

# VIVIENDA Y ESTABILIDAD POLITICA

reconcebir las políticas sociales

Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

(CIDAC)

## CONTENIDO

Presentación	3
CAPITULO I El problema de la vivienda en México	8
CAPITULO II La manifestación política del problema de la vivienda	32
CAPITULO III La política de vivienda en los ochenta	63
CAPITULO IV Experiencias internacionales en materia de vivienda	111
CAPITULO V Hacia una nueva política de vivienda en México	159
APENDICE A	201
APENDICE B	208
APENDICE C	220
Notas bibliográficas	229
Bibliografía	240

CUERPO DE INVESTIGADORES QUE  
PARTICIPARON EN ESTE PROYECTO

Cristina Casanueva

Alberto Díaz

Norma Alvarez

Roberto Blum

Edna Jaime

Isaac Katz

Beatriz Magaloni

Luis Rubio

Luis Vergara

## PRESENTACION

La vivienda en México es un problema prioritario desde cualquier punto de vista. En el tema vivienda se conjugan problemas políticos -personas y grupos que demandan, a veces violentamente, acceso a la vivienda-, problemas sociales -carencia de un lugar mínimamente apropiado para vivir y desarrollar hábitos de higiene y cultura- y problemas económicos- incapacidad de la mayor parte de la población de acceder al mercado de vivienda en virtud de los desequilibrios que causa una mala distribución del ingreso.

La vivienda en el país enfrenta tres grandes retos: financiero, económico (distribución del ingreso) y jurídico. Cada uno de estos rubros requiere de soluciones distintas pero que, en conjunto, constituirían una política integral de vivienda capaz de responder directamente a las demandas económicas, políticas y sociales de habitación en México. La tesis central de este libro es que algunos de los problemas relacionados con la vivienda tienen solución, en tanto que otros simplemente no la tienen; sin embargo, la solución de los primeros permitiría hacer políticamente manejables a los segundos. De ahí que una política integral de vivienda deba considerar dicha problemática como un todo y no como problemas aislados.

El problema financiero consiste esencialmente en que los altos costos nominales del dinero hacen imposible el acceso a la vivienda para la mayoría de los sectores asalariados del país. Enfrentar el problema financiero requeriría de toda una serie de esquemas creativos e innovadores que permitiesen hacer asequible el acceso a la vivienda; entre éstos se podrían encontrar la capitalización inflacionaria de intereses y los mecanismos de ahorro específicamente concebidos para la vivienda. Pero además de estos mecanismos estrictamente financieros, hay un sinnúmero de áreas en las que podrían reducirse

los costos de construcción de la vivienda. De lograrse ambas cosas -innovación en los mecanismos financieros y reducción de los costos- se podrían liberar recursos que actualmente se dirigen a subsidiar la vivienda de los llamados sectores medios de la sociedad, mismos que, con los nuevos mecanismos, podrían pagar el costo real de su casa habitación sin necesidad de subsidio alguno, a diferencia de como ocurre en la actualidad. De esta forma, los subsidios liberados se podrían dedicar íntegramente al sector de la sociedad que más lo requiere y sin los cuales el acceso a la vivienda sería imposible.

El problema económico no se puede corregir de la noche a la mañana. En el contexto de una economía abierta en crecimiento y de una política de desarrollo social bien concebida, la distribución del ingreso podría tender a mejorar en forma gradual pero sistemática, lo cual permitiría reducir los problemas de acceso que actualmente tienen los demandantes de vivienda. Pero esto sólo se manifestaría en un mayor poder adquisitivo de la población más pobre a mediano y largo plazos. La vivienda puede ser un mecanismo de refuerzo en cuanto a la mejoría en la distribución del ingreso. La población que cuenta con una vivienda empieza a generar hábitos nuevos en materia de ahorro, educación de los hijos, salud y en general, de niveles de vida, que permiten reducir los problemas de distribución del ingreso, al menos para las generaciones futuras. Es decir, una persona que, a pesar de sus escasos recursos, tiene acceso a una vivienda, tiende a organizar la vida de su familia de tal forma que sus hijos concluyan un número superior de años de escuela, aumenten su productividad y tengan mejores condiciones de vida, lo que permite reducir los extremos de pobreza para esa familia. Si esta ecuación se multiplica por el total de la población con vivienda, el futuro de la distribución del ingreso puede ser menos negro de lo que podría parecer en las estadísticas.

Pero en materia de distribución del ingreso hay que dar un paso más allá,

pues el problema de la vivienda no puede esperar al mediano y largo plazos. Habrá sectores medios de la población que tendrían acceso a una vivienda con el solo hecho de cambiar los costos de la misma; otros, los más pobres, sin embargo, no tendrían acceso ni con subsidios considerables. Por fortuna, el fenómeno de la elevación de los niveles de vida se da no sólo entre quienes han adquirido una vivienda, sino también entre los que tienen una vivienda, independientemente de si la adquirieron o no. Es decir, los habitantes de las colonias populares que se hicieron de una vivienda por invasión (no por adquisición) también muestran una sensible mejoría en niveles de vida. De ahí que una de las propuestas de este libro sea la de planear y organizar "invasiones", a través de programas de lotes y servicios, con el objeto de permitir el acceso a la vivienda a un segmento más amplio de la población en las localidades consideradas prioritarias para el crecimiento económico futuro del país.

Los problemas jurídicos alrededor de la vivienda son de dos tipos: los que encarecen su costo y los que desincentivan la construcción de vivienda para renta. En estos casos, la excesiva burocratización, la elevada carga fiscal, la subsistencia de rentas congeladas y la protección extrema al inquilino han incrementado los costos de la vivienda y han desincentivado la inversión en esta área. Se trata de un problema en el que la decisión política debe ser tajante: se tiene que escoger entre promover el crecimiento acelerado de la oferta de vivienda o proteger a los pocos que ya la tienen. En el primer caso habrá que liberalizar los costos que aquí hemos llamado jurídicos para promover la inversión. En el segundo, se abandonarían a los nuevos demandantes de vivienda en aras de los que ya la tienen.

El gasto gubernamental en materia de vivienda es muy elevado y, sin embargo, no en todos los casos logra su cometido. Existen varias instituciones abocadas a atender los problemas de vivienda de los diversos segmentos de la

población, pero no existe una política de vivienda en forma. De hecho, algunas de las acciones habitacionales del gobierno han sido excesivamente ineficientes en términos políticos, tanto porque han creado segmentos privilegiados (como los que han recibido casas del INFONAVIT) como porque no han logrado mantener estructuras financieras sanas. El gran reto para las instituciones gubernamentales del sector vivienda es conciliar el objetivo de una operación con altos niveles de recuperación para poder generar vivienda a gran escala y el de alcanzar a la población más necesitada sin descuidar a ningún segmento de la población, por medio de una reducción en los costos totales de la vivienda. Con frecuencia, en la práctica, estas instituciones han preferido mantener grupos de interés en lugar de resolver el problema de la vivienda. Es por ello que se requiere de una política integral que eleve la eficiencia política y económica de las acciones gubernamentales.

El proyecto que dio origen a este libro fue coordinado por la doctora Cristina Casanueva y el licenciado Alberto Díaz, y en su realización participaron todos los miembros del grupo de investigadores del Centro. Agradecemos la valiosa asistencia proporcionada por la licenciada Guadalupe Delgado, el arquitecto León Gryj y el arquitecto Arturo Mier y Terán.

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo tanto económico como social y político. Su objetivo es el de contribuir a la toma de decisiones de políticas públicas y programas de desarrollo así como al fortalecimiento de la economía del país mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, resultantes de su actividad académica, para su discusión y debate.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de áreas generales de estudio. Sin

embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen: "La Junta de Gobierno tiene por función primordial la de hacer posible la consecución del objeto social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o de las conclusiones a que éstos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de contribuir al debate sobre el problema de la vivienda en México, aportando una visión global e interdisciplinaria de su naturaleza, así como algunas propuestas para su atención y solución.

Mayo, 1990

Luis Rubio F.



## I. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

### Un problema social con serias implicaciones políticas

En México, como en muchos otros países, existe un grave problema de vivienda. Sin embargo, en adición a su vertiente social, la cuestión de la vivienda presenta también una vertiente política con una importancia que crece aceleradamente. Esto en gran medida se debe a la inequitativa distribución del ingreso, a las dificultades de los sectores mayoritarios de la población para acceder a los mecanismos de financiamiento y a la falta de estímulo a la inversión privada en vivienda, lo que ha resultado en el crecimiento desproporcionado de la demanda por vivienda, profundizando aún más el descontento y la tensión que experimentan estos sectores de la sociedad. En los últimos años, esta tensión social ha adquirido formas de expresión política al margen de los canales institucionales. Por lo mismo, de continuar así la expresión política del problema de la vivienda, se corre el peligro de que éste se transforme en una fuente de cuestionamiento a la legitimidad del gobierno y en una amenaza a la estabilidad política del país, entorpeciendo el proceso de modernización emprendido por el gobierno mexicano y debilitando a las instituciones políticas vigentes. En el Distrito Federal, concretamente, los procesos que se desencadenaron como consecuencia de los devastadores efectos de los sismos de 1985 permitieron a muchos -tanto afectados como no afectados- tomar conciencia de que la carencia de una vivienda digna podía transformarse en un reclamo al gobierno de gran significación política.

El problema de la vivienda es sumamente complejo. Presenta dimensiones económicas, políticas, sociales, jurídicas y financieras. En él convergen, entre otros problemas, el deterioro causado por la crisis, la mala distribución del

ingreso, las distorsiones en las prácticas de subsidio, los vicios de la burocracia, la legislación desincentivadora, las ineficiencias en los procesos constructivos, la inflación, la explosión demográfica, las corrientes migratorias del campo a las ciudades y los inadecuados mecanismos de financiamiento.

Es claro que la causa más profunda del problema de vivienda radica en el hecho de que la mayor parte de la población se ve imposibilitada para tener una vivienda digna en virtud de no contar con el ingreso requerido para ello. Esto, a su vez, es consecuencia tanto del monto insuficiente del producto nacional como de su deficiente distribución. Este señalamiento, sin embargo, ofrece poco para la efectiva atención y respuesta al problema de vivienda en el corto y mediano plazo, ya que remite a un problema aún de mayor envergadura al cual pretende hacerse frente gradualmente a través del proyecto modernizador del gobierno mexicano. Urgen, por lo tanto, propuestas de soluciones susceptibles de ser llevadas a la práctica en plazos cortos, aunque en el largo plazo se introduzcan soluciones de fondo, como sería una mejor distribución del ingreso. Es de esperarse que, si el proyecto modernizador tiene éxito, la tendencia que actualmente se observa en la distribución del ingreso, se corrija en el mediano o largo plazo; no obstante, la atención y la solución al problema de la vivienda deberá darse en un plazo más corto, contribuyendo a disminuir algunos de los efectos más dramáticos que conlleva la desigualdad social. El acceso a la vivienda es una forma tangible de reforzar las tendencias distributivas propias del proyecto de modernización: la vivienda incrementa la riqueza de sus poseedores (en el caso de que se trate de vivienda propia), fortalece la capacidad de ahorro y libera recursos que bien pueden utilizarse en mejorar los niveles de educación y nutrición de las unidades familiares.

El propósito del presente estudio es el de plantear y fundamentar algunas propuestas que podrían aliviar esta problemática. Este capítulo busca aportar un

marco conceptual para la adecuada comprensión del problema de la vivienda en cuyo seno pueda efectuarse el planteamiento de las propuestas para su solución. Para ello se analizará, en primer término, la demanda de vivienda en México, procedimiento después a indicar algunos de los factores que limitan la oferta de este bien.

### La demanda de vivienda digna en México

Prácticamente todos los habitantes del país cuentan con alguna forma de vivienda. Una gran proporción habitan en viviendas que no satisfacen las condiciones mínimas para una existencia humana sana y digna. El estudio del problema habitacional en México y de sus determinantes exige la adopción de alguna definición convencional de las características mínimas que deberá reunir una vivienda para ser considerada digna. Esta es concebida como aquella capaz de cubrir en forma satisfactoria las necesidades básicas -no suntuarias- en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad en la tenencia.<sup>1</sup> La protección se refiere a la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente y permanente de agentes exteriores potencialmente amenazadores. La higiene, resalta las condiciones que requiere una vivienda para evitar que sus ocupantes contraigan enfermedades relacionadas generalmente con las características deficientes de la casa habitación. A este respecto debe señalarse que los factores importantes y de mayores consecuencias sanitarias de la vivienda tienen que ver con lo que se denomina el ciclo hídrico (agua potable y drenaje). La privacidad es la posibilidad que ofrece la vivienda para aislar a sus moradores a voluntad del medio social y físico. En este sentido es importante destacar la necesidad tanto de privacidad frente al entorno externo, como la privacidad interna o la posibilidad de aislamiento

voluntario a través de la subdivisión del espacio interno de la vivienda, evitando así el hacinamiento. La comodidad y funcionalidad se refieren a la distribución que adopta la vivienda expresando y respetando las pautas culturales y hábitos familiares de vida, lo que incluye también el disfrute de servicios diversos como la energía eléctrica. La ubicación se refiere a la proximidad y/o facilidad de transportación en relación a centros de trabajo, comercio y esparcimiento. Finalmente, la seguridad en la tenencia, es decir la seguridad de la disponibilidad futura de vivienda, factor de gran importancia por razones tanto económicas como sociales y psicológicas.<sup>2</sup> Es claro que para estimar el déficit existente en materia de vivienda resulta necesario adoptar una definición precisa de lo que constituye una vivienda digna. Una definición típica es la propuesta por COPLAMAR, que en síntesis consta de seis requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a) que la vivienda esté ocupada por una familia; b) que no tenga más de dos ocupantes por cuarto habitable en el medio urbano y no más de 2.5 en el rural; c) que no esté deteriorada; d) que cuente con agua entubada en su interior; e) que cuente con drenaje y f) que cuente con energía eléctrica.<sup>3</sup>

De acuerdo a los criterios antes señalados, se sabe que una proporción importante de la vivienda en México no cumple con dichos estándares mínimos. Los datos del censo de 1980 sugieren que algo más de la mitad de las viviendas disponibles al inicio de la presente década no reunían las condiciones mínimas de una vivienda adecuada; en efecto, el 26.2% no contaba con drenaje (a la red pública o a fosa séptica), el 50.1% no contaba con agua corriente y en el 32% se usaba la cocina como dormitorio.<sup>4</sup>

Estas consideraciones indican la gravedad del problema habitacional en México; sin embargo, no son suficientes para entender el problema de la vivienda en todas sus dimensiones, por lo que un estudio cuidadoso de este problema deberá hacer una estimación del rezago en la atención a la demanda por

habitación. Deberá también entender los determinantes que, en última instancia, explican por qué el acceso a este satisfactor básico se ha tornado cada vez más difícil, provocando una creciente tensión social cuya expresión política es cada vez más evidente y preocupante.

### Determinantes de la demanda de vivienda

Entre los factores que determinan la demanda de vivienda destaca el demográfico. Se estima que para 1994 el país contará con 95 millones de habitantes, y para finales de este siglo serán 104 millones. Este crecimiento de la población es probablemente el hecho que más incide en la demanda, pues en la medida en que la población crece, las necesidades de vivienda aumentan. Además del crecimiento de la población, los flujos migratorios también juegan un papel preponderante, tanto en el monto de las viviendas necesarias como en la distribución regional de la demanda misma: de 33 ciudades que había en 1900, se ha pasado a 280 en la actualidad, mismas que alojan a 53 millones de habitantes. Así pues, la migración rural-urbana crea una fuerte presión sobre el espacio en las ciudades. Se estima que el movimiento migratorio hacia las grandes ciudades ha aumentado en 600% en las últimas tres generaciones y la dinámica de expansión poblacional de los principales centros urbanos se sitúa entre 3.5% y 4.5% al año. La concentración poblacional en la Ciudad de México es la más alarmante, porque representa a la quinta parte de la población del país asentada en tan sólo el 0.1% del territorio.<sup>5</sup> Este desequilibrio poblacional ha sido compensado en parte con el surgimiento de nuevos polos de desarrollo, como es el caso de la franja fronteriza en donde se ha creado una mayor demanda de habitación. El desequilibrio también ha sido aliviado en alguna medida por los frecuentes movimientos migratorios hacia Estados Unidos.

Los factores de orden cultural y psicológico tienen repercusiones importantes en el incremento y en la forma que adopta la expresión de la demanda por habitación. Por citar sólo algunos ejemplos, las concepciones de la familia como una unidad nuclear o como una extensa establecen variaciones con respecto al uso del espacio habitacional. Asimismo, las tendencias en relación a la nupcialidad influyen en la demanda por habitación. Estos factores determinantes de las necesidades específicas de vivienda dificultan la estimación precisa de la demanda por habitación. A éstos elementos, de por sí complejos, se añade el factor de deterioro de la vivienda. La vivienda es un bien durable que está sujeto a la depreciación, de ahí que la reposición de la vivienda deteriorada repercuta en la estimación agregada de la demanda.

Recientemente se han hecho varios intentos serios para estimar la demanda de vivienda.<sup>6</sup> Cada uno de ellos parte de supuestos diferentes con respecto a las tendencias del crecimiento poblacional, las tendencias en el tamaño de las familias y el grado de deterioro de la vivienda ya existente. Estas diferencias metodológicas entre los autores los han conducido a estimaciones distintas de la demanda real. Sin embargo, si se toman con precaución las cifras que se presentan y se juzga la confiabilidad de sus fuentes y la consistencia en sus supuestos, es posible emplear estos resultados como elementos de juicio en la determinación de las dimensiones del problema en materia habitacional en el país. Así, dichas estimaciones sugieren la necesidad de construir entre 600,000 y 800,000 viviendas anuales, lo que obviamente implica movilizar los recursos financieros requeridos, crear los mecanismos distributivos para asegurar que las viviendas lleguen a quienes más las necesitan y en las regiones geográficas en donde la presión de la demanda se manifiesta con mayor intensidad, asegurando también que estas viviendas cumplan con el mínimo que las califica como dignas.

## La vivienda y el ingreso: la demanda potencial, la demanda insatisfecha y la demanda efectiva

Las estimaciones globales del ingreso en una sociedad ocultan las desigualdades inherentes a los sistemas económicos. De ahí que una estimación de la capacidad con que cuentan las unidades familiares de demandar vivienda efectivamente, deba tomar en cuenta la forma como está distribuida la riqueza y el ingreso, y considerar además los mecanismos de financiamiento disponibles para incorporar a aquellos grupos que no cuentan con la riqueza suficiente para acceder a una vivienda digna. Se ha de entender entonces que demanda efectiva se refiere a la capacidad real que tiene un sector de la población para hacerse de una vivienda digna, y que depende de la riqueza con que cuenta la unidad familiar y su capacidad para acceder a los mecanismos de financiamiento disponibles. En ese sentido la política habitacional del gobierno consiste en gran medida en crear y fortalecer mecanismos de financiamiento accesibles a los sectores que no cuentan con la riqueza suficiente para acceder a una vivienda digna.

