1982)*, Plan Nacional de ciencia y tecnología, México, octubre de 1975. (Versión preliminar, mimeografiada).
- CONCAMIN, "Congreso de CONCAMIN 1964", en Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1970.
- , *Memoria del tercer seminario sobre desarrollo industrial*, CONCAMIN, México, 1973.
- Connolly, Priscilla, *Replanteamiento del marco teórico, metodología y alcances*, investigación sobre vivienda de bajo costo, proyecto SIAPCIID, Copevi, mimeo, México, 1975.
- , y Romero, Gustavo, *El mercado de vivienda en México*, Copevi, México, 1975, (mimeo).
- Construcción de vivienda de interés social*, 1973, Dirección General de Estadística, Subcomisión de Programación de la Vivienda, 1973.
- Cornelius Wayne A., *The impact of Cityward Migration on Urban Land and Housing Markets: Problems and Policy Alternatives in Mexico City*; Center for International Studies, M.I.T., Cambridge, U.S.A., 1975 (Mimeo).
- , "Urbanización y demandas políticas: participación política entre migrantes pobres en las ciudades latinoamericanas" El Colegio de México, *Demografía y Economía*, Vol. VIII, Núm. 2, México, 1974.
- Corona Rentería, Alfonso, *La economía urbana, ciudades y regiones mexicanas*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1974.
- Cullingworth, J. B., *Housing Needs and Planning Policy*, A restatement of housing need and overspill in England and Wales, printed by Routledge & Kegan Paul, London, Great Britain, 1960.
- Currie, Lauchlin, *Una política urbana para los países en desarrollo*, Colección aventura del desarrollo, Ediciones Tercer Mundo, Colombia, 1965.
- Chanin Hass, José Antonio, *Vivienda unifamiliar de interés social en el Distrito Federal*, Tesis presentada para obtener el Título de Ingeniero Civil en la Universidad Anáhuac, México, 1973.
- Demanda y acceso a la propiedad de viviendas*, publicaciones del Fon-

- do para la investigación económica y social de la confederación española de cajas de ahorro, Madrid, 1969.
- Departamento del Distrito Federal, *Estudios Sociales Núm. 4, vivienda*, DDF (s.f.) fotocopiado.
- Elliot, Sean M., *Financing Latin American Housing*, domestic savings mobilization and U.S. assistance policy, Praeger special studies in international economics and development, United States of America, 1968.
- Evans, Hugo, *Towards a Policy for Housing Low Income Families in Mexico* (with special reference to Mexico City), Trabajo Presentado para el Diploma en Arquitectura en el Department of Architecture, Cambridge University, Inglaterra, 1974.
- Flores Olea, Víctor, "Poder, Legitimidad y política en México", en *El Perfil de México en 1980 Siglo XXI*, México, 1972, Vol. III.
- FOVI, *Programa financiero de vivienda* (s.f.), México.
- , *Programa financiero de vivienda*, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, México, 1970. (Instructivo).
- FOVISSSTE, *Crédito unitario, área metropolitana e interior de la República, Fondo de la Vivienda*, ISSSTE, México.
- , *Decreto de reformas y adicionales a la Ley del ISSSTE*, Fondo de la Vivienda, ISSSTE, México, 26 de diciembre de 1972.
- , *Instructivo, Fondo de la Vivienda*, ISSSTE, México, 1973.
- , Periódico mural de junio de 1975, México.
- , *Política de vivienda, crédito para viviendas financiadas*, Fondo Nacional de la Vivienda, ISSSTE, México.
- García Rocha, Adalberto, "La distribución del ingreso en México", El Colegio de México, *Demografía y Economía*, Vol. VIII, Núm. 2 (23), México, 1974.
- García-Velutini M. de Fleury, María, *El financiamiento a la vivienda y la estratificación social, el caso del Banco Hipotecario de Crédito Urbano*, Tesis para obtener el grado de Lic. en Sociología en la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, 1970.
- Germidis, Dimitros, *The Construction Industry in Mexico*, OECD, París, 1973.
- INDECO, *Informe anual 1970—1971*, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1971.
- , *Informe anual 1971—1972*, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1972.
- , *Informe anual 1973—1974*, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1974.
- , *Informe anual 1974—1975*, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1975.
- INFONAVIT, *Boletín informativo Núm. 12*, INFONAVIT, México, 1973.
- , *Boletín informativo Núm. 20*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1974.