En contraposición al concepto de demanda efectiva, la demanda potencial se refiere al sector de la población que no ha cubierto su necesidad de vivienda en forma satisfactoria y que por sus características y ocupación no puede acceder a los mecanismos de financiamiento que le permitirían en un momento dado demandar efectivamente una vivienda. Por último, la demanda insatisfecha, se refiere a aquel sector de la población que no ha cubierto su necesidad de vivienda en forma satisfactoria y que por sus características es elegible o califica para que se le otorgue financiamiento. Este sector se ha visto impedido en la práctica para satisfacer su necesidad debido a una oferta insuficiente de financiamiento. A diferencia de otros países en vías de desarrollo, e incluso de algunos desarrollados, en los que se observan grupos de la población que carecen

estrictamente de una habitación,<sup>7</sup> en México lo que suele ocurrir es que aquellos sectores que no son capaces de demandar vivienda en forma efectiva, optan por aceptar espacios habitacionales que no cumplen con los requisitos mínimos de una vivienda digna. Generalmente se trata de los grupos que carecen de un ingreso suficiente y que no cumplen con las condiciones para ser incorporados por los mecanismos financieros disponibles para acceder a la vivienda. Esta población no encuentra otra alternativa que invadir o comprar ilegalmente terrenos ejidales o comunales, ubicarse en tierras del gobierno o en litigio, o convertirse en víctimas de fraccionadores ilegales. En general, estos pobladores -que conforman la mayoría de la población- han autoconstruido su vivienda en condiciones muy precarias y son los que dan lugar principalmente a la demanda potencial.

Debe destacarse que las categorías "efectiva", "insatisfecha" y "potencial" en relación con la demanda de vivienda digna no son de uso convencional y que han sido elaboradas para el presente estudio con el objeto de facilitar el análisis que aquí se lleva a cabo.

Según los datos más confiables con que se cuenta en relación a la distribución del ingreso en México, en 1977 el 41.4% de los hogares percibían un ingreso familiar no superior a un salario mínimo, el 64.2% no superior a dos salarios mínimos y el 83.3% no superior a cuatro salarios mínimos.<sup>8</sup> Aunque no se dispone de datos comparables y confiables más recientes,<sup>9</sup> los efectos de la crisis económica sufrida a partir de 1982 y las elevadas tasas de inflación vigentes hasta 1987 llevan a suponer que, en el mejor de los casos, esta distribución no ha mejorado.

Atendiendo, por un lado, a la distribución del ingreso entre la población y, por el otro, a la existencia de mecanismos de financiamiento o subsidios orientados a la adquisición o mejora de viviendas, es posible identificar tres segmentos distintos en la estructura del mercado habitacional de México. El primer



segmento está integrado por unidades familiares de ingresos altos, es decir ingresos familiares que equivalen o son superiores a una cifra del orden de diez veces el salario mínimo. Este segmento del mercado, por sus ingresos, puede acceder al tipo de vivienda de mayor calidad. El ingreso de este tipo de unidades familiares garantiza la rentabilidad de la inversión en vivienda y el buen funcionamiento de la intermediación financiera. En términos generales hasta 1982, el funcionamiento del mercado habitacional para este segmento era óptimo en el sentido de que la demanda equiparaba a la oferta.<sup>10</sup>

El segundo segmento es el que comprende al sector de ingresos familiares medios, o sea aquéllos que se ubican en un rango que va de dos y medio hasta diez veces el salario mínimo. Ese sector, como se verá en los siguientes capítulos, ha sido el destinatario por excelencia de los programas institucionales de crédito; de ahí que sus integrantes -independientemente de los ahorros que hayan logrado acumular-, por sus ingresos y por las características de su ocupación, han sido los beneficiarios potenciales y reales de los mecanismos de crédito que resultan de la política habitacional del gobierno. Es interesante reflexionar, sin embargo, sobre su capacidad de demandar efectivamente vivienda. En 1988, por ejemplo, el costo de la vivienda más accesible era de alrededor de 20 millones de pesos. Teniendo en cuenta esa cifra y el salario mínimo general para la Ciudad de México (3 millones de pesos anuales) y suponiendo que, como ocurre en otros países, se destina el 24% de los ingresos al pago de vivienda,<sup>11</sup> por un periodo de 20 años, resulta que los miembros de este sector deben ganar por lo menos 2.57 veces el salario mínimo para poder acceder a este tipo de vivienda. Esto permite formarse una idea de la magnitud del problema que enfrentan las familias constitutivas de este segmento.<sup>12</sup>

El tercer segmento del mercado habitacional comprende al sector más pobre formado por unidades familiares cuyos ingresos son menores a dos y media

veces el salario mínimo. Como se ha apuntado, a este sector pertenece la mayoría de la población; es de rápido crecimiento y habita generalmente zonas que se construyen con una alta densidad y que frecuentemente carecen de infraestructura o servicios urbanos comunitarios. El acceso al terreno y el tipo de construcción son a menudo ilegales, en el sentido de que infringen las leyes relativas a la urbanización y construcción, a pesar de que se hayan regularizado muchos de estos terrenos y hayan sido gradualmente dotados de los servicios mínimos.

La composición laboral de los integrantes de este tercer segmento del mercado habitacional es muy diversa. En algunos casos el jefe de la familia cuenta con una relativa estabilidad laboral, pero con mucha frecuencia esto no es así. Incluye a extensos grupos del sector informal, autoempleados y subempleados que no cuentan con una fuente fija de ingresos y no disfrutan de las formas establecidas de seguridad social, lo que reduce aún más sus oportunidades de acceder a los mecanismos institucionales de crédito. La insuficiencia e inaceptabilidad de las condiciones de las viviendas reales de este sector constituyen la expresión más álgida del problema habitacional en México. Por ejemplo, las condiciones habitacionales en el Distrito Federal estudiadas por el Departamento del Distrito Federal a raíz de los sismos de 1985 revelaron que en el centro de la Ciudad de México vivían dos millones de personas en azoteas, zotehuelas, tapancos y en cuartos arrendados.<sup>13</sup> Por otro lado, los costos de alquiler de las viviendas para este sector representaban el 50% del salario mínimo, lo que es más del doble de la cantidad recomendada por el Banco Mundial. Por ejemplo, la renta mensual más barata por cuarto de azotea localizado en alguna de las colonias de la periferia era de 150 mil pesos (contra un salario mínimo de 300 mil pesos), mientras que los ubicados en la zona clasificada como residencial llegaban a costar 300 mil pesos por una vivienda de tres por cuatro metros cuadrados, una pequeña cocina y baño común para varios inquilinos.<sup>14</sup> El

problema habitacional de este sector de la población -el más pobre y el más numeroso- ha sido el origen de múltiples tensiones sociales que han ido adquiriendo expresiones políticas cada vez más intensas y que, de continuar así, podrían tornarse explosivas.

Empleando las categorías de demanda en materia de vivienda previamente introducidas, queda claro que la demanda efectiva es la originada por el segmento de altos ingresos del mercado habitacional y por la porción del segmento intermedio que llega a tener acceso a los créditos subsidiados destinados a la adquisición o mejora de vivienda. La demanda insatisfecha corresponde a aquellos grupos que, cumpliendo todas las condiciones establecidas para recibir este tipo de créditos, no llegan a disfrutar de ellos por la insuficiencia de su oferta. Finalmente, es el tercer segmento -el de ingresos mínimos e inestables- el que da lugar a lo que se ha denominado demanda potencial.

#### Determinantes de la oferta de vivienda

La oferta de vivienda, por otra parte, está constituida por el acervo de vivienda de calidad que existe en un momento dado y la construcción de vivienda nueva que incrementa dicho acervo cada año. La estimación de acervo de vivienda es particularmente difícil de calcular, ya que se deben restar de éste las viviendas que se van deteriorando con el tiempo. Como el deterioro de la vivienda depende de qué tanto se invierta en su reparación y mantenimiento, y esto a su vez depende de los comportamientos cíclicos del ahorro en la economía, este factor puede reducir o incrementar la oferta de vivienda de manera dramática en lapsos muy cortos.

## El suelo

El suelo es insumo básico en la producción de vivienda. Su importancia radica no tanto en que representa una parte significativa del costo global de la vivienda, sino en que sin suelo no puede haber vivienda. Es más, sólo a partir del momento en que se tiene seguridad sobre la tenencia de la tierra es que se generan las fuerzas dinámicas que llevan al mejoramiento y construcción de vivienda de buena calidad. El crecimiento de la población urbana ha transformando la tierra en un recurso muy escaso, de ahí que el acceso al suelo se encuentre marcado por la especulación, el aumento del precio y los mecanismos irregulares para su obtención. El mercado del suelo comprende a los mismos submercados o segmentos del mercado habitacional: el terreno de la vivienda de altos ingresos, el suelo que ha servido de base a la acción habitacional del gobierno y el terreno ocupado por los sectores de bajos ingresos. En el segmento de altos ingresos, existen algunos ejemplos de apropiación ilegal y especulación; sin embargo, en términos generales, la adquisición del terreno se ha dado en lotes de fraccionamientos legales y el financiamiento ha estado por lo general a cargo del propio promotor del fraccionamiento. Las grandes empresas inmobiliarias formaron sus reservas de terrenos en los años sesenta y principios de los setenta, y en esa época surgieron los mayores fraccionamientos. En los últimos años el funcionamiento de este submercado ha tenido que enfrentar dificultades asociadas a la escasez de grandes extensiones de terrenos, particularmente en el área metropolitana de la Ciudad de México. Las dificultades para adquirir tierras han influido en las prácticas de los promotores, desplazando sus actividades hacia ciudades intermedias en donde la demanda por este tipo de terreno ha ido en aumento, lo que los ha llevado a realizar fraccionamientos de menores dimensiones, o bien a concentrarse más en la promoción de conjuntos

habitacionales. Se ha observado también que en forma creciente este tipo de promotores han ido adquiriendo tierras ejidales, proceso en el que el gobierno ha actuado como intermediario, primero expropiando -a través de permutas- el terreno y, luego, vendiéndolo a estos promotores.<sup>15</sup>

El submercado del suelo que corresponde a la acción habitacional del gobierno no ha seguido del todo un comportamiento de mercado, puesto que ha dependido de la formación de reservas territoriales, fideicomisos, expropiaciones y compras a propietarios estatales y privados por parte de las instituciones gubernamentales. En este caso la transformación del terreno de breña en un terreno urbanizado ha dependido de empresas constructoras privadas, grandes y medianas, y el financiamiento ha dependido en gran medida de créditos de los organismos públicos y en menor medida del propio promotor. El comportamiento no estrictamente mercantil manifestado por el gobierno en la adquisición de la tierra ha permitido reducciones significativas del precio del suelo en beneficio de la construcción de viviendas.

En el caso de los sectores de más bajos ingresos, la población ha adquirido la tierra invadiendo o haciendo compras ilegales de terrenos ejidales y comunales, o terrenos del gobierno o en litigio. En gran medida éste ha sido el origen de un crecimiento preocupante y anárquico de las ciudades que presentan mayor concentración de la actividad económica. Sin duda el caso más alarmante está representado por la zona metropolitana de la Ciudad de México donde, en los últimos cinco años, la mancha urbana se ha extendido a un promedio anual de 28.8 kilómetros cuadrados, lo que significa 79 mil metros cuadrados diariamente (equivalente a 13 campos de fútbol).<sup>16</sup> Esta incorporación de suelo a la ciudad se ha hecho en gran medida a través de la formación de asentamientos irregulares, que resultan de la invasión de pobladores a terrenos o de la venta ilegal de tierra ejidal o comunal. Con frecuencia estos pobladores se han convertido en víctimas

de fraccionadores ilegales. Sin embargo, el comportamiento no exclusivamente mercantil en los procesos de adquisición de este tipo de terreno ha permitido el acceso de la población de ingresos bajos e inestables a este insumo indispensable para la producción habitacional.

La tierra incorporada a la ciudad a través de invasiones y adquisiciones ilegales ha sido la condición de posibilidad para hacer efectivos en su mayoría los procesos de autoconstrucción. Estos mecanismos se han constituido en un móvil de control y manipulación política y en uno de los ejes principales del movimiento urbano popular. Un hecho que se ha observado repetidamente, es que en el acceso al terreno han predominado los factores políticos sobre los económicos. La tolerancia de las autoridades en cuanto a la formación de fraccionamientos ilegales, por ejemplo, se ha dado con frecuencia a cambio del reclutamiento para las votaciones y los actos políticos o mítines. Es sintomático el hecho de que la venta y la ocupación de tierra se haya dado sobre todo durante periodos de elecciones. La participación de agentes políticos en la formación de fraccionamientos clandestinos no ha sido privativo de los dirigentes o miembros de las organizaciones de masas del PRI (la CNOP, por ejemplo), de los presidentes municipales, o de los diputados locales y federales. De hecho, en los últimos años ha habido también una creciente participación de los partidos de oposición en el fomento a la formación de fraccionamientos clandestinos y en el apoyo a los pobladores. Por otro lado, la década de los años setenta fue testigo del surgimiento de movimientos populares que tenían como objetivo la regularización de la tierra y el acceso a la infraestructura urbana básica: energía eléctrica, agua, drenaje, educación y salud, (este último aspecto será analizado con mayor detalle en el capítulo dos).

## Costos de construcción

Un factor muy importante que ha contribuido a inhibir la producción de vivienda es el sustancial incremento de costos que ha registrado en los últimos años la construcción en México, particularmente en el área de materiales. De hecho, es posible afirmar que de los elementos utilizados en la industria de la construcción, el cemento, el acero y la mano de obra son los que determinan el precio de la vivienda, ya que en su conjunto representan el 40% de los costos de producción, en contraste con el valor de la tierra, que es sólo del 3%.<sup>17</sup> Además de éstos, otro aspecto que repercute en forma importante en el precio de la vivienda comprende los costos que supone la participación del gobierno: el pago de derechos que corresponde al 10.5% y el pago de impuestos, que representa el 21.2% e incluye los impuestos sobre la renta, sobre remuneraciones al personal, al valor agregado, sobre adquisición de inmuebles, el predial, así como la autorización de fraccionamiento y los derechos requeridos por la misma, además de los costos que representan la obtención de permisos y licencias que requiere la actividad constructora.

En el primer grupo, el de los insumos para la construcción, es poco lo que se puede hacer en materia de reducción de costos; el precio de la mano de obra no se puede reducir aún más y los precios del cemento y el acero están determinados internacionalmente. En cambio, lo referente a impuestos y trámites sí permitiría reducciones significativas en el costo de las viviendas en un plazo breve, a través de modificaciones en la legislación vigente y, en general, a través de la desregulación.

## La vivienda en arrendamiento

En 1950 la vivienda para renta representaba el 60% del mercado total de vivienda, en tanto que en 1987 sólo constituía el 8%. Si bien es cierto que esta considerable reducción se debe a que el financiamiento ha favorecido la adquisición de vivienda de interés social, y los asentamientos irregulares se han propagado, también es cierto que la legislación inquilinaria y el rezago de las rentas con respecto a las tasas de inflación han hecho que la inversión en vivienda para arrendamiento resulte cada vez menos atractiva. Durante muchos años, la inversión en vivienda para arrendamiento constituyó una forma de ahorro o de inversión muy atractiva frente a otras formas de inversión, puesto que a pesar de su baja liquidez, implicaba una inversión poco riesgosa, de bajos costos administrativos y de elevados rendimientos reales. Entre los factores que han transformado a la vivienda para arrendamiento en una forma de inversión riesgosa e incapaz de competir con otras formas de inversión más productivas, se pueden enumerar:

- La desfavorable situación jurídica para el arrendatario, originado por el conjunto de leyes y normas que regulan a los contratos de arrendamiento, los aumentos a las rentas y, en general, la relación entre el propietario y el inquilino, y
- La excesiva carga fiscal y complicación para llevar una adecuada administración (impuesto sobre la renta, impuesto predial, consumo de agua, pago de alcantarillado, cuotas del IMSS, INFONAVIT y el impuesto predial) .

En el Distrito Federal las disposiciones jurídicas que elevan los costos para



el arrendatario son de dos tipos: las contenidas en el Código Civil,<sup>18</sup> que inhiben directamente a las transacciones de arrendamiento, y las disposiciones procesales que alargan el tiempo necesario para la conclusión de un juicio de terminación de arrendamiento y que, por lo tanto, inhiben indirectamente las transacciones de arrendamiento. Las disposiciones que más contribuyen a crear un efecto de incertidumbre, sobre todo en periodos de elevada inflación, son: a) la duración mínima de un año del contrato; b) la prórroga de dos años de este contrato a voluntad del arrendatario; c) el límite en el incremento anual de la renta al 85% de los aumentos al salario mínimo, y d) el "derecho al tanto".

La duración mínima de un año del contrato de arrendamiento<sup>19</sup> disminuye la liquidez de la inversión. Esto puede resultar costoso, particularmente en periodos de inflación que se caracterizan por cambios bruscos en precios relativos y en rendimientos alternativos en inversiones que resulten más competitivas, por ejemplo, todas las de más corto plazo. A esto se añade que todo contrato sea prorrogable hasta por dos años más, a voluntad del arrendatario, de estar éste al corriente en el pago de sus rentas,<sup>20</sup> provocando una mayor incertidumbre en el rendimiento y en el plazo de la inversión. Ante todo esto los propietarios han tendido a protegerse de la limitante para el incremento de las rentas y de los costos de la incertidumbre por las expectativas de inflación estableciendo rentas iniciales muy elevadas, lo cual limita considerablemente el acceso a las viviendas en arrendamiento.

La limitación del incremento en la renta y el posible incumplimiento en el plazo de desocupación del inmueble son tal vez los factores que, combinados, elevan más los costos y disminuyen más la competitividad de la vivienda para arrendamiento como inversión. El límite del 85% de incremento en relación a los aumentos del salario mínimo afecta directamente el rendimiento de este tipo de inversión, provocando que la caída de las rentas reales sea mayor que la caída

registrada por los salarios y, de acuerdo a las regulaciones sobre los contratos, esta caída de las rentas reales puede prolongarse por tres años, significando cuantiosas pérdidas para el propietario. Esta situación, aunada a los aumentos en los costos de construcción, ha traído como consecuencia la absoluta falta de incentivos para efectuar nuevas inversiones en vivienda para arrendamiento.

Además de las regulaciones anteriores, está el "derecho al tanto",<sup>21</sup> que otorga derechos al inquilino que esté al corriente de sus pagos, para poder comprar la vivienda que renta, en caso de ponerse ésta a la venta. Esta disposición aumenta los costos de transacción en el caso de que el arrendador tenga otras preferencias para la venta de su casa habitación.

Por último, están las características que adoptan los juicios de terminación de arrendamiento de casas habitación. Se ha estimado que, en el caso de la Ciudad de México, el tiempo total para concluir un litigio de esta naturaleza es de 862 días hábiles, es decir casi cuatro años, y que involucra 58 pasos procesales cuando menos.<sup>22</sup> Estas disposiciones jurídicas y procesales han traído como consecuencia la elevación de costos, la caída en el rendimiento de este tipo de inversión, la disminución significativa de la oferta de vivienda en arrendamiento y la falta de nueva inversión destinada a este rubro, así como el deterioro de la vivienda existente y el surgimiento de un mercado ilegal o periférico de vivienda en arrendamiento. Investigaciones recientes han sacado a la luz la existencia de un verdadero mercado negro de vivienda en arrendamiento destinado a los sectores de más bajos ingresos para los que el alquiler de la vivienda no es una elección propia, sino una alternativa obligada.<sup>23</sup> Lo más frecuente es encontrar que los propietarios no sólo han violado la legislación que regula a la relación arrendador-inquilino, sino también las leyes fiscales y de construcción, no cubriendo este tipo de habitación con el mínimo de requisitos sanitarios y de construcción que establece la ley.

La legislación inquilinaria de 1985 para el Distrito Federal evidentemente pretendía una relación más equitativa entre los contratantes. Su efecto fue sin embargo contraproducente, al desincentivar dramáticamente la inversión en la construcción de vivienda para arrendamiento. Cada vez existe menos vivienda para arrendamiento disponible en el mercado legal, y en consecuencia ha proliferado un mercado ilegal en el que los más afectados resultan ser los inquilinos de menores ingresos.

Eliminar las trabas regulatorias que inhiben la inversión privada en vivienda para arrendamiento puede incrementar los acervos de vivienda para los grupos de ingresos medios -por la construcción de habitaciones nuevas y la disponibilidad de viviendas en el mercado que de otra manera estarían ocupadas- y "filtrar" las viviendas de menor precio a los grupos más pobres. Así, una política de vivienda que reduzca las trabas regulatorias incentivando la vivienda privada en renta para los grupos de ingresos medios puede tener un claro efecto redistributivo en beneficio de quienes tienen menor acceso a los mercados de vivienda.

#### El déficit estimado en vivienda

Cuando se conjugan las estimaciones de oferta con las de demanda calcular el déficit de vivienda que existe en un momento dado en el tiempo. Es indudable, sin embargo, que tanto las estimaciones de la demanda como de la oferta habitacional adolecen de problemas metodológicos serios; de ahí que las cifras apuntadas deban ser tomadas como referencia aproximada a la magnitud del problema de vivienda en México. Con las mismas salvedades deberán ser tomadas las estimaciones del déficit de la vivienda realizadas por la SEDUE, que establecen para 1980 un déficit acumulado de 4,678 millones de unidades y permiten estimar que, de continuar la tendencia que se ha venido observando en

el déficit habitacional acumulado, el déficit de viviendas alcanzará la cifra de 6.4 millones de unidades para el año 2000.<sup>24</sup> Una cifra igual de alarmante es la que se desprende de un estudio para estimar el déficit habitacional en el Distrito Federal, realizado por el propio Departamento del Distrito Federal, en el que se estima el monto del déficit habitacional en 2.7 millones de casas habitación. El mismo estudio indica que en la Ciudad de México, el 65% de la población no tiene posibilidad alguna de obtener una vivienda decorosa y que el 47% carece de capacidad de compra en el mercado inmobiliario.

Así vistas las cosas, parece obvio que la solución o el atenuamiento del problema de la vivienda en México implicaría, entre otras, la efectiva puesta en práctica de tres líneas de acción complementarias y mutuamente reforzantes: a) el abatimiento de costos, b) el incremento de la oferta y c) la redistribución de los financiamientos subsidiados y mayor accesibilidad a los mismos a través de esquemas crediticios que neutralicen los efectos de la inflación. Por vía de estos esquemas sería posible disminuir los subsidios -implícitos o explícitos- en el financiamiento de la vivienda de ciertos sectores de la población, sin con ello afectar la disponibilidad de vivienda, a la vez que se transfieren esos mismos subsidios a sectores de menores ingresos, elevando de esta manera la oferta efectiva de vivienda con el financiamiento disponible. Se abordará, aunque en forma por demás sumaria, lo relativo a las dos primeras líneas de acción al apuntar algunas limitantes a la oferta de vivienda. Por lo que se refiere al financiamiento de la construcción y la adquisición de vivienda, es necesario señalar desde ahora que las limitaciones y distorsiones en este campo constituyen en la práctica el corazón del problema de vivienda y que consiguientemente el éxito que se obtenga al enfrentarlas y resolverlas representará en gran medida el avance que se experimente en la solución del problema.

Por un lado, en combinación con estrategias orientadas al abatimiento de

costos de construcción y al incremento en la oferta de vivienda, es necesario redistribuir el crédito para vivienda subsidiado por el gobierno, de tal manera que una proporción mayor del mismo se destine a los sectores de menores ingresos. Esto supone, desde luego, el incremento del monto total del financiamiento destinado a este segmento inferior del mercado habitacional. Pero supone también un incremento de la eficiencia en el uso de los recursos habitacionales de tal forma que permita una transferencia neta de estos recursos en apoyo de estos sectores. En esto precisamente reside la redistribución del subsidio, que consiste concretamente en liberar parte del financiamiento subsidiado que se destina a los sectores de ingresos medios, para aplicarlo en la resolución del problema del financiamiento de los sectores más pobres. Resulta claro que es precisamente en el tercer segmento (el más pobre) en el que la relación beneficio/costo del financiamiento subsidiado que se otorge (si se evitan ineficiencias administrativas y distorsiones por prácticas corruptas) puede alcanzar los mayores niveles.

Por otro lado, la mayor parte de los créditos otorgados actualmente para la adquisición de vivienda han adolecido de severas limitaciones en su accesibilidad debido a las altas tasas de interés nominales vigentes establecidas en razón de las expectativas inflacionarias. Estas limitaciones se manifiestan sobre todo en relaciones crecientes pagos/ingreso, generadas por retrasos en los incrementos de sueldos frente a alzas de tipo inflacionario (en relación a las cuales se establecen las tasas de interés) y en estructuras de pagos donde los primeros abonos se vuelven prohibitivamente altos. Existen, sin embargo, estructuras de pagos (tales como las diseñadas por FICORCA) en las que, al capitalizar los intereses contra la inflación, se pueden evitar estas distorsiones.

## Algunas conclusiones preliminares

Con base en lo expuesto en este capítulo, se pueden formular algunas conclusiones que, en lo que a soluciones se refiere, se presentan con un carácter tentativo y preliminar para ser mayormente sustentadas y elaboradas en capítulos posteriores:

1. La vivienda en México, además de ser un gravísimo problema social, se ha ido configurando como un potencial problema político de complejidad y dimensiones tales que puede llegar a representar una seria amenaza a la estabilidad institucional.
2. La solución estructural al problema de vivienda se dará en el futuro si el proyecto modernizador de la economía resulta exitoso, esto es, que se incremente significativamente el ingreso y mejore sustancialmente su distribución.
3. Las implicaciones políticas y sociales del problema de vivienda exigen, sin embargo, respuestas eficaces e inmediatas para que no se torne en un obstáculo al desarrollo del propio programa modernizador, entre otras razones. Estas respuestas deben ubicarse en tres líneas de acción fundamentales: abatimiento de costos, redistribución del financiamiento y estímulo a la inversión privada.
4. Los costos de construcción podrían ser disminuidos en un plazo relativamente breve a través de mayor eficiencia administrativa, prácticas

desregulatorias y combate a la corrupción. En un plazo más amplio podrían obtenerse otras disminuciones mediante el abatimiento en los costos de materiales y mano de obra a través del aprovechamiento de economías de escala y de estandarizaciones de los insumos.

5. La solución o el atenuamiento del problema de vivienda exige la redistribución del financiamiento subsidiado orientándolo, en una proporción significativamente mayor a la actual, hacia el tercer segmento del mercado habitacional (el de los sectores de ingresos mínimos e inestables) y al establecimiento de esquemas de pago con capitalización inflacionaria de los intereses.
6. Es necesario estimular decididamente la inversión privada en la construcción de vivienda, lo cual puede lograrse mediante diversas alternativas como son: el fortalecimiento de líneas de crédito en la banca comercial; la simplificación administrativa y el combate a la corrupción; la promulgación de una legislación que, a diferencia de la vigente, estimule la construcción de vivienda para arrendamiento; el establecimiento de estímulos fiscales, y la apertura para las empresas de la opción de construcción de vivienda para sus empleados o del establecimiento y desarrollo de fideicomisos orientados a este propósito como alternativas al pago de las cuotas para el INFONAVIT.
7. La importancia de atacar el problema de vivienda simultáneamente desde todos los niveles no debe ser minimizada. Por otro lado, la oferta de vivienda de bajo costo para los grupos más pobres mediante programas gubernamentales o privados no debe sustituir a la oferta de vivienda de

calidad, con mecanismos de financiamiento accesibles, para los grupos de ingresos medios. De hecho, el asegurar que se satisfaga la demanda de vivienda de los grupos de ingresos medios, eliminando trabas regulatorias innecesarias y haciendo más claros y transparentes los mecanismos de crédito, puede liberar importantes acervos de vivienda de menor calidad ahora ocupados por éstos, en favor de los grupos más pobres, lo que es particularmente cierto para el caso de la vivienda en renta. Eliminar las trabas regulatorias que inhiben la inversión privada en vivienda para arrendamiento puede incrementar los acervos de vivienda para los grupos de ingresos medios -por la construcción de habitaciones nuevas y la disponibilidad de viviendas en el mercado que de otra manera estarían desocupadas- y "filtrar" las viviendas de menor precio hacia los grupos más pobres.



## II. LA MANIFESTACION POLITICA DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El explosivo crecimiento demográfico, la inequitativa distribución de la riqueza, la falta de financiamiento para los sectores mayoritarios de la población, aunado esto a la presión sobre los mercados del suelo, han dificultado el acceso de la población a una vivienda digna. La dificultad del gobierno para atender en forma adecuada la creciente demanda de vivienda representa un cuestionamiento a su legitimidad y una amenaza latente a la estabilidad del sistema político, por lo que la vivienda como problema político se ha agravado en forma alarmante durante los últimos años.

En el pasado, la satisfacción selectiva de la demanda por vivienda se tradujo en el apoyo de las diferentes clientelas al sistema político, de ahí que los dos principios que inspiraron a la política habitacional hayan sido reducir las desigualdades que genera el mismo sistema económico, como parte de la acción distributiva del gobierno, y la búsqueda de legitimidad frente a los gobernados. Las políticas habitacionales instrumentadas por los gobiernos que surgieron de la Revolución Mexicana buscaron el apoyo de las diferentes clientelas, fuente de sustento del sistema político que emanó de este movimiento social. La acción distributiva del gobierno intentó evitar las manifestaciones disruptivas a la estabilidad política latentes en una sociedad caracterizada por la desigualdad. Ese último principio sigue constituyendo un motor poderoso en la acción gubernamental en materia de vivienda, que en ocasiones ha respondido a la presión de los demandantes y en otras se ha adelantado a ésta, al detectar posibles fuentes de insatisfacción y tensión social provocadas por las condiciones habitacionales. Esta respuesta gubernamental se ha dirigido en forma prioritaria a aquellos grupos que han comprometido su lealtad al sistema político o que han amenazado su estabilidad. Por lo mismo, la política de vivienda del gobierno se ha

regido por criterios de tipo político, relegando a un segundo plano la eficiencia y la equidad.

El propósito de este capítulo es analizar la evolución del problema de la vivienda como un fenómeno político. En él se identifican las manifestaciones políticas del problema habitacional, examinado a los distintos grupos que han presionado por vivienda. Analiza también la respuesta del gobierno a lo largo de las diferentes etapas por las que ha transitado su acción habitacional y examina los resultados de la instrumentación de esa política en términos de su capacidad para distribuir los beneficios entre los diferentes grupos o segmentos<sup>1</sup> que componen a la sociedad, y en términos del grado en que esta política logra la lealtad de ellos al sistema político, resolviendo o posponiendo el conflicto que puede surgir de la insatisfacción de necesidades básicas como la vivienda.

Las manifestaciones políticas más tempranas del problema habitacional consistieron en las llamadas huelgas inquilinarias, que se produjeron entre 1915 y 1930 en la Ciudad de México y otras del interior, sobre todo en los estados de Puebla, Jalisco, Yucatán y Veracruz. Dichos movimientos estuvieron alentados y apoyados por activistas de filiación anarquista y comunista, sobre todo en Veracruz y en la Ciudad de México.<sup>2</sup> La presión ejercida por este tipo de movimientos sobre el sistema político tuvo manifestaciones intensas durante los años treinta, hecho que marcó el comienzo de la respuesta del gobierno en términos políticos, al dar origen al Decreto de Congelación de Rentas (1942) y a su prórroga indefinida (1943 y 1948), que aún sigue vigente. Sin embargo, esta legislación resultó a la larga contraproducente, al desincentivar el mantenimiento de las viviendas por parte de los propietarios, con el consecuente deterioro de las mismas. Sobre todo, tal legislación se constituyó en el precedente del marco jurídico en materia de arrendamiento que le siguió y que ha afectado la redituabilidad de la inversión en vivienda para arrendamiento, al crear un clima de

inseguridad jurídica en torno a la misma, como se comentó en el primer capítulo de este volumen.

Hasta finales de los sesenta las manifestaciones políticas del problema de la vivienda se expresaron a través de canales institucionales; las presiones por habitación que se originaron fundamentalmente dentro de la clase obrera organizada y las capas medias de la sociedad, encontraron eco en la acción habitacional del gobierno durante el periodo que va de 1930 a 1960.

### El movimiento obrero organizado y la política habitacional como instrumento político (1930-1968)

Hasta finales de la década de los sesenta la política gubernamental en materia de vivienda se dedicó a atender la presión política latente o manifiesta de los grupos organizados dentro del partido oficial y las presiones emanadas de los sectores de ingresos medios. Durante más de tres décadas la política de vivienda fue el resultado de la alianza entre el grupo gobernante y los trabajadores, establecida en los años treinta como parte del proceso de institucionalización política del país.

El antecedente histórico más importante de la relación entre los obreros organizados y el gobierno consistió en la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores (CTM), en la cual confluyeron los grandes sindicatos de industria de la época, que posteriormente pasaron a formar parte del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), antecedente del PRI. El vínculo entre la CTM y el partido definió lo que serían las reglas de la relación entre la clase trabajadora y el gobierno. La incorporación de estos grupos al partido oficial constituyó durante esos años la única forma de lograr beneficios políticos y reivindicaciones económicas -entre éstos la vivienda- como resultado de la presión ejercida por los

organismos del partido y los dirigentes obreros sobre el gobierno. Como contrapartida, la incorporación de los obreros a las organizaciones del partido implicó la imposición de un estrecho control político. Los sindicatos de industria incorporados a los organismos del partido oficial aceptaron las reglas del juego, cuya función fue la de contribuir al mantenimiento del orden y la paz social. El sistema político, por su parte, se dedicó a atender en forma selectiva algunas de las demandas sociales, garantizando así la lealtad de los sectores populares al partido-gobierno. Este es el origen de la política social de los gobiernos posrevolucionarios; no es de sorprender entonces, que los primeros programas oficiales de vivienda surgieran asociados con programas de asistencia social del gobierno, destinados a los trabajadores organizados en el seno del partido, como fue el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que tuvo entre sus objetivos proporcionar vivienda de bajo costo a sus derechohabientes, y la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), destinada a los empleados públicos sindicalizados.

En general, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta se instrumentaron sólo programas menores de vivienda, como los del IMSS y la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, el Fondo de Habitaciones Populares<sup>3</sup> y el Departamento del Distrito Federal (DDF). Los conceptos de vivienda "popular" y de "interés social" que manejaron estos programas fueron siempre bastante difusos y ambiguos. El DDF se encargó fundamentalmente de reubicar a los colonos afectados por obras públicas o por desastres naturales. Una gran proporción de las viviendas construidas por el gobierno fueron entregadas en renta a sus usuarios a niveles significativamente menores de los prevalecientes en el mercado, representando un fuerte subsidio del gobierno a la vivienda y la imposibilidad de obtener la recuperación total del capital invertido.

En resumen, antes de 1960 la acción habitacional del gobierno se caracterizó por la construcción de viviendas, sobre todo para empleados públicos y obreros sindicalizados, dándose una producción anual media por parte del gobierno de aproximadamente 3,400 viviendas. Durante este periodo, fuera de la atención de las necesidades de vivienda de ciertos grupos específicos (trabajadores al servicio del Estado, grupos sindicalizados, colonos reubicados), la acción del gobierno fue indirecta, limitándose a una función de garantía y fomento a través de créditos hipotecarios privados.

### Industrialización, nuevos grupos sociales y la demanda de vivienda

Las décadas de los cincuenta y sesenta se caracterizaron por el desarrollo rápido y sostenido de la economía del país. La modernización trajo consigo una creciente urbanización y, en consecuencia, el surgimiento de nuevos grupos de presión. El considerable crecimiento de los sectores de ingresos medios, que comprende a los empleados del sector servicios, a la burocracia gubernamental y a profesionistas independientes, resultó en un crecimiento importante de la demanda de vivienda urbana. El sistema político percibió la amenaza potencial que representaban estos grupos en caso de no satisfacerse sus necesidades de vivienda. Las características específicas de estos grupos, como son su composición ocupacional y social, no contribuyeron a una incorporación fluida a los organismos de masas del partido oficial y a su apoyo natural al sistema político. Así, los intentos del sistema político por captar la lealtad de los integrantes de estos grupos, el acceso a la vivienda se volvió un tema fundamental.

La necesidad apremiante de dar una respuesta de política habitacional a la creciente demanda de las capas medias, procurando su lealtad y la disminución en lo posible del subsidio gubernamental, llevó al gobierno a redefinir su

estrategia. En este contexto surgió en 1963 el Programa Financiero de Vivienda, que se propuso impulsar en forma significativa los programas gubernamentales, canalizar recursos de la banca privada hacia la producción de viviendas llamadas de interés social a través del FOVI de Banco de México, contando asimismo con el apoyo de organismos internacionales financieros y de ayuda, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), respectivamente.

La racionalidad económica y política del Programa Financiero de Vivienda ofrece muchos aspectos dignos de análisis, como el intento que se hizo por obtener la lealtad y el apoyo de los grupos medios al gobierno. El primer aspecto, que es más bien de orden económico, consistió en promover en forma significativa el desarrollo de la industria de la construcción y de esta forma promover la creación de empleos. El segundo aspecto (que se sugirió antes) fue que este tipo de programa partió del supuesto de que se daría una solución técnico-financiera al problema de la vivienda de los sectores medios sin depender del subsidio gubernamental.<sup>4</sup> Por último, el tercer aspecto consistió en el intento de obtener el apoyo político de los sectores medios al atender sus demandas de vivienda.

Vale la pena resaltar que hasta finales de la década de los sesenta la política gubernamental dio respuesta a las demandas de vivienda planteadas por los sectores de ingresos medios que amenazaban convertirse en demandas políticas. En contraste, el peso de los programas destinados a los sectores de menores ingresos fue significativamente menor a aquellos que beneficiaban a los sectores de ingresos medios.<sup>5</sup> Sin embargo, entre 1960 y 1970 la acción del gobierno fue limitada, tanto para los sectores de ingresos medios como para los de ingresos bajos, representando sólo el 7.8% de las viviendas construidas hasta entonces, con una producción media de 20,800 viviendas al año. El financiamiento provino fundamentalmente de la banca privada, a través del Programa Financiero

de Vivienda.

En suma, hasta 1970 la acción gubernamental en materia de vivienda, de por sí limitada, se dedicó a dar respuesta a las presiones latentes o manifiestas por vivienda de los grupos organizados dentro del partido oficial y a las presiones emanadas de los sectores de ingresos medios. En contraste, el sector de menores ingresos,<sup>6</sup> el más numeroso de los que demandan habitación,<sup>7</sup> resolvió su problema habitacional durante los sesenta a través de constructores privados y por medio de la autoconstrucción, limitándose a demandar el control sobre el terreno y el acceso a servicios comunitarios básicos. De ahí que las necesidades del sector más pobre no tuvieran el peso político suficiente para repercutir significativamente en la acción habitacional del gobierno durante esa década. Esta tenue y a veces inexistente presión de los sectores de menores ingresos sobre el gobierno plantea interrogantes sobre la naturaleza de la relación entre este sector y el sistema político en general, que se discuten en la siguiente sección.