- , *Disposiciones legales, Núm. 1*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, mayo de 1975.
- , *Indicadores de la necesidad y demanda de vivienda urbana en la República Mexicana, Tomos I, II y III*, Subdirección Financiera, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, México, abril de 1975.
- , *Infonavit, 40 meses*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, septiembre de 1975.
- , *Plan de labores y de financiamientos del Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores, para el año de 1974*, sesión No. 5, México, enero de 1974.
- , *Plan de labores y de financiamientos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para el año de 1975*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, enero de 1974.
- , *Infonavit, una nueva institución de la República, 1972-1976, los primeros pasos, I y II*, (s.l.) (s.f.)
- , *Primer informe anual de actividades*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 30 de abril de 1973.
- , *Segundo informe anual de actividades*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 30 de abril de 1974.
- , *Tercer informe anual de actividades*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 30 de abril de 1975.
- Instituto Nacional de la Vivienda, *Investigación nacional de la vivienda mexicana (1961—1962)*, Instituto Nacional de la Vivienda, México, 1963.
- , *La vivienda de interés social*, Instituto Nacional de la Vivienda, México, diciembre 1967.
- , *La vivienda de interés social*, memoria, ciclo de conferencias, Instituto Nacional de la Vivienda, Puebla, Pue., marzo de 1968.
- Kaplan, Marcos, "El estado empresario en Argentina", en *Trimestre Económico*, México, enero—marzo, 1965.
- Lamas, Adolfo, *Ahorro y préstamo para la vivienda familiar*. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.
- Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Martner G., Carlos, *La vivienda dinámica*, Instituto de investigaciones y estudios superiores económicos y sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México, enero de 1975.
- Ministerio de la vivienda, Secretaría General Técnica *Viviendas de protección estatal*, Tomo I, Colección Textos legales, imprenta nacional del boletín oficial del estado, Madrid, 1963.
- Muñoz García, Humberto, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, "Migración y marginalidad ocupacional en la ciudad de México", en *El Perfil de México en 1980*, Ed. Siglo XXI, México 1972, Vol. III.

- Mutschke G. Einar, *La vivienda económica y su legislación*, Memoria de prueba para optar el grado de Licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1961.
- Nafinsa, *50 años de Revolución Mexicana en cifras*, Nacional Financiera, S. A., México, marzo de 1963.
- Navarrete, Ifigenia M. *La distribución del ingreso y el desarrollo económico en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1960.
- Noveno congreso mexicano de la industria de la construcción, memoria*, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Monterrey, N.L., 1973.
- ONU, *Report of Latin American Seminar of Housing Statistics and Programmes*, United Nations Publication, New York, 1963.
- Pickvance, Chris, "Housing Reproduction of Capital and Reproduction of Labour Power: Some Recent French Work", *Antipode*, Vol. 8, Núm. 1, March, 1976.
- Pradilla C. Emilio, "El proceso de producción, intercambio y consumo de la vivienda", *Vivienda a bajo costo para familias de bajos ingresos, Proyecto SIAP—CIID*, Primera Reunión General de Coordinación en Panamá, Bogotá, Agosto de 1974.
- Presidente del Congreso del Trabajo, en *Confrontación sobre problemas económicos*, Cuadernos de Documentación, Serie documentos Núms. 3 y 5, Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- Pretecille, Edmond, "La operación inmobiliaria y la operación urbanística", *Documentos de Análisis Urbano* Núm. 3, Dep. de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona, 1975.
- Primer Congreso Nacional de Economistas, *La economía mexicana: coyuntura y perspectivas*, memoria, Tomo I, Colegio Nacional de Economistas, México, octubre de 1974.
- Primer seminario mundial de vivienda rural y servicios comunales*, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Maracay, Venezuela, abril de 1967.
- Programa de vivienda del gobierno de la Ciudad de México*, Dirección General de la Habitación Popular, México, 1974.
- Puente Leyva, Jesús, *Distribución del ingreso en una área Urbana: el caso de Monterrey*, Editorial Siglo XXI, México, 1969.
- , "El problema habitacional", *El perfil de México en 1980*, 2, Editorial Siglo XXI, México, 1970.
- , *Necesidades y demanda de vivienda; recursos para su financiamiento*, Primer Coloquio Internacional sobre economía y desarrollo urbano, Guanajuato, Gto., septiembre, 1974 (mimeo).
- Ramírez Solano, E., *Programa financiero para resolver el problema de la habitación de Interés Social*, VII Reuniao de Técnicos dos bancos Centrais do continente Americano, Río de Janeiro, octubre de 1963.
- Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, El Colegio de México, CES., México, 1974.
- Riba, Jorge Ricardo, *La vivienda en Centroamérica*, Secretaría General