#### La política gubernamental y los pobres de la ciudad (1940-1968)

Hasta finales de los sesenta, la evolución de las demandas por vivienda del grupo de menores ingresos y las características que conformaron el estilo de relación que este grupo estableció con el sistema político no constituyeron factores decisivos en la elaboración de una política habitacional explícita destinada a estos sectores. La relación entre los pobres de la ciudad y el gobierno se dio sobre la base de demandas específicas, mediadas generalmente por un líder local al que con frecuencia se le identificó como "cacique urbano". Un ejemplo clásico de este tipo de liderazgo es el del "Rey Lopitos" en la colonia De la Laja en Acapulco, Guerrero, a quien Carlos Monsiváis describe como una especie de "señor feudal que favorece a su séquito, actúa sin pedir opinión a nadie, negocia como

gobernador en su ínsula, es feroz y paternalista".<sup>8</sup>

El cacique urbano fue en muchos casos el comisario ejidal que favoreció y toleró las invasiones ilegales, o se dedicó a vender lotes de fraccionamientos clandestinos o "permisos" para ocupar terrenos. Por lo general, este tipo de líder consolidó su prestigio y su poder al gestionar exitosamente ante el gobierno la incorporación de servicios urbanos básicos y la regularización de la tenencia del terreno. Para esto usó sus contactos en el gobierno y su influencia personal, asegurando a cambio la lealtad de sus representados al sistema político. Su papel de intermediación administrativa se fusionó con el de intermediación política, ya que garantizó el apoyo y la incorporación de los colonos a las organizaciones de masas del PRI (principalmente la Confederación de Organizaciones Populares o CNOP).

Durante los sesenta y principios de los setenta la relación entre los migrantes recientes a la ciudad y el sistema político se caracterizó por un apoyo "difuso y específico" al gobierno,<sup>9</sup> mostrando un profundo respeto hacia las instituciones políticas. Esto explica por qué durante estos años las manifestaciones políticas de estos grupos no se constituyeron en factores decisivos en la elaboración de una política habitacional relevante, desde el punto de vista de la movilización de recursos, que estuviera destinada a estos sectores. Sin embargo, la tensión -siempre latente- dentro de estos grupos se incrementó: los años de la segunda mitad de los sesenta fueron testigos de invasiones cada vez más frecuentes a predios irregulares totalmente carentes de servicios. En ocasiones este fenómeno fue el resultado de un proceso espontáneo y gradual de colonización, y en otras, de la aparición súbita de un nuevo asentamiento fomentado por "acarreo" de personas del campo a la ciudad. Este tipo de fenómenos permitieron, por un lado, el fortalecimiento del caciquismo urbano, y por el otro, en contraste, el surgimiento de un tipo distinto de liderazgo emanado



de la presencia de líderes estudiantiles en el escenario urbano, que dio origen a un movimiento político independiente de los organismos de control de masas del PRI.

### El Movimiento Urbano Popular Independiente (1968-1980)

A finales de 1968 tuvo lugar una importante invasión de terrenos en la ciudad de Chihuahua, que dio origen a la colonia Francisco Villa. Lo insólito no fue la invasión en sí misma, sino el surgimiento de un nuevo tipo de liderazgo y un movimiento político independiente de los organismos de control de masas del PRI. Este movimiento independiente tuvo como banderas la cuestión urbana y la vivienda. Este hecho marca el establecimiento de una nueva relación entre los "pobres de la ciudad" y el gobierno. A partir de este momento el llamado "Movimiento Urbano Popular" se dio en forma independiente del control del PRI y de los caciques urbanos. Este movimiento urbano popular se consolidó posteriormente en un movimiento crecientemente orgánico, que obligó a las organizaciones populares del partido oficial a competir con éste por la incorporación de los sectores urbanos populares.

El surgimiento del Movimiento Popular Independiente fue motivado por la creciente demanda de vivienda en la zona, como resultado de la reciente migración campesina a la ciudad. Es significativo resaltar el hecho de que el grupo que realizó "la toma" en la ciudad de Chihuahua estuvo dirigido por elementos de diversas corrientes políticas, principalmente del Partido Comunista.<sup>10</sup> Como en los primeros movimientos inquilinarios de los años treinta, la presencia de agentes externos a la comunidad pertenecientes a grupos u organizaciones de izquierda jugó un papel importante en el advenimiento y evolución del Movimiento Popular Urbano.<sup>11</sup>

Fortalecido con el ejemplo de la colonia Francisco Villa en Chihuahua y por el de una invasión similar en Monterrey, el Movimiento Urbano Independiente se dedicó a alentar y realizar numerosas invasiones en los alrededores de los asentamientos urbanos más importantes en diferentes estados del país: Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Michoacán, Coahuila y Durango. Poco después empezaron a crearse las asociaciones de colonos e inquilinos en diferentes colonias que tenían todo tipo de problemas: falta de regularización de sus terrenos, carencia de servicios comunitarios, precarias condiciones de sus viviendas y las constantes amenazas de desalojo. Entre estas organizaciones aparecieron el Movimiento Restaurador de Colonos en Ciudad Nezahualcóyotl, la Unión de Inquilinos Martín Carrera, así como las de Ajusco, Ecatepec, Iztacalco y Tlalpan, entre otras. Estas uniones de inquilinos o de pobladores pretendían la regularización de la tenencia del terreno, denunciar los fraudes de los fraccionadores, evitar los desalojos de colonos e inquilinos y, cuando se trató de viviendas para arrendamiento, mejorar las condiciones de las viviendas y obtener servicios comunitarios. La localización geográfica de estos movimientos, como se sugirió antes, no se limitó a la zona metropolitana de la Ciudad de México, sino que se hizo presente en las zonas urbanas de 25 estados de la República, manifestándose en forma más significativa en Baja California, Estado de México, Guerrero, Sinaloa, Sonora, Nuevo León y Durango.

Las movilizaciones urbanas populares se dieron a través de distintos tipos de organizaciones; sin embargo, las de mayor relevancia desde el punto de vista político fueron aquéllas que se constituyeron en frentes amplios que contaron con una gran capacidad de movilización popular, de gestión y de presión al sistema político, como la Coordinadora Nacional Provisional de Movimientos Populares (CONAMUP) creada en 1981 y que aglutinó a las organizaciones de pobladores y colonos de todo el país.<sup>12</sup> La CONAMUP representó una organización popular

independiente en la escena urbana, que contrastó con los organismos de masas del PRI en su estructura de organización y en sus métodos.

En general, las organizaciones populares no demandaron vivienda terminada, sino regularización del terreno, introducción de servicios comunitarios básicos y apoyo a los procesos de autoconstrucción. Este hecho no sorprende si se recuerda que un número considerable de las uniones de colonos o pobladores surgieron a partir de invasiones a terrenos. Se hicieron peticiones explícitas relativas al acceso a materiales de construcción y referencias concretas a la conveniencia de organizar cooperativas de materiales de construcción y financiamiento para adquirirlos. Se estima que para 1975, tan sólo en el Distrito Federal, las viviendas autofinanciadas y prácticamente autoconstruidas representaban el 65% del total de viviendas producidas en la ciudad, lo que indica el peso específico en el conjunto de este tipo de habitación y la precariedad imperante en la producción habitacional del país.<sup>13</sup> Con respecto a la vivienda para arrendamiento, las propuestas que más destacaron fueron las siguientes: que el pago mensual no excediese más de 5 veces el salario mínimo diario (16% del salario mínimo mensual) y que los ocupantes pudiesen contar con la opción prioritaria de comprar su vivienda.

La acción habitacional del gobierno después de 1968, fue en alguna medida la respuesta al creciente problema urbano y al escalamiento de las manifestaciones políticas asociadas a éste. Pero, también, la política habitacional fue en forma importante una búsqueda de la legitimidad perdida por el movimiento estudiantil de 1968, movimiento político que expresó el deterioro del modelo de desarrollo -basado en la industrialización por sustitución de importaciones- y sus efectos sobre las capas medias de la sociedad.

## La política de la acción habitacional del gobierno (1968-1982)

La acción habitacional del gobierno de los setenta forma parte de las recetas de política económica adoptadas en respuesta a los problemas que enfrentaba el modelo de desarrollo. Este modelo, basado en la sustitución de importaciones como la forma de lograr inversión, ahorro interno y crecimiento económico, dejó de ser viable desde finales de los sesenta. La situación llamaba a una nueva definición del modelo económico a seguir; sin embargo, se pospuso la adopción de un modelo alternativo, instrumentándose, en su lugar, una serie de medidas de política económica destinadas a estimular la demanda interna. La construcción de vivienda fue vista como una fuente generadora de empleo y demanda interna; el gobierno optó por el gasto para elevar el número de viviendas, independientemente de los efectos macroeconómicos que trajera esa decisión, por lo que la política habitacional contribuyó al creciente déficit gubernamental.

En este contexto, se crearon instituciones y se diseñaron programas destinados a incrementar la oferta de viviendas para los sectores de ingresos medios y bajos. A finales de los sesenta se promovió la creación de diversas instituciones estatales como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS).<sup>14</sup> En 1970 se crearon la Dirección General de la Habitación Popular del Distrito Federal (DGHP-DDF) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO); en 1972, el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Miembros de las Fuerzas Armadas (FOVIMI); a nivel municipal se crearon el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), la Procuraduría de Colonias

Populares, dependiente del propio Departamento del Distrito Federal,<sup>15</sup> y el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Monterrey (FOMERREY), entre otros. En 1981 se constituye el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), organismo que aprovechó las experiencias pioneras de las dependencias gubernamentales dedicadas a mejorar las condiciones habitacionales de la población de menores recursos (DDF, AURIS e INDECO).

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) y el Programa Nacional de Vivienda (1979) sirvieron de marco a las acciones realizadas en materia de vivienda. El primero propuso la planeación de las ciudades a nivel nacional, estatal y municipal; el segundo expuso por primera vez el concepto de "vivienda popular", distinguiéndolo claramente del concepto de vivienda de interés social, e incorporando en forma sistemática los conceptos de fomento a la autoconstrucción y a la vivienda progresiva: lotes y servicios, pie de casa y mejoramiento a la vivienda. Estos conceptos fueron tomados primero por INDECO y posteriormente, en forma más sistemática, por FONHAPO.

La política habitacional del gobierno adoptó el enfoque de las políticas vigentes en los años sesenta, que concibió la acción gubernamental como una fuente de legitimidad política, dejando de lado los costos asociados a ésta. Durante la primera administración de la nueva década (1970-1976), proliferaron instituciones, programas y políticas destinados a ampliar la función distributiva del gobierno, en vistas a recuperar la legitimidad perdida durante la insurgencia estudiantil en 1968. En el movimiento de 1968 las reivindicaciones de los sectores más pobres de la sociedad nunca se expresaron en forma explícita; quienes realmente se manifestaron y presionaron al gobierno con fuerza fueron los estudiantes; y fueron ellos quienes en última instancia representaron las aspiraciones y los intereses de la clase media.

La naturaleza de este movimiento político y de sus protagonistas marcó el destino de la política social de esa década, en la que se dio prioridad a la atención de las demandas de sectores medios que, como en décadas anteriores, contaron con mayor capacidad para presionar al sistema político. La orientación adoptada por la política se tradujo en una atención preferencial al sector obrero organizado, que no se manifestó en el movimiento del 68, y que, sin embargo, alcanzó la capacidad de presionar políticamente a través de los sindicatos que lo representaban. Esta política se tradujo también en la atención selectiva a los grupos de ingresos medios, que han sido siempre un sector sensible desde el punto de vista político y que se manifestaron con intensidad -a través de sus portavoces, los estudiantes- durante 1968. Por lo mismo, los instrumentos de política habitacional por excelencia de la administración fueron los Fondos: el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda para los Miembros de las Fuerzas Armadas (FOVIMI, que posteriormente se transformó en ISSFAM), así como el Programa FOVI-Banca para los sectores de ingresos medios. El 77.3% de las viviendas terminadas por el gobierno entre 1971 y 1976 fueron resultado de la acción de los Fondos y del programa FOVI-Banca. Los Fondos produjeron el 45.2% de la vivienda terminada por el sector público y el Programa FOVI-Banca produjo el 32.1%.<sup>16</sup>

Es indiscutible el predominio de las acciones destinadas a los sectores de ingresos medios y obrero organizado. Sin embargo, aunque en menor grado, también se atendieron las demandas de los sectores de bajos ingresos. Es evidente que desde principios de los setenta el gobierno reconoció la creciente importancia del Movimiento Urbano Popular. Este reconocimiento se tradujo en acciones concretas, muchas de ellas como respuesta inmediata a la presión

emanada de las organizaciones populares. Por ejemplo, se buscó dar respuesta al problema de regularización y titulación de predios; asimismo, se coordinó la acción de dependencias gubernamentales con objeto de dotar a algunas de estas colonias de servicios básicos. Posteriormente se crearon instituciones y programas que específicamente atendieron a los sectores de más bajos ingresos, como fueron el DGHP-DDF, el INDECO, el FIDEURBE, AURIS y FONHAPO. Sin embargo, estos programas fueron de menor envergadura y movilizaron sólo una proporción marginal de recursos, si se les compara con los recursos con que contaron los Fondos y el Programa FOVI-Banca. Entre 1972 y 1976, los programas destinados a los sectores de menores ingresos sólo contaron con el 4.8% de los recursos invertidos en la acción habitacional del gobierno.<sup>17</sup>

El objetivo del INDECO fue atender a la población de ingresos más bajos, pero estables, por lo que su atención se destinó fundamentalmente a grupos asalariados. La labor de INDECO, además, no fue realmente significativa, ya que esta institución no contaba con recursos suficientes para realizar sus funciones adecuadamente: el subsidio otorgado por el presupuesto federal sólo alcanzó para cubrir sus gastos de operación, canalizando financiamiento de los organismos financieros existentes.

La Dirección General de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal (DGHP-DDF) diseñó programas habitacionales específicos para los sectores de ingresos bajos e irregulares del D.F. En 1972 comenzó un programa de construcción de vivienda denominado "Unidad Familiar Base", y el programa "Tapanco", que sin duda constituyeron los mecanismos de dotación de vivienda más accesibles en ese momento. Aproximadamente el 50% de las viviendas promovidas por el DDF se destinaron al sector de ingresos que ganaba un salario mínimo y a aquellas familias que por su ocupación sólo contaban con ingresos inestables. Estos programas incluyeron el traslado y realojamiento de

personas cuyas viviendas fueron demolidas por obras de urbanización, principalmente de vialidad<sup>18</sup>, a los programas de erradicación de "ciudades perdidas" y a los programas de traslado y reacomodo de habitantes de vecindades ubicados en las zonas centrales de la ciudad<sup>19</sup>. Sin embargo, como en el caso anterior, la demanda insatisfecha para este tipo de habitación rebasó por mucho la oferta real de estos programas, debido en gran parte a sus limitaciones presupuestales.

El FIDEURBE, creado en 1973<sup>20</sup>, fue un programa ideado para apoyar la adquisición de terrenos, a través de la regularización de los predios. Originalmente se le concibió no sólo como un mecanismo de regularización de asentamientos ilegales, sino también como un instrumento de planeación urbana. A través del FIDEURBE se realizaron movilizaciones de pobladores espontáneos de predios que, por sus características físicas, no ofrecían condiciones propicias para la urbanización, reubicando a estos mismos pobladores en terrenos más adecuados. El AURIS, por su parte, se propuso ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, estimulando al mismo tiempo la participación de la población en la producción y mantenimiento de la vivienda.

Por su parte, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) capitalizó las experiencias pioneras en materia de habitación popular del DGHP-DDF, el INDECO y el AURIS. Se constituyó en 1981 bajo la forma jurídica de un fideicomiso dedicado a promover programas de vivienda progresiva, al estímulo del mejoramiento de la vivienda y al apoyo a la autoconstrucción, donde la autogestión y participación por parte de los beneficiados jugaron y siguen jugando un papel primordial<sup>21</sup>.

En los setenta la acción habitacional del gobierno destinada a los sectores



de ingresos bajos mostró aspectos contradictorios. Por un lado, se crearon instituciones y programas destinados a atender a estos sectores y, por el otro, se les otorgaron recursos que resultaron a todas luces insuficientes, por lo que sólo se limitaron a responder a aquellos grupos que amenazaron con alterar el orden y crear inestabilidad política. Con el objeto de explicar el énfasis gubernamental sobre los sectores de ingresos medios, es importante recordar que la tendencia dominante de la administración que siguió al movimiento estudiantil del 68 fue la de responder preferencialmente a las demandas de estos sectores.<sup>22</sup> De ahí que instituciones como DGHP-DDF, INDECO y FIDEURBE, destinadas a atender a los sectores más pobres, fueran también las de menos recursos operando en el ámbito de la política habitacional del gobierno. Del mismo modo, al no contar estas instituciones con los recursos suficientes para atender la demanda real de vivienda digna, se limitaron a dar respuesta a emergencias políticas, atendiendo casi exclusivamente a aquellos grupos que representaban focos de tensión social y política.

En suma, la política habitacional durante los años setenta expresa en sus objetivos cierta preocupación por atender a los sectores de menores ingresos; sin embargo, en la práctica, está dominada por el tenor de la política social en esa administración; es decir, la necesidad de recuperar o elevar la legitimidad del gobierno y procurar el apoyo de aquellos sectores que adquirieron una mayor capacidad de presión política independiente y que siguieron siendo los sectores de ingresos medios y los obreros organizados. Del examen anterior se desprende también que durante los setenta el Movimiento Urbano, como manifestación política de la demanda insatisfecha por vivienda de los grupos de menores ingresos, no contó con suficiente fuerza para constituirse en el motor de una respuesta gubernamental decidida a resolver el problema de este sector. Aunque no se puede negar que se crearon instituciones para atender las demandas de los

sectores de ingresos bajos, su peso específico en la política habitacional del gobierno fue mucho menor si se les compara con la actividad desplegada por las agencias gubernamentales para los sectores de ingresos medios.

En la década de los ochenta la naturaleza política del problema de la vivienda se hizo patente. Los efectos de la crisis económica que se manifestaron a partir de 1982, la presión sobre el gobierno que partía de las organizaciones independientes en torno a la vivienda y los sismos de 1985, hicieron de la acción habitacional del gobierno la política social más importante de la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

El presente análisis distingue dos etapas diferentes en la instrumentación de la política habitacional de ese régimen. La primera responde a las presiones políticas acumuladas, expresadas en forma creciente por las organizaciones urbanas independientes, particularmente a partir de los efectos de la crisis económica. La segunda responde a los sismos de 1985, que agravaron considerablemente el problema habitacional, sobre todo en el área metropolitana de la Ciudad de México. Es importante hacer mención de que las acciones del gobierno después de los sismos se caracterizaron por el logro de una fuerte sincronía entre las presiones de los damnificados y de los necesitados de vivienda sobre el gobierno, y las medidas adoptadas por la administración en respuesta a estas presiones. Además, la política de reconstrucción habitacional del gobierno presentó la modalidad de abrir algunos espacios para que la sociedad civil participara en la instrumentación de la política misma. Sin embargo, como se discutirá más adelante, al poco tiempo la sincronía se rompió, provocando un enorme rezago en la atención a las demandas por habitación que se han venido acumulando, particularmente en los sectores de menores ingresos, rebasando por mucho la capacidad de los organismos públicos para atenderlas y agravando el problema político que representa la vivienda.

### La vivienda, política social por excelencia del régimen (1983-1985)

"La vivienda representa una gran prioridad de mi gobierno como factor de satisfacción social, al mismo tiempo que genera empleo, impulsa la actividad económica, no demanda divisas y fomenta el ahorro interno". Miguel de la Madrid.<sup>23</sup>

El deterioro de la capacidad adquisitiva de los sectores medios y de bajos ingresos, resultado de la crisis económica que se manifestó en 1982, prácticamente los incapacitó en sus aspiraciones de adquirir una vivienda, agravando sensiblemente el problema político asociado a la demanda insatisfecha de vivienda. A su vez, la caída de la demanda efectiva de vivienda disminuyó aún más la rentabilidad de la inversión privada en esta área. Además, la caída del ingreso en los grupos de menores recursos impidió que invirtieran en el mantenimiento de sus viviendas, con el consecuente deterioro de las mismas. La crisis afectó también, en forma muy severa, a los organismos financieros de vivienda, los que sufrieron un proceso de creciente descapitalización al continuar aplicando una política de recuperación crediticia que se había diseñado para épocas de baja inflación, por lo que, al aumentar la inflación, el valor nominal de los pagos iba disminuyendo en relación a su valor real; de ahí que las instituciones financieras recuperaran sólo una fracción de lo que habían prestado.

Frente a esta situación el gobierno adoptó, a partir de 1983, una serie de medidas de orden jurídico, institucional y financiero que establecieron las bases para una acción habitacional sin precedentes. En 1984 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) anunció el "programa habitacional más ambicioso en la historia de la nación",<sup>24</sup> en el que se planteó como meta atender al cincuenta por ciento de la demanda habitacional. Para lograrlo se propuso destinar el uno por ciento del PIB a instrumentar su programa de vivienda.

Así, el gobierno adoptó varias medidas destinadas a favorecer la operación de los organismos encargados de instrumentar la política de vivienda. La primera medida consistió en la creación, a finales de 1982, de la Subsecretaría de Vivienda en la SEDUE, con el objeto de lograr la coordinación en las acciones de los diferentes organismos involucrados en materia de vivienda, especificando qué organismo de vivienda atendería a cada uno de los segmentos solicitantes de habitación. En 1983 se definió el marco legal que normaría la política habitacional, elevando al rango constitucional el derecho a la vivienda, que hasta entonces estaba contemplado dentro del artículo 123, fracción XII, que contenía el mandato simbólico de asegurar una vivienda digna a los trabajadores como parte de sus derechos laborales. La reforma constitucional de 1983 estableció el derecho a la vivienda como una garantía individual, de ahí que este derecho dejó de ser parte de la relación laboral, como se había establecido hasta entonces, para constituirse en un derecho de todos los mexicanos. De esta forma, la Constitución contempla en su artículo 5 el derecho a la vivienda, no sólo para los trabajadores, sino también para los campesinos, subempleados y marginados urbanos. Además de estas reformas a la Constitución, en 1984 se expidió la Ley Federal de Vivienda<sup>25</sup> en la que se establece un detallado conjunto de mecanismos de regulación para la realización de vivienda autoconstruida, producción de materiales básicos para la construcción, y para la constitución de cooperativas habitacionales. Con ello, la participación del gobierno en los procesos de autoconstrucción de vivienda popular quedaron definidos jurídicamente. Además de estos cambios en el marco legislativo, se modificaron también varios reglamentos relativos a la tenencia de la tierra, favoreciendo la creación de reservas territoriales.

Con el objeto de asegurar el acceso al suelo, se crearon reservas territoriales especiales mediante la cesión de predios a los gobiernos estatales o municipales, para usarse en proyectos habitacionales. Al establecer las reservas

territoriales se dio preferencia a las ciudades medias -aquéllas que cuentan con más de 100,000 habitantes y menos de un millón- cuyo desarrollo se deseaba fomentar, sirviendo éstas de apoyo a la política urbana de desconcentración. Para finales de 1986 se habían constituido reservas por un total de 3,645 hectáreas, en 12 localidades de 11 entidades federativas.<sup>26</sup> Se buscó, a través de la concertación social con el sector privado, bajar los precios de los principales insumos de la construcción destinados a los programas de viviendas de interés social.<sup>27</sup>

Un elemento indispensable en el nuevo impulso a la política habitacional del gobierno lo constituyó sin duda el aspecto financiero. El gobierno decidió ampliar gradualmente la obligación de inversión de las sociedades nacionales de crédito con objeto de apoyar a la vivienda de interés social, a través del programa FOVI. La obligación de inversión fue aumentando del tres por ciento en 1983 hasta llegar al seis por ciento en 1986. Asimismo, se dotó de mayores recursos al FONHAPO, organismo encargado de atender a los grupos de población no asalariada; se previó, además, canalizar una parte de los recursos que maneja el FONHAPO al programa de vivienda campesina y se buscó la participación de Instituto Nacional Indigenista y del Programa IMSS-COPLAMAR en acciones de mejoramiento a la vivienda en zonas indígenas y de alta marginación.

Para evitar que continuara la descapitalización de los organismos involucrados en producir vivienda, que resultó como consecuencia de no haber adaptado los pagos para que neutralizaran el efecto de la inflación, se modificó la política de recuperación de créditos indizando el pago de los mismos con el monto del salario mínimo. Por último, con objeto de fomentar la construcción de vivienda para renta, se crearon varios estímulos fiscales y líneas de crédito especiales. Entre los primeros, estuvieron los de depreciación acelerada a un año por el 75% del valor de las inversiones, para fines fiscales, y el otorgamiento de Certificados

de Promoción Fiscal (CEPROFIS) por el 15% del valor total de las edificaciones destinadas a renta. Se desgravó en 90% la ganancia derivada de la venta de inmuebles destinados al arrendamiento, construidos entre 1987 y 1988, siempre y cuando esta ganancia se invirtiera en vivienda nueva de tipo medio o de interés social que se dedicara también al alquiler. Finalmente, se apoyó también a los inquilinos para que pudieran adquirir la casa arrendada, en caso de que ésta se pusiera a la venta, estableciendo líneas de crédito para este propósito y permitiendo que los dueños y arrendatarios pactaran montos adicionales a cuenta del pago o del enganche del inmueble.

Con objeto de abatir los costos excesivos de gestión en la tramitación de permisos de construcción, se propuso la simplificación administrativa en la obtención de licencias de construcción, delegando en las autoridades municipales los trámites y constituyendo una ventanilla única para la realización de todos los trámites. Se buscó además la colaboración de los notarios, en lo relativo a sus honorarios en la escrituración de viviendas de interés social y la simplificación de este trámite.

Sin embargo, hacia finales de los ochenta, la acción gubernamental en su conjunto no reflejó los resultados esperados. Por un lado, los efectos de la inflación complicaron la operación de los organismos financieros de vivienda; según datos del Banco de México, publicados en febrero de 1987, los costos de la vivienda de interés social habían registrado alzas de 5,810 por ciento, si se tomaban como base los costos de 1974.<sup>28</sup> A pesar del esfuerzo gubernamental para promover la inversión en vivienda para arrendamiento, fue muy escasa participación de inversionistas en este rubro, los incentivos fiscales resultaron con frecuencia inoperantes por los complicados mecanismos para obtenerlos y por lo limitado del plazo para su aplicación.<sup>29</sup> Así, la rentabilidad de este tipo de inversión resultó muy baja frente a otras alternativas más productivas, seguras y no

acumulables para efectos del pago del impuesto sobre la renta.<sup>30</sup>

Finalmente, si se analizan las inversiones ejercidas por las instituciones financieras del gobierno destinadas a atender a la población de menores ingresos, éstas a todas luces resultaron insuficientes. Por ejemplo, en 1987 la inversión ejercida por FONHAPO -la única institución que contó con la flexibilidad operativa y las características para dar respuesta a la población de menores ingresos y de ingresos inestables-<sup>31</sup> correspondió sólo al 3.9% de los recursos disponibles por los organismos de vivienda. En tanto, los sindicatos (CFE y PEMEX) y los Fondos (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI/ISSFAM) destinados a la población asalariada, contaron con el 34.2% de los recursos y el Programa FOVI-Banca, en apoyo a los sectores medios, contó con 50.4% de los mismos.<sup>32</sup> Esto revela la importancia de la actividad de los Fondos, los sindicatos que realizan acciones habitacionales y del Programa FOVI-Banca; instituciones financieras que siguen movilizando la mayor parte de los recursos destinados a los programas de vivienda. Por otro lado, a pesar de los aumentos en recursos manejados por instituciones como FONHAPO, éstos resultaron insuficientes para atender las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos.

### El gobierno y la sociedad civil en las tareas de reconstrucción (1985-1987)

Los devastadores efectos de los sismos de 1985, principalmente en la Ciudad de México y Ciudad Guzmán (Zapotitlán), Jalisco, conmovieron y movilizaron no sólo a amplios sectores de la sociedad civil, sino a miembros de la comunidad internacional que manifestaron su solidaridad frente a este desastre natural. Los sismos exacerbaron el problema habitacional y revelaron que, a pesar del esfuerzo gubernamental en los años anteriores, el enorme rezago en la atención a la población crecía, particularmente en el caso de los sectores de

menores ingresos. El efecto de los sismos representó un evento crítico que tuvo profundas repercusiones en los cambios experimentados por la política habitacional del gobierno.

Pocos días después de los temblores se inició un proceso muy dinámico y casi sincrónico entre la presión de los damnificados por encontrar una solución a sus problemas y la acción gubernamental en materia de vivienda. El gobierno formuló un plan de emergencia y los damnificados, por su parte, se organizaron con rapidez para solicitar la ayuda necesaria para reconstruir o adquirir un vivienda nueva. Estas organizaciones de damnificados se beneficiaron enormemente de las experiencias de organizaciones de colonos y pobladores anteriores a los sismos, que confluyeron en la formación de organizaciones políticas independientes. Ejemplos de esto fueron las organizaciones que existían antes de los sismos, en Tlatelolco, Tepito y las colonias Guerrero y Morelos, las cuales formaron, a su vez, una organización mayor que las articuló: la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), la cual trascendió el ámbito del barrio para plantear demandas relacionadas con el conjunto de la población de damnificados de la Ciudad de México y adquirió importancia al convertirse en el principal interlocutor frente a las autoridades.

Estas organizaciones de damnificados tuvieron como interlocutores a miembros de diferentes agencias gubernamentales: lo mismo se entregaron pliegos de peticiones a la Cámara de Diputados, que a los funcionarios de la SEDUE, del Departamento del Distrito Federal y al Presidente, a través de repetidas marchas a Los Pinos. A raíz de esto, el gobierno puso en operación el Programa Emergente de Vivienda Fase I, que coordinó las acciones de los diferentes organismos involucrados en política habitacional con objeto de ofrecer créditos blandos para reconstrucción o para adquisición de casas a los damnificados derechohabientes.



Otro aspecto grave del problema estaba representado por los barrios y vecindades -muchas con rentas congeladas- y por colonos y arrendatarios que con frecuencia sólo contaban con ingresos inestables. Ante esta situación, el gobierno decidió expropiar cerca de 5,500 predios en una superficie de 250 hectáreas, como respuesta a la demanda popular. Con esto se inició el Programa de Renovación Habitacional Popular, bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal, para coordinar la construcción y rehabilitación de predios expropiados. Las características del Programa y la presión emanada del CUD favorecieron la creación de espacios que permitieran la realización de los proyectos habitacionales concertando los intereses de los damnificados. Los damnificados, el gobierno y los grupos de apoyo técnico de las universidades conjuntaron sus esfuerzos en proyectos habitacionales alternativos que respetaban el arraigo y modo de vida de los habitantes. Otro tipo de proyectos fueron realizados con financiamiento de organismos no gubernamentales y la participación de técnicos asesores de universidades, estableciendo en forma concertada el pago de los créditos obtenidos y utilizando la mano de obra vecinal.

Resulta interesante destacar algunos aspectos de ambos programas en una perspectiva comparativa. La flexibilidad adoptada por el Programa de Renovación Habitacional le permitió dar una respuesta eficaz al problema que representaba la atención a los habitantes de las vecindades de la zona centro de la Ciudad de México. En primer lugar se adecuó la reglamentación de construcción a los requerimientos de densidad habitacional que suponía atender a los damnificados de la zona. Esta flexibilidad normativa permitió la reconstrucción del número de viviendas suficiente para atender a las mismas familias afectadas por el sismo, en el mismo predio donde se encontraban sus viviendas originalmente, conservando la noción arquitectónica tradicional de la vecindad en la que siempre habían vivido. El subsidio gubernamental fue transparente y directo para la

totalidad de los beneficiarios; el monto de los pagos mensuales para la recuperación del crédito fue acordado a través de un proceso de concertación entre el gobierno y los beneficiarios mediante el Convenio de Concertación Democrática; de hecho, los precios unitarios utilizados para presupuestar las bases del programa tuvieron poco que ver con los precios de producción reales. Este convenio fue el resultado de los acuerdos entre el gobierno (SEDUE y DDF) y las organizaciones de damnificados, universidades, grupos técnicos de apoyo, colegios, cámaras profesionales, fundaciones y asociaciones civiles.<sup>33</sup>

Vale la pena destacar los aspectos que le proporcionaron al Programa de Renovación un amplio sentido político: los mecanismos implícitos en el programa para canalizar la presión emanada de las organizaciones independientes de damnificados consistieron en la entrega de certificados personales de derechos, en la constitución de comités de reconstrucción en cada vecindad y en una política de "puertas abiertas" hacia los grupos y organizaciones de los damnificados.<sup>34</sup> También es importante resaltar que el 72.6 por ciento de las familias beneficiadas por el Programa de Renovación tenían un nivel de ingreso inferior a 2.5 veces el salario mínimo.<sup>35</sup> Si bien es posible afirmar que el Programa de Renovación contribuyó a que "el universo caótico y ampliamente movilizado de los damnificados se transformara en una ordenada fila frente a la ventanilla del subsidio oficial",<sup>36</sup> también se puede afirmar que la organización vecinal respaldada y reconocida por el Programa de Renovación fue un instrumento útil para la consolidación de las organizaciones de damnificados reconocidas por el gobierno, a pesar de ser éstas ajenas al esquema corporativo del partido oficial.<sup>37</sup>

En contraste con el Programa de Renovación Habitacional, la Fase I y Fase II del Programa Emergente, siguieron las mismas líneas de acción establecidas por los organismos financieros de vivienda para su operación, entre ellas la documentación sobre los beneficiarios potenciales, con el fin de garantizar la

recuperación de los créditos otorgados. Estas diferencias se explican por la composición de las diferentes fuentes de financiamiento. Tanto el Programa de Renovación como el Programa Emergente Fase II dependieron para su financiamiento en parte de créditos contratados con el Banco Mundial. Sin embargo, mientras que en el Programa de Renovación más de la tercera parte del gasto total correspondió a recursos fiscales adicionales considerados como "fondo perdido",<sup>38</sup> el Programa Emergente buscó garantizar la recuperación en vistas a poder cumplir los compromisos contraídos con el Banco Mundial.<sup>39</sup> Renovación Habitacional Popular entregó sus últimas viviendas en febrero de 1987, mientras que el Programa Emergente Fase II continuó atendiendo algunos casos rezagados hasta 1988. En septiembre de ese año, tres años después de los sismos, el subsecretario de la vivienda de la SEDUE se comprometió a otorgar viviendas a las 3 mil familias de damnificados, concluyendo antes de que el sexenio terminase las obras de reconstrucción.<sup>40</sup>

Sin embargo, al realizar un balance de la operación de este Programa Emergente, Fase I y Fase II, es posible concluir que sólo pudo resolver una parte de las necesidades habitacionales derivadas de los sismos. En efecto, pues quedaron excluidos los damnificados que en virtud de sus ingresos, situación ocupacional y condición familiar no pudieron cumplir con los requisitos para acceder al tipo de viviendas financiadas por el gobierno. Estos rezagados de los programas del gobierno y otros que, al no contar con vivienda, se les han unido, se movilizaron para habitar los albergues de emergencia y las vecindades dañadas por los sismos, conforme estas habitaciones inadecuadas fueron desocupadas por los beneficiados por los programas emergentes del gobierno.<sup>41</sup> Entre los rezagados es frecuente encontrar solicitantes de los programas del FONHAPO, que a pesar de haber completado con éxito la documentación requerida siguen esperando respuesta de este organismo. La atención a este

grupo de damnificados de bajos ingresos que han sido los "damnificados de siempre", fue y sigue siendo el reto para los programas de reconstrucción y dotación habitacional.<sup>42</sup>

La lucha por la vivienda en estos sectores ha continuado y la importancia política de estos movimientos va en aumento. En el tercer aniversario de los sismos, las organizaciones populares de la capital efectuaron una marcha convocada entre otros por los dirigentes, organizaciones, la Asamblea General de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), el Movimiento Pro Vivienda Digna, la Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos del Distrito Federal, y encabezada por los excandidatos a la presidencia de los partidos de izquierda: Rosario Ibarra, Cuauhtémoc Cárdenas y Heberto Castillo. La marcha tuvo como objetivo fundamental recordar el fortalecimiento de la organización popular del país.

Entre estas organizaciones destaca la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), que representa no sólo a los damnificados, sino también a todas las organizaciones de vecinos, colonos e inquilinos que han decidido organizarse para presionar al gobierno por una vivienda digna. Esta agrupación se dio a conocer después de su primera asamblea general en abril de 1987, a la que asistieron 2,500 representantes de 200 colonias del Distrito Federal y municipios conurbados. La ABOV ha formado comités dedicados a buscar terrenos baldíos para ser expropiados; asimismo, ha realizado inventarios de viviendas ruinosas y formado organizaciones con los derechohabientes de los organismos públicos de vivienda para ejercer mayor presión.

Es indudable que la política del gobierno a partir de la década de los años ochenta abarcó aspectos fundamentales que inciden en el fomento a la producción

de vivienda: estableció un marco legal, buscó incrementar el financiamiento sin aumentar el déficit global; fijó tasas de mercado y buscó la revolvencia de los mecanismos financieros de apoyo. Del mismo modo, intentó detener la descapitalización sufrida por los organismos financieros a través de la indización de los pagos al salario mínimo. Incrementó el subsidio a los grupos de menores ingresos, y facilitó su asignación y aprovechamiento a través de programas flexibles en apoyo a los sectores no asalariados de la población.

Sin embargo, las medidas más importantes propuestas por el régimen continuaron padeciendo de tres debilidades fundamentales que tuvo la política habitacional del pasado. La primera es la presencia de un fuerte sesgo a favor de la atención a los sectores asalariados -trabajadores sindicalizados- y a los sectores de ingresos medios, lo que es congruente en alguna medida con la política financiera de disminuir subsidios, no aumentar el déficit del gobierno y buscar la recuperación de los créditos otorgados, lo que dejó sin resolver la expresión más aguda del problema de la vivienda en México: la atención a los sectores de menores ingresos. La segunda debilidad reside en el excesivo peso específico que parecen tener los intereses políticos en la asignación de los créditos, particularmente en el caso de los fondos destinados a los trabajadores. Un ejemplo claro de esto han sido los mecanismos de asignación adoptados por el INFONAVIT, en los cuales algunos sindicatos, a través de sus representantes, seleccionan a los destinatarios de los créditos.<sup>43</sup> Finalmente, la tercera debilidad se manifiesta a pesar de las buenas intenciones gubernamentales: el subsidio al financiamiento para los sectores de ingresos medios. Los créditos otorgados a los sectores asalariados y de ingresos medios continuaron gozando del apoyo de subsidios; con frecuencia no se trató de subsidios dependientes de mayores erogaciones gubernamentales, sino más bien del costo de oportunidad en el uso de esos recursos, posponiendo la atención a las necesidades de crédito para

vivienda de un sector mayoritario, por atender a unos cuantos y financiar, de esta forma, las pérdidas ocasionadas por una administración inadecuada de los fondos. En el caso del Programa FOVI-Banca destinado a sectores de ingresos medios, el encaje u obligación de invertir en vivienda supone un costo de oportunidad en el uso de estos recursos para otros programas de desarrollo. Un estudio más detallado de la operación de estos instrumentos financieros, respecto al análisis de sus fortalezas y sus debilidades, es el propósito del siguiente capítulo.