- de la Organización de Estados Centroamericanos; San Salvador, enero de 1969.
- Rodwin, Lloyd, *Housing and Economic Progress, a study of the housing experiences of Boston's middle-income families*, Harvard University Press & the Technology Press, Cambridge, Massachusetts, 1961.
- Ruiz Massieu, José F., "Fuentes legales de financiamiento a la vivienda popular", en, *Boletín Informativo* Núm. 23, Infonavit, México, 1974.
- Sánchez B., Félix, *Apuntes para un programa nacional de la vivienda*, México, 1963.
- Schteingart, Martha y Broide, Beatriz, "Procesos sociales, políticas de vivienda y desarrollo metropolitano. El caso de Buenos Aires", en Castells, M., *Estructuras de clases y política urbana en América Latina*, Edit, SIAP., Buenos Aires; 1974.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa financiero de vivienda*, México, 1964.
- , *Programa financiero de vivienda. Evaluación y proyección*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda, México, 1970.
- Secretaría de la Presidencia, *Urbanismo y desarrollo de la comunidad*, sección de urbanismo, México, 1964.
- Secretario general del Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNES y CRM) en *Contribuciones sobre problemas económicos*, Cuadernos de documentación, Serie documentos Núm. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1971.
- Silva Herzog, Jesús. *El problema de la vivienda en México*, Primer seminario de estudio de los problemas de la habitación en México, PRI, Instituto de estudios políticos, económicos y sociales, México, marzo de 1973.
- Straus, Nathan, *The Seven Myths of Housing*; Alfred A. Knopf, New York, 1944.
- Tercer seminario sobre desarrollo industrial, memoria*, Confederación Nacional de Cámaras Industriales, México, 1973.
- Topalov, Christian, *Capital et Propriété Foncière*, (introduction a étude des politiques foncières urbaines), Centre de Sociologie Urbaine, París, 1973.
- , "Un sistema de agentes económicos: La promoción inmobiliaria", *Documentos de Análisis Urbano* Núm. 3, Dep. de Geografía, Univ. Autónoma de Barcelona, 1975.
- , *Les promoteurs immobiliers, contribution a l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Mouton, París, 1974.
- Unikel, L.; Ruiz, C., y Garza, G., *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, México, 1974.
- Unión Panamericana, *La vivienda en Panamá*, Unión Panamericana, Secretaría General, OEA, Washington, D.C., 1968.
- 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 (mimeografiado).

- Urquidí, Víctor L., "La ciudad subdesarrollada", *Demografía y Economía*, El Colegio de México, Vol. III, Núm. 2, 1969.
- , "La perspectiva del crecimiento económico y la repartición del ingreso nacional", en Banco Nacional de Comercio Exterior, *Cuestiones económicas nacionales*, México, 1973.
- , y García Rocha, Adalberto, "La construcción de vivienda y el empleo en México. Introducción y resumen", en Araud Ch., et al. *La construcción de vivienda y el empleo en México*, El Colegio de México, 1975.
- Ward, P.M., *Intra—City Migration to Squatter Settlements in Mexico City*, Department of Geography, University College, London, 1975, (mimeo).
- Zapata, Francisco, *La estructura sindical en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Mimeo, (s.f.).

La acción habitacional del Estado en México, de Gustavo Garza y Martha Schteingart, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1978 en los talleres de Imprenta Madero, S. A., Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares en papel Chabuko más sobrantes para reposición, utilizándose en su composición tipos Times Roman de 8:9 y 10:11 puntos. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

El presente estudio parte de la premisa de que resulta imposible entender la lógica de la penuria habitacional y de la participación estatal fuera de las estructuras económica, social y política que las determinan y caracterizan. Por tanto, esta obra se inicia con el examen de la problemática general del desarrollo socioeconómico del país, en cuyo contexto se analizan las necesidades, la demanda y la oferta de vivienda.

Lo anterior constituye el marco de referencia indispensable para evaluar la acción habitacional del Estado a través de sus instituciones especializadas. En la parte central del trabajo se consideran los antecedentes, los aspectos jurídico-institucionales y financieros de cada institución y los procesos de producción, distribución y consumo de la vivienda incluidos en sus diferentes planes y programas.

Del análisis conjunto de los aspectos descritos, se desprende claramente el sentido y los alcances de la acción habitacional del Estado mexicano.

G. Garza (economista) y M. Schteingart (arquitecto urbanista) son investigadores-profesores del Área de Estudios Urbanos del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México.