En suma, a pesar del esfuerzo gubernamental de los primeros años de esta década la oferta de vivienda no se incrementó en forma significativa, de ahí que la importancia política del problema de la vivienda fue en aumento. Son los sectores de menores ingresos los que se han manifestado con mayor intensidad en los últimos años, haciendo previsible la intensificación del problema político asociado al problema de la vivienda.

### Conclusiones: la vivienda como un problema político

Desde las primeras luchas inquilinarias en los años veinte, el problema de la vivienda se expresó a través de formas de presión política. Como respuesta, los gobiernos posrevolucionarios incluyeron a la política habitacional dentro de su agenda, primero como parte de la alianza que se estableció entre las organizaciones obreras y el partido, y posteriormente como una respuesta a las demandas de los miembros de las capas medias de la sociedad. Esta respuesta gubernamental se dirigió en forma prioritaria a aquellas clientelas que prometieron su lealtad al sistema político o que amenazaron su estabilidad. Por lo mismo, la política de vivienda del gobierno se rigió más bien por criterios de tipo político, dejando la cuestión de la equidad en un segundo plano. La atención explícita y decidida a los sectores de menores ingresos fue tardía e insuficiente, de ahí que

en los últimos años estos sectores hayan logrado incrementar su capacidad de organizarse y presionar al gobierno.

Con base en este análisis se puede concluir que el aspecto político del problema de la vivienda se ha intensificado. Esto se debe en gran medida al incremento tan impresionante de la demanda real por este satisfactor básico, particularmente de los sectores de menores ingresos, y por las dificultades del gobierno para dar una respuesta adecuada a los demandantes. La acción gubernamental ha tenido que enfrentar problemas a nivel directo, respecto de los obstáculos que ha encontrado para lograr satisfacer esta necesidad básica, y a nivel indirecto, por las dificultades del gobierno para estimular inversión privada suficiente en vivienda.

El crecimiento tan impresionante de la demanda real por vivienda y la falta de una oferta suficiente de este satisfactor ha traído como consecuencia el escalamiento de la presión política. Hasta ahora el descontento y la presión se han manifestado a través de cauces legales e institucionales, pero las presiones fácilmente podrían desbordarse.

### III. LA POLITICA DE VIVIENDA EN LOS OCHENTA

Durante la década de los ochenta, la política habitacional adquiere novedosos matices y características. En esta etapa se construyen más viviendas y se realizan más acciones habitacionales que en todas las décadas anteriores, se logra una mayor especialización de las instituciones de vivienda y, a partir de 1983, se enfatiza un poco más la necesidad de dar respuesta a las presiones políticas de nuevos interlocutores que surgen de las capas de menores ingresos de la sociedad, mediante, por ejemplo, programas de autoconstrucción y de lotes y servicios. Además, en esta década se tienen diagnósticos claros de los principales problemas de vivienda. La sección sobre vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 refleja claramente la nueva conceptualización que se hace explícita durante esa década, y marca una serie de criterios normativos en los que se establecen prioridades para la acción habitacional. También, en esa década se da una importancia especial al marco legal incorporando el derecho a la vivienda al texto constitucional como una garantía individual; se crea una Ley Federal de Vivienda y se hacen importantes modificaciones a las disposiciones de arrendamiento.

Todas estas acciones, sin embargo, son difíciles de entender si se considera que la década de los ochenta es también una de las etapas más difíciles por las que ha pasado el país en los últimos cuarenta años, pues hay serias restricciones al gasto gubernamental, tanto corriente como de inversión, lo cual limita seriamente el margen de maniobra del gobierno para llevar a cabo su política social; el gasto en educación y salud se reduce drásticamente en términos



reales; el país sufre de inestabilidad cambiaria y un deterioro en los términos de intercambio (en particular, debido a la caída de los precios del petróleo); la inflación se vuelve un mal casi incontrolable que afecta a todas las unidades familiares y a las instituciones crediticias; el sistema político atraviesa una severa crisis de legitimidad en la que los mecanismos tradicionales de cooptación y control pierden efectividad y se limita el margen para maniobras legislativas, todo esto en el marco de una recesión mundial que afecta directamente al país; y, para exacerbar aún más el problema de vivienda, se sufren los sismos en la Ciudad de México en el año 1985.

El problema fundamental de la política de vivienda de los ochenta lo constituye el hecho de que, mientras que nuevos interlocutores hacen suyas las demandas de vivienda y exigen por lo tanto nuevos arreglos de tipo institucional para darles respuesta, el gobierno continúa ofreciendo los mecanismos tradicionales de subsidio dirigidos prioritariamente a las clases medias. La asignación de vivienda provista por el gobierno se manifiesta como un fenómeno cada vez más politizado,<sup>1</sup> pero en el que, paradójicamente, el gobierno pierde legitimidad por su incapacidad para atender todas las demandas. A pesar del significativo incremento en la producción de vivienda y del financiamiento ofrecido por las instituciones gubernamentales, el problema de vivienda se presenta cada vez con más fuerza como un rezago acumulativo que ahora está a punto de explotar. Los subsidios que han estado implícitos en los programas e instituciones de vivienda han resultado por demás discriminatorios, porque se han dirigido prioritariamente a la población de ingresos medios -que garantiza una recuperación relativamente mayor de los créditos- y a ciertas clientelas específicas con una capacidad de presión

relativamente alta, como pudieran ser, por ejemplo, los obreros sindicalizados incorporados a la CTM. Mientras tanto, la mayor parte de la demanda por vivienda ha quedado desatendida, lo cual implica que los subsidios que se practican y se justifican en aras del bienestar social y la equidad, no cumplen sus objetivos. Además, los subsidios han implicado un alto costo en la eficiencia de la economía en su conjunto y en algunos sectores o grupos en particular que son los que han cargado con el peso de ellos. Una nueva política de vivienda deberá revertir esta tendencia; es decir, reasignar los subsidios en favor de los grupos de más bajos ingresos y modificar elementos de la estructura institucional de manera tal que los sectores de ingresos medios puedan hacerse de una vivienda sin la necesidad de que el gobierno los esté subsidiando.

Este capítulo hace una evaluación detallada de algunas instituciones públicas dedicadas a la política de vivienda durante la década de los ochenta. Se incluye primero un breve recuento del entorno en el que se situó la política habitacional durante toda esta década; luego se propone un criterio de evaluación para las instituciones actuales más importantes en materia habitacional; se evalúa, en particular, el impacto del Programa Financiero de Vivienda (PFV) vía FOVI/Banca, del INFONAVIT y del FONHAPO y, por último, se hace una apreciación de la política habitacional en su conjunto. Al final del libro se incluyen tres apéndices en los que se discuten con detalle los mecanismos de subsidio que caracterizan la acción habitacional de cada una de las tres instituciones habitacionales más importantes - FOVI, INFONAVIT y FONHAPO- y el costo social y de eficiencia del financiamiento que han otorgado. De esta evaluación se pretende obtener un diagnóstico que conduzca a la determinación del tipo de modificaciones que resultan necesarias

dentro de esas instituciones, además de indicar otras alternativas de acción que pueden ser más eficientes y menos costosas asociadas a su actividad y encaminadas a aliviar el problema de la vivienda en México.

### El entorno económico del país en los ochenta

En la década de los ochenta México pasa por un periodo de fuerte recesión económica. Mientras que durante las décadas anteriores el país había logrado crecer y fortalecer una planta productiva industrial por medio de la estrategia de sustitución de importaciones, ya desde los setenta ese modelo de desarrollo se encuentra agotado. En los ochenta se tienen crecimientos poco significativos en el producto interno bruto (PIB) real, e incluso en algunos años llega a caer. El crecimiento del PIB per cápita es negativo en la mayor parte de la década y la inversión alcanza niveles extremadamente bajos. Además, se deterioran los términos de intercambio del país y sobreviene una presión impresionante sobre la economía en su conjunto debido a los pagos del servicio de la deuda externa. En esa década se vive un fenómeno inflacionario sin precedentes, llegando hasta un incremento anual de precios del 150%. Las presiones del déficit del sector público y la dinámica inercial propia del fenómeno inflacionario conducen a una espiral inflacionaria acompañada de inestabilidad cambiaria y altas tasas de interés nominales.

El sector de la construcción -que con frecuencia actúa como un importante dinamizador del crecimiento y un gran generador de empleos- entra en una crisis aún mayor que repercute directamente en amplias áreas de la economía, entre otras

la de vivienda, enfrentando costos crecientes y una demanda muy restringida, lo cual provocó una seria carencia de vivienda nueva durante varios años, debido a la caída en la rentabilidad de las inversiones en este ramo. Así, al no construirse viviendas, las necesidades siguieron creciendo a ritmos similares a los de años anteriores, con lo que la demanda presionó en los mercados de arrendamiento. Además, el fenómeno inflacionario provocó que las rentas nominales se incrementaran considerablemente durante los primeros años de la década. Los precios de los materiales de construcción, por otra parte, se incrementaron más o menos a la par que la inflación hasta 1986; pero a partir de ese año aumentaron aceleradamente. No obstante que el trabajo, que constituye uno de los insumos más importantes dentro de los costos de edificación, se abarató relativamente por el deterioro de los salarios reales, el costo de la edificación en sí aumentó más que los precios, sobre todo a partir de 1987.

En la búsqueda de medidas para combatir la inflación se adoptaron algunos controles de precios, sobre todo en artículos de primera necesidad, y en el precio de la mano de obra. Los salarios mínimos se fueron deteriorando a lo largo de esta década hasta el punto de perder más del 50% de su poder adquisitivo. Entre los precios de bienes de consumo se puede citar el de las rentas de las habitaciones, que frecuentemente ocupan una parte proporcional muy significativa del gasto familiar. Durante la década de los ochenta se intentó controlar también ese precio, con lo que, sobre todo a partir de 1986, los precios generales crecían mucho más rápido que las rentas.

Esto generó una situación en la que no se producía vivienda. Por una parte, la industria de la construcción se encontraba francamente deprimida y los costos de

edificación eran cada vez mayores. Además, el poder adquisitivo de las unidades familiares se encontraba sumamente mermado y, para el caso del arrendamiento, las rentas no podían incrementarse en la misma proporción de la inflación. El deterioro de los ingresos hacía imposible acceder a mecanismos de financiamiento para la provisión de vivienda propia y, debido al alza de las tasas nominales de interés, provocada por la inflación, los mecanismos de financiamiento como las hipotecas se volvieron prohibitivos.

Por otra parte, el sector público enfrentó fuertes restricciones fiscales que le limitaron el espacio de maniobra para su política social. En cuanto a los ingresos petroleros, la baja en el precio del petróleo redujo significativamente esos recursos; los ingresos tributarios se redujeron debido a que la inflación erosionó la base gravable y la disminución de la actividad económica, en general, se tradujo en una menor recaudación. En la medida que el gobierno contó con menos recursos, los subsidios se volvieron más difíciles de otorgar. Paradójicamente, al mismo tiempo que el gobierno se veía obligado a racionalizar los subsidios, la inflación provocó que algunos mecanismos financieros resultaran altamente subsidiados, ya que tenían sus tasas de recuperación establecidas en términos de tasas nominales de interés fijas.

Durante todos estos años, las instituciones encargadas de instrumentar la política habitacional siguieron dotando un gran porcentaje de la vivienda de calidad en forma subsidiada, atendiendo preferentemente a los estratos medios de la población. El costo de dichos mecanismos de subsidio, sin embargo, no fue absorbido por el gobierno, sino por otros agentes. Como se habrá de ver, el costo del subsidio en el financiamiento del INFONAVIT fue soportado por los obreros que

recibían la devolución de su fondo de ahorro, y en el caso de FOVI por el sistema financiero en su conjunto. Además, el subsidio en estos mecanismos no correspondió a una política planeada o premeditada, sino a la manera como la inflación fue afectando a las distintas instituciones. La inflación hizo que las metas de recuperabilidad y accesibilidad de las instituciones financieras de vivienda no fueran alcanzadas. A pesar de todos estos subsidios, sin embargo, la década de los ochenta marca un momento (como se vio en el capítulo anterior) en que la presión política por vivienda se manifiesta a todos los niveles y con una fuerza que no tuvo en las décadas anteriores.

Hacia finales de los ochenta se logra la estabilización de la economía por medio de un "plan de choque" heterodoxo en el que la concertación ha jugado un papel preponderante. Se entra además, en un proceso de apertura comercial que ha cambiado de manera esencial el modelo de desarrollo y la estructura de la economía. La inflación se ve reducida hasta un 40% anual, el gasto público se racionaliza, se están "soltando" poco a poco los controles de precios, bajan las tasas de interés y los salarios presumiblemente empiezan a recuperarse. Todo esto hace que la industria de la construcción mejore sus perspectivas y se empiece a incrementar la inversión -incluida la de vivienda- para alcanzar los niveles anteriores a la crisis de 1982. Todos los datos disponibles hacia el final de la década de los ochenta indican que la economía mexicana ha sufrido transformaciones fundamentales que obligan a las políticas gubernamentales a estructurarse de nuevas formas. Esta afirmación adquiere una relevancia particular cuando se trata del problema de vivienda. La política de vivienda de los noventa tendrá que contemplar una fuerte racionalización en los subsidios y una canalización mucho más selectiva de éstos, así como una decisiva injerencia

gubernamental que busque asegurar el funcionamiento de mercados competitivos y eficientes en los segmentos que comprenden a las unidades familiares que cuenten con capacidad de pago y, en general, un marco regulatorio que no inhiba la inversión en vivienda.

### Instituciones de vivienda en los ochenta

Las instituciones de vivienda más importantes durante la década de los ochenta han sido el Programa Financiero de Vivienda (PFV, a través del FOVI y la banca), el INFONAVIT y el FONHAPO. Para poder evaluar la efectividad de estas instituciones se explorarán cinco dimensiones: 1) la congruencia de los objetivos que se plantean y los mecanismos para llevarlos a cabo; 2) el costo del financiamiento que otorgan; 3) la accesibilidad del financiamiento y el perfil de la población beneficiada; 4) el peso específico del programa frente a otros programas gubernamentales, y 5) la distribución geográfica de los créditos otorgados. Se incluyen además, al final del libro, tres apéndices en los que se comentan con cierto detalle los antecedentes, objetivos, mecanismos de asignación de créditos, las fuentes y usos de los recursos disponibles, y sobre todo el costo que implican sus programas.

El propósito de este análisis es saber si las instituciones más importantes en materia de vivienda cumplen eficientemente con sus objetivos y, de ser así, si éstos están correctamente diseñados para dar respuesta a los problemas más urgentes. Además, resulta de interés saber si en conjunto tienen un peso específico apropiado para ofrecer una solución al problema habitacional. Así, interesa resaltar la manera

como se lleva a cabo la asignación de viviendas por cada institución, el costo que la vivienda tiene para la institución y para el país, y los beneficios que conlleva la provisión de vivienda. Con base en esta evaluación se formularán, en el siguiente capítulo, ciertas recomendaciones de política sustentadas en este diagnóstico.

### El Programa Financiero de Vivienda (PFV) y el FOVI

El Programa Financiero de Vivienda (PFV) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) son quizá las instituciones más maduras dentro de la gama de alternativas que el gobierno ha diseñado e instrumentado para resolver el problema de vivienda. Con el PFV se busca promover la generación de ahorro de la población para destinarlo al sector vivienda y aumentar el empleo productivo, mediante la promoción de la construcción masiva de conjuntos habitacionales y como resultado del estímulo a las actividades industriales. Se trata de una solución de índole eminentemente financiera, lo cual marca de entrada el tipo de limitaciones que dicha institución ha tenido que enfrentar. La inflación, las elevadas tasas de interés y la necesidad de conciliar la accesibilidad de los créditos con una alta recuperación de los mismos, han sido los problemas más graves que se han presentado, y que ha sabido resolver de manera bastante satisfactoria (ver apéndice A). A diferencia de las otras instituciones de vivienda, que han venido funcionando a lo largo del tiempo, el FOVI se ha caracterizado por la transparencia en su funcionamiento y por haberse mantenido muy al margen de conflictos de orden político que pudiesen afectar su funcionamiento y la asignación de las viviendas que



financía y garantiza. A fin de cuentas, la crítica más severa que se ha formulado contra el FOVI y el PFV no radica en realidad en su funcionamiento, sino en el diseño de sus instrumentos, accesibles sólo para las unidades familiares con ingresos por arriba de 2.5 salarios mínimos, por lo que el grueso de la población no puede acceder al financiamiento que el PFV ofrece. La razón por la que la acción de esta institución se ha tenido que restringir a dicho grupo se relaciona, por una parte, con la limitación en la disponibilidad de recursos, que ha llevado a destinarlos a los sujetos de crédito más "confiables" y, por otra parte, a la decisión de no sacrificar una alta recuperación de los créditos lo cual sólo ha sido posible en detrimento de la accesibilidad a los mismos.

El FOVI surgió con el propósito de facilitar el acceso a la vivienda a unidades familiares de ingresos medios. La formación del FOVI parte de la iniciativa de diversos organismos internacionales (como el BID), los cuales enfatizaron la importancia de la acción gubernamental en los programas habitacionales. Mientras que en el resto del mundo la iniciativa del BID fue asumida por agencias dedicadas a proyectos para los grupos de ingresos más bajos y con recursos destinados a los programas de lotes y servicios o parques de materiales para autoconstrucción, en México fue absorbida por el FOVI, sólo que destinando su recursos a los grupos de ingresos medios. Así, el FOVI se convirtió durante la década de los sesenta y principios de los setenta en la institución de vivienda por excelencia, no obstante lo limitado de su cobertura. La función financiera del FOVI fue posible durante estos años gracias a que, hasta 1989, existió un mecanismo de "obligación de inversión", a través del cual se canalizaba un porcentaje importante de los recursos depositados en los bancos comerciales, así como de diversas instituciones de crédito hipotecario,

hacia promotores privados u organismos públicos que construyeran vivienda de interés social. En la actualidad, debido a la restructuración de la banca, la liberalización de las tasas de interés y la búsqueda de mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito, se ha suprimido la obligación del banco de prestar un porcentaje predeterminado de su cartera a adquirentes individuales de vivienda. A partir de entonces, el propio FOVI se ha hecho cargo de esa función, dejándole a la banca sólo la responsabilidad de otorgar créditos puente a los promotores o constructores que construyan vivienda de interés social. Los créditos del sector bancario en favor de los promotores se contratan con tasas de interés competitivas y a través de subastas; los créditos individuales, en cambio, quedaron a cargo del FOVI con tasas y plazos muy atractivos, pero asegurando una recuperación adecuada de los mismos.

#### 1. Congruencia de objetivos

Dentro de sus objetivos, el PFV especifica que busca destinar recursos a familias de recursos limitados, pero con ingresos suficientes para acceder a la vivienda. Los requisitos para acceder a los créditos del PFV, entonces, han sido diseñados para asegurar que las familias cuenten con los ingresos suficientes para pagarlos, lo que de entrada excluye a una buena parte de los demandantes de vivienda. Si se considera que la demanda potencial corresponde a unidades familiares que no tienen capacidad adquisitiva, se puede ver que todo ese segmento no tiene ni la más remota posibilidad de acceder a un crédito del FOVI. Así, los subsidios que el FOVI otorga -relativamente pequeños en cuanto al total de los

créditos que se conceden, pero considerables en cuanto a su monto total- están beneficiando, implícita o explícitamente, al segmento de la demanda de ingresos medios (nominalmente, a familias que ganan entre 2.5 y 12 veces el salario mínimo), y no al grueso de la demanda habitacional. Esto implica que la institución que más vivienda produce no lo hace para quien más la demanda, sino para el más solvente.

La institución es bastante congruente en sus objetivos, si se considera que busca otorgar financiamiento con el menor subsidio posible. El programa financía viviendas, tanto en propiedad como en arrendamiento, que difieren de acuerdo a sus características técnicas y accesibilidad debido a su costo. Los adquirientes de los créditos deben ganar menos de cuatro veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal para acceder a la vivienda del llamado "tipo A" y más de cuatro pero menos de doce para la "tipo B". Entre los requisitos establecidos para recibir un crédito se incluye el de que los solicitantes "tengan capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir los pagos mensuales", lo cual implica que el FOVI atiende a la población relativamente solvente que no puede pagar un crédito hipotecario bajo condiciones comerciales.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, el FOVI ha venido cumpliendo con su función a lo largo del tiempo de manera cada vez más amplia. Tanto por el número de créditos otorgados como por el número de viviendas terminadas por el sistema FOVI-Banca, se puede apreciar un crecimiento muy notable en la década de los ochenta, del 28.1% y 22% anual respectivamente.

[GRAFICA 1

La composición de la vivienda producida por el FOVI ha cambiado en los últimos años, como se puede apreciar en la gráfica<sup>2</sup>. La vivienda en arrendamiento ha cobrado una importancia decisiva en los últimos años, llegando a representar más del 70% de la vivienda financiada por el FOVI. El incremento de la vivienda en renta probablemente estuvo motivado por los atractivos incentivos fiscales vigentes durante esos años, pero, una vez que éstos desaparecieron y con la modificación en el funcionamiento de los créditos otorgados por el Fondo, es probable que ahora la inversión dirija a la construcción de vivienda en propiedad.

[GRAFICA 2]

## 2. Costo del financiamiento

Cualquier esquema de financiamiento que se proponga facilitar el acceso a la vivienda a grupos que de otra manera no podrían conseguirla, requiere por fuerza de algún mecanismo de subsidio. Estos subsidios no necesitan ser directos, como lo sería el hacer entregas de dinero en efectivo o pago de pasivos de las unidades familiares por parte del gobierno. La sola labor de garantía que el gobierno puede ejercer constituye en sí misma una forma de subsidio. Si el gobierno no hiciera las veces de asegurador, absorbiendo el riesgo implícito en los créditos, éstos se tendrían que contratar con tasas de interés mayores de tal manera que pudieran compensar el riesgo y arrojar un valor esperado positivo a los prestamistas. De ahí que los subsidios a los programas habitacionales puedan presentarse de maneras sumamente sutiles. En el caso del FOVI, los subsidios son instrumentados a través

de reducciones en la tasa de interés y en el riesgo implícito en los créditos (ver apéndice A). En última instancia, la reducción en el riesgo se traduce en una tasa de interés menor, por lo que se puede decir que la totalidad de los subsidios del FOVI se instrumentan a través de la tasa de interés con que se contratan los créditos. Esto es así, no obstante que desde hace algunos años se han hecho esfuerzos por eliminar los subsidios financieros en los programas en que tiene injerencia el Banco de México. Es un hecho, sin embargo, que ningún banco comercial prestaría a las tasas que presta el FOVI (el CPP) durante periodos tan largos (hasta 20 años).

El subsidio que proporciona el FOVI es indispensable, pues los créditos con tasas bancarias resultan prohibitivamente caros para la mayoría de las familias, que si tuvieran que pagar tasas de interés competitivas, se verían en la necesidad de competir por los fondos, con otros proyectos que también demandan crédito como son las obras industriales o proyectos de infraestructura. En la medida que la rentabilidad de estos proyectos sea alta, esos sectores podrían pujar por obtener los créditos para sí, ofreciendo tasas de interés más altas, con lo que las unidades familiares no podrían disponer de fondos para vivienda a menos que pagaran tasas de interés tan altas como las del resto de la economía. En otras palabras, el problema implícito en los créditos con tasas de interés menores a las del mercado, como los que otorga el FOVI, radica en que los recursos destinados a vivienda tienen un costo de oportunidad en función de otros proyectos que también requieren financiamiento y que pueden pagar una tasa de interés mayor, o en función de proyectos que puedan pagar tasas de interés equivalentes, pero que se pudieran destinar a otros sectores de ingresos más bajos (ver apéndice A).

Este concepto de costo de oportunidad es fundamental, porque indica que para medir el subsidio implícito en cualquier proyecto de vivienda no basta con medir el valor en términos reales de los fondos (esto es, su valor descontándole los efectos inflacionarios), sino que es necesario descontarlos respecto de una tasa de interés competitiva que incluya no sólo el componente inflacionario, sino también una tasa de interés real positiva. Cuando se habla de que la recuperación de los créditos del FOVI fue (hasta 1988) de alrededor del 90%, se olvida incluir el costo de oportunidad de dichos créditos medido en términos de la tasa de interés competitiva. En suma, el subsidio implícito en el programa no es sólo del 10% -que es lo que falta para alcanzar una recuperación en términos reales del 100%-, sino de una cantidad mayor que incluye el costo de oportunidad dado por la tasa de interés real.

Las bajas tasas de interés de los créditos del FOVI elevan los costos del sistema bancario en su conjunto, haciendo que los otros créditos se encarezcan, debido a la existencia de un efectivo subsidio cruzado de aquellos demandantes de crédito en favor de los acreditados de vivienda.

Sin embargo, se debe reconocer que, de todas las instituciones gubernamentales dedicadas a la vivienda, el FOVI es la única que cobra intereses que por lo menos cubren la parte inflacionaria de los créditos, permitiendo que éstos se refinancien y se paguen en un menor o mayor plazo, en función de la evolución del salario mínimo.

### 3. Accesibilidad del crédito: población beneficiada

Es indispensable indentificar al sector de la población que ha resultado beneficiado por la operación del FOVI. Para ello se deben conocer los mecanismos de asignación y selección de los posibles beneficiarios y estimar el costo que tiene el financiamiento para el acreditado y con ello, dependiendo de la distribución del ingreso, calcular a qué porcentaje de la población beneficia la institución. Esto permitirá hacer una evaluación de congruencia externa respecto al problema de vivienda como un todo, determinando qué tan accesible es este tipo de financiamiento para los sectores de menores ingresos.

Richard Moore<sup>2</sup> estudia el impacto del FOVI en los diferentes segmentos del mercado, en función de su ingreso, considerando el costo promedio de la vivienda, el monto del financiamiento y el porcentaje que corresponde al enganche. El análisis de Moore, que utiliza datos de los setenta, llega a la conclusión de que 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 sujetos de crédito bancario. Según Moore, no se puede negar la preocupación por la vivienda de interés social que subyace a la creación de estos fondos. Sin embargo, el hecho de que estos fondos dependan del financiamiento institucional privado significó que en los años sesenta y setenta sólo la porción superior del sector de bajos ingresos resultara beneficiada.<sup>3</sup>

Garza y Schteingart<sup>4</sup> han calculado, con base en datos de 1975, que suponiendo que el banco financiara el 80% de una casa con un precio de \$139,000, y asumiendo un periodo de 15 años para pagar la hipoteca al 9% de interés, los

pagos mensuales deberían ser de \$1,128. Comparando esta cifra con la información sobre la distribución del ingreso y basados en los gastos mensuales de los varios deciles para el mantenimiento de las casas, sólo el 30% de la población con ingresos superiores tendría la posibilidad de cumplir con los pagos mensuales señalados, excluyendo al 70% restante de menores ingresos.

Diversos estudios han sugerido estimaciones de la proporción del ingreso de una familia que deberá destinarse al pago de la vivienda. Un estudio del Banco Mundial<sup>5</sup> utiliza como un estimador razonable de la proporción que debe destinarse a vivienda el de 2 a 2.5 veces el ingreso anual de una familia para acceder a una vivienda propia, o bien el 15% del ingreso mensual; en este caso, según el análisis de Moore, el 60% de la población no puede acceder a un crédito FOVI debido a lo elevado de los pagos mensuales. Bergsman<sup>6</sup> sugiere que para hogares urbanos pobres se espera que el 24% del ingreso mensual deberá ser utilizado en vivienda; en este caso, otra vez, sólo el 40% superior tiene acceso a la vivienda usando el mecanismo del crédito hipotecario de FOVI.

Según Moore, la falta de operatividad de los fondos cuando se trata de los sectores de más bajos ingresos, reside en la conceptualización misma del problema de la vivienda por estas políticas. El problema de vivienda definido como exclusivamente financiero y de acceso a los mercados de crédito, ha tenido implicaciones muy serias relacionadas con la cobertura de estos programas. En primer lugar, al enmarcar la "crisis de vivienda" como un problema de acceso a los mercados de crédito hipotecario (privado), el programa se ve obligado a establecer los mecanismos de crédito en términos aceptables para el sector bancario.



Es importante tener en mente que la crisis económica por la que ha pasado el país en los últimos 10 años hace que la evaluación de Moore resulte relativamente anticuada, ya que la creciente inflación, las tendencias de los salarios reales y la fuerte contracción en la industria de la construcción, entre otros factores, han tenido efectos importantes sobre el mercado de vivienda.

Actualmente el FOVI cuenta con un mecanismo de pago, bastante imaginativo, ligado a los salarios mínimos. El crédito en el momento de ser contratado se expresa en función del número de salarios mínimos que representa en ese momento. A ese monto, expresado en salarios mínimos, se le aplica un factor del 1% o del 1.5% según se trate de vivienda de tipo "A" o "B". Para obtener la mensualidad a pagar, el factor resultante se multiplica por el monto del salario mínimo del mes inmediato anterior a aquél en que se hace el pago. De esta manera el monto de los pagos se encuentra claramente correlacionado con las fluctuaciones en los salarios. Si el salario se deteriora en términos reales, el pago se reduce de manera proporcional, con lo que se asegura la solvencia de los acreditados. Los intereses se calculan aplicando el CPP del Banco de México sobre el saldo insoluto, expresándolos, de nuevo, en términos de salarios mínimos. Además se prevé la posibilidad, de ser necesario, de refinanciar los intereses que no alcanzaran a cubrirse en un determinado pago. Así, la institución permite que se postergue el pago del principal hasta que la situación salarial lo permita. En un sentido estricto el crédito no tiene un plazo fijo, pues bien pudiera ser que se pague, si la tendencia en los salarios mínimos es a apreciarse en términos reales, mucho antes de lo que se hubiera esperado si éstos permanecieran constantes.

El mecanismo de pagos implica que la situación descrita por Moore para los setenta sigue estando vigente hoy en día, pues probablemente los créditos FOVI apenas pueden ser pagados por familias con ingresos cercanos a 4 veces el salario mínimo, que es el límite superior de las viviendas tipo "A". Esto se debe a que, con el presente mecanismo, el costo de las viviendas en términos de salarios mínimos es muy alto. Como ya se ha mencionado, la vivienda más barata que se podía conseguir en 1988 costaba unos 20 millones de pesos, lo cual implicaba en ese entonces 93 salarios mínimos. Si se considera razonable que el 24% de los ingresos se dediquen al pago de la vivienda, entonces sólo familias con ingresos por arriba de 3.6 veces el salario mínimo podrían tener acceso a este programa, lo cual significa, utilizando datos de distribución del ingreso de 1977, que el programa se está destinando más bien al 20% de la población con ingresos más altos y excluyendo al 80% de ingresos más bajos.<sup>7</sup>

#### 4. Peso específico del programa.

El Programa Financiero de Vivienda (PFV) representó en 1988 el 18% de las acciones de vivienda, y el 50% del monto total de inversión realizada por organismos de vivienda relacionados con el sector público.

El programa contribuyó con el 30% de las viviendas concluidas por los organismos institucionales de ese mismo año. En este sentido, se puede apreciar con toda claridad que el PFV ha sido, con mucho, el programa más importante en cuanto a inversión no sólo en los últimos años, sino desde su creación en los sesenta. En la gráfica 3 se muestran las unidades concluidas y la inversión ejercida

(en términos de viviendas) por el PFV del FOVI, así como por el INFONAVIT, el FOVISSTE y el FONHAPO, en cada uno de los cinco años anteriores a 1988.

[GRAFICA 3]

## 5. Distribución regional

En cuanto a la manera como el PFV distribuye su financiamiento a lo largo del territorio, se puede comentar que en su mayor parte se destina a ciudades medias y que excluye por completo cualquier localidad de tipo rural. Sin embargo, el problema para poder determinar las regiones o ciudades más beneficiadas por el programa, es que la información disponible se encuentra en forma agregada.

[GRAFICA 4]

Dentro de la estadística de vivienda, la inversión de la banca no se encuentra desagregada por estados. Sin embargo, las observaciones anteriores pueden ser inferidas de la información de los créditos FOVI que se destinan, cada vez en mayor medida, a ciudades medias diferentes al Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, como se puede apreciar en la gráfica 4, que indica la descentralización de las acciones del FOVI.

## 6. Diagnóstico

Para la conceptualización del PFV instrumentado a través del FOVI, el problema de vivienda consiste en que las unidades familiares necesitan un plazo lo suficientemente largo e intereses relativamente moderados para poder hacer frente al pago de una vivienda, es decir, se trata de un problema técnico meramente financiero, de ahí que sus objetivos se planteen de tal forma. La solución que ofrece el FOVI cumple con esos objetivos en la medida en que permite que las unidades familiares de ingresos medios accedan a créditos subsidiados con plazos muy largos. Sin embargo, desde el punto de vista de la totalidad del problema tanto político como social de la vivienda, y no de la problemática específica de los sectores de ingresos medios, la conceptualización no es adecuada debido a que, al buscar que el mecanismo sólo atienda a los grupos que garantizan una alta recuperabilidad relativa de los créditos, se excluye a buena parte de la demanda potencial y se capturan recursos financieros para la vivienda terminada a costa de su posible uso en otro tipo de programas, como los de vivienda progresiva o lotes y servicios, que tienen menor costo unitario y mayor impacto social. De ahí la necesidad de que se racionalice lo más posible el subsidio implícito en estos programas, destinando los recursos de subsidio directo del gobierno federal vía Banco de México a otro tipo de programas de vivienda. Se recomienda además liberar algunos recursos del sistema bancario para programas destinados a grupos de menores ingresos en los que, aunque la recuperabilidad sea baja, los montos sean lo suficientemente pequeños para que el subsidio total resulte equivalente al que actualmente existe. En general, los cambios introducidos en 1989 parecen estar encaminados correctamente,

aunque deberían poner mayor énfasis en la atención a grupos de menores ingresos (que ganan de 2 a 4 veces el salario mínimo).

## EL INFONAVIT

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) es la segunda institución, en orden de importancia, con que cuenta la política habitacional del sector público, tanto por los recursos que maneja como por las viviendas terminadas que produce. La vivienda producida por el INFONAVIT se destina a trabajadores asalariados, en su mayoría sindicalizados, buscando cumplir con el precepto constitucional que obliga a los patrones a proporcionar vivienda a sus empleados. El INFONAVIT lleva a cabo un importante programa habitacional, financiando la construcción de las viviendas con recursos que provienen de las aportaciones patronales y otorgando créditos a los trabajadores a quienes se les asignan viviendas. Sin embargo, el precepto constitucional no se ha cumplido del todo ya que, para una gran mayoría de los trabajadores inscritos en el Instituto, la perspectiva de hacerse de una vivienda es totalmente distante y remota.

Debido al peculiar mecanismo con que opera, el INFONAVIT realiza simultáneamente dos funciones: por una parte hace que un monto importante de recursos esté disponible para financiar la vivienda, y por la otra, otorga créditos subsidiados para los derechohabientes "afortunados" que tienen el suficiente "peso político" para ser seleccionados.

La accesibilidad de una vivienda para un trabajador en lo individual depende fundamentalmente de que sea incluido dentro de alguna promoción, ya sea del

sindicato al que está afiliado o de algún otro grupo independiente; esto ha dado lugar a un arreglo en el cual, en lugar de que la asignación de vivienda dependa de características socioeconómicas específicas, se da una doble relación clientelista: entre los agremiados de los sindicatos con sus líderes, por una parte, y los líderes sindicales con la burocracia del INFONAVIT para obtener la autorización de las promociones, por la otra. Esto ha sido así a partir del momento en que se sustituyó el sistema relativamente transparente y justo de selección por computadora, por el sistema de promociones externas para la asignación de vivienda (ver apéndice B). Lo que se percibe en el INFONAVIT es que la asignación de la vivienda se encuentra ampliamente politizada,<sup>8</sup> en el sentido de que no todos los sindicatos o grupos organizados logran que sus promociones sean aprobadas, pues hay prioridad para aquéllas sobre las que el Instituto siente más presiones o bien, sabe que obtendrá alguna ventaja adicional al autorizarlas. A pesar de que subsiste un sistema computarizado, hay razones para creer que los criterios utilizados para seleccionar las promociones que habrán de ser autorizadas son más bien de tipo político, con un amplio margen para la discrecionalidad de los funcionarios del Instituto.

#### 1. Congruencia de objetivos

El INFONAVIT se planteó desde el principio como un mecanismo financiero de tipo revolvente que permitiera que los trabajadores adquirieran vivienda en propiedad, tal como lo estipulaba su derecho constitucional. Sin embargo, el carácter financiero del fondo de tipo revolvente no ha sido cumplido en absoluto, como se

puede apreciar de la discusión incluida en el apéndice B. En cuanto a la dotación de viviendas, el INFONAVIT ha construido un impresionante número de habitaciones cada año, aunque nunca ha alcanzado (como se ve en la gráfica 5) la cifra de 100,000 viviendas al año que se propuso en un principio. Esto se ha debido, sobre todo, a problemas relacionados con la recuperación de créditos, pero también a serias ineficiencias que se han manifestado a lo largo del tiempo. Como se puede ver en la gráfica 6, existe un rezago en el tiempo entre la autorización para incluir viviendas en el programa anual y la terminación de éstas, ya que se aprecia que sólo una parte mínima de las viviendas terminadas en un año corresponde a viviendas de programas del mismo año.

[GRAFICAS 5 Y 6]

Existe además un rezago entre los créditos asignados y el momento en que éstos se pueden considerar ejercidos una vez que la vivienda es entregada a su dueño, como se puede ver en la gráfica 7.

[GRAFICA 7]

Los esfuerzos del INFONAVIT se han dirigido mayoritariamente hacia la vivienda terminada, a pesar de que lleva a cabo algunos programas de otro tipo, como serían los créditos para el financiamiento de la adquisición de vivienda a terceros; de construcción en terreno propiedad del trabajador; de ampliación, reparación y mejoras de vivienda, y de pago de pasivos. Sin embargo, los créditos

de la así llamada "Línea I", que se destinan a la construcción de vivienda, constituyen con mucho los más importantes, representando en 1988 el 85.9 por ciento del total.

Por otra parte, el INFONAVIT ha dado, sobre todo en los últimos años, una importancia medular al financiamiento para familias de bajos ingresos (ver gráfica 8). Se puede apreciar que a últimas fechas más del 90 por ciento de los créditos de la institución se destinaron a familias con ingresos por debajo de 2 veces el salario mínimo mensual, y de éstos la mayor parte corresponde a los que se encuentran en el rango entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo, es decir, a los trabajadores más pobres.

#### [GRAFICA 8]

Esta reasignación de créditos hacia los grupos de menos ingresos le ha permitido al INFONAVIT disminuir el importe real de los créditos otorgados, ya que los grupos de menores ingresos han venido recibiendo créditos más pequeños, como se puede apreciar en la gráfica.<sup>9</sup> Este rasgo es fundamental porque es lo que explica el comportamiento aparentemente paradójico de la institución, que aunque haya visto deteriorados sus recursos, tanto por la baja recuperación de créditos como por la caída de las aportaciones patronales que se hallan ligadas a los salarios reales, ha financiado un mayor número de viviendas cada año. El hecho es que las unidades ahora construidas resultan más baratas y de una calidad sensiblemente inferior a las del pasado.



## [GRAFICA 9]

### 2. Costo del financiamiento

Sin dejar de lado las limitaciones antes mencionadas, el problema más grave del INFONAVIT consiste en que su financiamiento resulta extremadamente costoso. Como se discute con cierto detalle en el apéndice B, el INFONAVIT cuenta con un subsidio implícito de un monto desmedido que depende de un factor ajeno a la política habitacional -la inflación-, y que proviene de la descapitalización del fondo de ahorro (ver gráfica 10) que eventualmente debe ser devuelto a los trabajadores. Según cálculos del propio INFONAVIT, hasta antes de que ligara su sistema de pagos a la evolución del salario mínimo, la recuperación real de los créditos era de apenas un 14.4%.

## [GRAFICA 10]

Esto significa que el INFONAVIT otorgaba un subsidio en los créditos del 85.6%, sin tomar en cuenta el costo de oportunidad de los recursos disponibles para sus programas, medida en términos de una tasa de interés real positiva y de las ineficiencias y costos sociales que puede acarrear el sistema de cobros de cuotas patronales, que funcionan de manera muy similar a los impuestos. Esto, sin embargo, no fue un hecho premeditado o planeado dentro de una política determinada del INFONAVIT. Fue la inflación la que determinó el monto del subsidio, ya que los pagos de los créditos permanecieron fijos durante mucho tiempo

con una tasa de interés del 4%. Si bien es cierto que a partir de 1987 el sistema fue modificado, indizando los pagos con respecto al salario mínimo, esta modificación no tuvo efectos retroactivos, por lo que el grueso de los subsidios lo constituyen créditos viejos con pagos fijos. Además, aun y con el sistema indizado al salario mínimo, la recuperación respecto al fenómeno inflacionario sigue siendo deficiente, pues no se cobran intereses que incorporen las expectativas de inflación, y menos aún se cubre el costo de oportunidad del dinero del que dispone la institución.

El INFONAVIT no ha logrado funcionar como un verdadero fondo revolvente, sino que ha obtenido sus recursos y llevado a cabo sus acciones gracias a las aportaciones patronales, y ha podido tolerar la bajísima recuperación de sus créditos gracias a una fuerte descapitalización de su fondo que se ha traducido en devoluciones irrisorias para los trabajadores (ver apéndice B). El subsidio de los programas del INFONAVIT no ha provenido del gobierno, sino de la devolución que se hace a los trabajadores. Esto es particularmente grave si se considera que los trabajadores no conforman un grupo homogéneo, sino que existen diferenciales de ingresos muy significativos entre ellos. Así, los subsidios no provienen sólo de los trabajadores relativamente ricos, sino también de los trabajadores más pobres, que probablemente nunca tendrán la fuerza política para ser incluidos dentro de una promoción de vivienda, y que estarían mucho mejor si por lo menos recibieran el fondo de ahorro. Si el fondo fuera realmente revolvente, es decir, si se hubieran establecido desde el principio mecanismos de pago de los créditos con recuperaciones razonables y se hubiera ideado una forma de ajustar el fondo en términos reales con la recuperación de los créditos vigentes, el INFONAVIT tendría hoy tres veces más recursos de los que realmente dispone para construir tres veces

más viviendas, además de que habría podido devolver fondos de ahorro, en términos reales, del mismo valor que las aportaciones originales.

El INFONAVIT no le cuesta ni un centavo al gobierno federal, aunque es éste el principal agente legitimado con sus acciones. Fuera de las aportaciones iniciales con las que se constituyó el fondo, el gobierno federal tiene por medio del INFONAVIT un mecanismo que le permite liberar recursos para la construcción de vivienda y utilizarlos para satisfacer a ciertas clientelas políticas, que por su fuerza o su potencial conflictivo le resultan particularmente importantes. Sin embargo, el costo social de una institución como ésta, vista desde la perspectiva de las mermadas devoluciones de los fondos de ahorro, ha sido altísimo. Además, la importancia de las clientelas atendidas por el INFONAVIT se ha visto disminuida a la luz del surgimiento en los ochenta de nuevos grupos demandantes de vivienda. De alguna manera, el costo de legitimarse a través del INFONAVIT es no sólo el dispendio de recursos que esta institución ha significado, sino la no disponibilidad de recursos para las nuevas clientelas y grupos que han venido surgiendo. Al canalizar gran parte de la atención gubernamental a un mecanismo como el INFONAVIT, se ha tenido que descuidar la atención al grueso de la demanda y el potencial conflicto político que esta ha representado y aún representa.

El INFONAVIT es un claro ejemplo del tipo de problemas que hacen urgente una nueva política de vivienda. Resulta un mecanismo exageradamente costoso, que implica serios dispendios en la asignación de recursos, mismos que son soportados por trabajadores que reciben fondos de ahorro considerablemente mermados, para beneficiar a un limitado número de personas que por sus nexos sindicales o su particular posición privilegiada dentro de las organizaciones

sindicales puede acceder a una vivienda. Se trata de una institución que tiene una enorme ventaja en cuanto a la fuente de sus recursos, ya que no depende de partidas presupuestales ni de forma alguna de gasto público, y en esa medida ofrece un amplio marco de acción a la política habitacional. Sin embargo, esa enorme ventaja no ha sido debidamente aprovechada y en consecuencia Instituto se ha descapitalizado y ha perdido con ello la oportunidad de ampliar su acción mucho más allá de lo que ha hecho hasta el momento. Además, su acción se ha dirigido a un sector que ha dejado de ser tan importante políticamente como lo fue en otras décadas; se han asignado viviendas de manera discrecional y arbitraria, sin relación con las necesidades más urgentes y beneficiando más bien a los grupos con mayor poder político.

Lo más grave de todo es que los recursos se han asignado a los grupos que no son los más importantes en términos del déficit de vivienda, no obstante que en los últimos años se ha intentado dirigir los créditos hacia los trabajadores con ingreso de 1 a 1.25 veces el salario mínimo. Esto ha traído como consecuencia que muy pocos (a lo sumo 700,000 familias durante un periodo de 18 años) se hayan beneficiado con subsidios muy altos, mientras que la gran mayoría de los trabajadores y sus familias se han encontrado con que los recursos disponibles para el financiamiento de vivienda son muy limitados y sólo se obtienen desde posiciones políticamente privilegiadas. Pero no sólo esto, sino que el INFONAVIT mismo ha sido percibido -por aquéllos que no se han visto beneficiados por sus programas y que sin embargo hacen aportaciones al mismo- como una institución ineficiente, injusta y sesgada en favor de los que cuentan con capacidad de presión política; es decir, los "favoritos" del sistema.

### 3. Accesibilidad del crédito: población beneficiada

La población beneficiada por los programas del INFONAVIT se puede ubicar naturalmente bajo el rubro de "trabajadores". El solo hecho de hablar de trabajadores implica que la institución sirve a quienes perciben ingresos iguales o por arriba del salario mínimo, lo cual excluye ya de entrada al 40% de la población más pobre. Por otra parte, los mecanismos de asignación que existen en el INFONAVIT sólo permiten acceder a una vivienda si se pertenece al grupo sindical que promueve una acción con tal finalidad y que tiene la suficiente fuerza política, o de otro tipo, para lograr que su promoción sea la elegida.

En el caso del INFONAVIT, es difícil hacer un análisis cualitativo similar al que se hizo con FOVI. Si bien es cierto que se pueden identificar ciertos segmentos, también se debe considerar que la acción del INFONAVIT segmenta de entrada a la demanda al atender exclusivamente a sus trabajadores afiliados. El INFONAVIT, a lo sumo, puede ser accesible a los poco más de cuatro millones de derechohabientes, todos los cuales perciben ingresos por arriba del salario mínimo. En teoría, las promociones y los requisitos y criterios de asignación deben permitir que los menos privilegiados dentro de este segmento sean quienes se beneficien con la vivienda. Y aunque presumiblemente las acciones del INFONAVIT se han dirigido en los últimos años prioritariamente a los derechohabientes que ganan menos de 1.25 veces el salario mínimo, los criterios de asignación no se siguen necesariamente con total transparencia. El sistema da cabida a la corrupción y a los malos manejos, tanto por parte de los promotores como por funcionarios del

INFONAVIT. Los promotores, por una parte, pueden exigir de los trabajadores promovidos primas o gratificaciones para llevar adelante su petición de vivienda y, de alguna manera, es tan grande la demanda insatisfecha, que las personas estarán dispuestas a pagar fuertes sumas con tal de aumentar su posibilidad de hacerse de una vivienda lo antes posible. Los empleados del INFONAVIT, por otra parte, pueden ser sobornados por los promotores para que lleven sus promociones adelante y sean escogidas en lugar de otras; esto, de nuevo, debido a la naturaleza del sistema de promoción que deja abierto un amplio margen de discrecionalidad para los funcionarios del Instituto.

#### 4. Peso específico del programa

Hasta 1988 el INFONAVIT había producido en sus programas de vivienda casi 700,000 unidades terminadas; asignó otros tantos créditos; devolvió más de 400,000 fondos de ahorro, y contaba con un patrimonio de alrededor del doble -en términos reales- de lo que tenía inicialmente. En los últimos años, el INFONAVIT ha estado dotando de viviendas a un ritmo impresionante. Como se puede ver en la gráfica 3, con alrededor de 60,000 viviendas otorgadas al año, la institución se coloca como la mayor oferente de vivienda, equiparable a la totalidad de lo hecho conjuntamente por el FOVI y la banca (casi una tercera parte de la vivienda provista por el sector público).

## 5. Distribución regional

En cuanto a la distribución regional de los programas del Instituto, alrededor del 15% de los recursos se destinaron al Distrito Federal, no obstante que el 40% de la recaudación provenía de ahí. En las localidades de Monterrey, Guadalajara y el Estado de México se busca que precisamente los mismos recursos que fueron recaudados en cada una de esas localidades se inviertan ahí mismo. El resto de los recursos se reparten entre los estados según las promociones que se autoricen. Casi la totalidad de los programas del INFONAVIT son para vivienda en zonas urbanas.

## 6. Diagnóstico

Para el INFONAVIT el problema de vivienda consiste fundamentalmente en que el derecho constitucional a la vivienda de los trabajadores no puede ser cumplido si no se establece un mecanismo financiero de ahorro forzoso que libere recursos y haga disponibles créditos para los trabajadores. Según esta conceptualización, es necesario que los trabajadores tengan una vivienda terminada, y la mejor manera de financiarla es por medio de una institución tripartita. Por ello, se ha planteado el objetivo de que ciertos recursos se hagan disponibles dentro de un fondo revolvente para la provisión de vivienda, y de proporcionar créditos con pagos accesibles para quienes puedan obtenerlos. Este objetivo se ha cumplido en una forma extremadamente ineficiente y poco equitativa, desde el momento en que el fondo de ahorro se ha deteriorado considerablemente a causa de la inflación y los

trabajadores han recibido un fondo de ahorro sumamente mermado respecto a las contribuciones que los patrones hicieron en su favor. El mecanismo ha sido poco equitativo porque la asignación de viviendas ha dependido de criterios de afiliación sindical y pertenencia a ciertos grupos o clientelas, más que atendiendo a una búsqueda de las unidades familiares más desprotegidas o con mayores necesidades. Además, la inequidad en la asignación ha llevado a que la institución sea percibida como un coto de poder de los líderes sindicales, propenso a la corrupción y malos manejos. La conceptualización del INFONAVIT sobre el problema de vivienda pierde de vista que gran parte de la demanda potencial corresponde a población que no está necesariamente incorporada a organizaciones sindicales o que ni siquiera puede ser catalogada en el rubro de "trabajadores". Por todo esto, y a pesar de la reciente corrección de algunos de estos problemas, es necesario que el INFONAVIT adquiera una estructura financieramente sana, que le permita extender sus recursos y atender a la población más pobre dentro del segmento del mercado sobre el que está actuando; que los mecanismos de asignación se vuelvan mucho más justos (de esta manera podrá desempeñar una importante labor legitimante) y que destine parte de sus recursos a financiar otro tipo de proyectos diferentes de vivienda que le permitan dar subsidios cruzados para los créditos de los trabajadores de menores ingresos.

#### Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Desde el principio el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se planteó como una institución que debía atender, mediante el otorgamiento de



créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, es decir, cabezas de familias que ganan hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados y con dependientes económicos. A diferencia del FOVI y el INFONAVIT, esta institución se ha dedicado a apoyar programas diferentes a los de vivienda terminada. Alrededor de la mitad de los créditos otorgados por el FONHAPO se destinan a vivienda progresiva, y casi una tercera parte a los programas de lotes y servicios. La ventaja relativa del FONHAPO reside precisamente en que este tipo de programas resultan relativamente más baratos y representan un mejoramiento significativo en las condiciones habitacionales de sus beneficiarios. Así, el FONHAPO ha contado, en términos de recursos, con un presupuesto relativamente limitado, pero lo ha podido utilizar para financiar casi una tercera parte de las acciones habitacionales del Estado en los últimos años, lo que le ha dado a la institución un potencial político legitimante formidable.

El FONHAPO se ha convertido en el interlocutor por excelencia del 70 por ciento de la población que cuenta con ingresos familiares menores a 2.5 veces el salario mínimo. El surgimiento en los últimos años de un fuerte movimiento urbano popular que se ha convertido en la parte potencialmente más explosiva del problema de vivienda, impone al FONHAPO un gran reto: atender a la población con la menor capacidad adquisitiva del país, con un monto de recursos relativamente exiguo. Esto le exige el diseño de mecanismos de racionalización y selección de acreditados que logren una razonable recuperación así como una asignación lo más justa posible, de forma que se maximice el impacto social de sus programas al tiempo que permite al gobierno sortear el problema político implícito en la demanda de vivienda de estos grupos.

El FONHAPO tiene una restricción fundamental en cuanto a la fuente de sus recursos. Como se comenta con cierto detalle en el apéndice C, debido al subsidio implícito en los créditos del FONHAPO, los recursos propios de la institución, que provienen de la recuperación de créditos y de su patrimonio, sólo alcanzan para cubrir el 40% del financiamiento que otorga. El resto proviene de otro tipo de fuentes que pueden ser nacionales o internacionales. Las aportaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que directamente hace el gobierno federal representan una quinta parte de sus recursos y los créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial, representan el 40% restante. A diferencia de los años sesenta y principios de los setenta, cuando los créditos internacionales se dedicaban a construir vivienda terminada del FOVI dentro del PFV, actualmente los préstamos internacionales se destinan a vivienda progresiva y programas de lotes y servicios vía el FONHAPO. Este cambio en la concepción del uso que debe darse a los recursos internacionales proviene de un cambio en la política gubernamental que, de profundizarse, puede implicar un cambio de dirección de la atención gubernamental en favor de los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, no se ha dado hasta el momento un viraje de este tipo, sino que, a pesar del mayor énfasis que se le ha dado a una institución como el FONHAPO, se sigue apoyando prioritariamente a los sectores de ingresos medios a través de instituciones como el INFONAVIT y el FOVI.

La asignación de los créditos del FONHAPO se ha venido haciendo, sobre todo después de los sismos de 1985, a través de organizaciones legalmente constituidas con personalidad jurídica propia. Es decir, no se ha concedido préstamos a título individual, sino que se han intentado aprovechar las organizaciones ya existentes en las localidades, sin importar que éstas sean parte

del movimiento urbano popular, de los diversos sectores del PRI o de agrupaciones independientes. Este mecanismo de asignación ha provocado que la labor del FONHAPO se politice<sup>9</sup> a todos los niveles, y tanto en el interior de la institución como con respecto a las asociaciones a las que atiende. La ventaja que, según el FONHAPO, se obtiene al no otorgar créditos individuales, es que los lazos comunitarios que vinculan a los individuos dentro de dichas instituciones hacen que los pagos se vean asegurados porque la organización presiona para que los individuos cumplan, lo cual es una garantía de la solvencia de los acreditados. Sin embargo, la ventaja evidente que va más allá de los problemas de recuperabilidad de los créditos es que la capacidad legitimante de las acciones del FONHAPO se concentra en organizaciones en lugar de diluirse entre individuos aislados, lo cual le da un peso político mucho mayor. Es decir, el carácter de "agencia eminentemente política" del FONHAPO se ve sustentado precisamente en el mecanismo de asignación de créditos con que cuenta.

En última instancia, el FONHAPO, al asignar créditos a organismos estatales de vivienda, organizaciones populares ligadas al partido gobernante o a organizaciones populares independientes, capitaliza la legitimación al sistema político que la vivienda suele otorgar. Por esa razón, por paradójico que esto resulte, ninguna de estas instancias tiene en principio una prioridad especial: sólo en la medida en que circunstancialmente resulte conveniente apoyar a un grupo o a otro, la acción del FONHAPO se vuelca en esa dirección. Esto genera un problema político de magnitudes enormes en el que la pertenencia a las organizaciones populares ligadas al gobierno o al partido en el poder no son recompensadas, y con

frecuencia se "premia" -dependiendo de la coyuntura específica- a los grupos "disidentes" o "independientes".

Otro de los rasgos que hacen del FONHAPO un mecanismo fundamentalmente político, es el que haya largos periodos de espera para que las promociones de vivienda sean atendidas, pues mientras los grupos esperan, se desarticula su movilización, ya que las reivindicaciones que plantean se atienden lentamente. Esto hace que el FONHAPO tenga grandes expedientes de financiamientos documentados y autorizados, que cumplen con los requisitos necesarios, pero que aún no son otorgados efectivamente, porque no existen los recursos para hacerlo. Entonces las organizaciones populares presionan, ya no por un apoyo gubernamental para la provisión de vivienda, sino para que entre los créditos que el FONHAPO está por conceder, los suyos sean precisamente los promovidos. Esto permite a la institución discernir durante el periodo de espera qué grupos organizados son los verdaderamente más fuertes y potencialmente más peligrosos para darles prioridad. Como en el caso del INFONAVIT, los mecanismos de asignación de créditos obedecen más a condicionantes de tipo político que a las verdaderas necesidades sociales que se están manifestando.

## 1. Congruencia de objetivos

Los objetivos que el FONHAPO se plantea cubren un amplio campo de acciones habitacionales: ofrece recursos, busca mejorías técnicas en la construcción de viviendas y fomenta la gestión a través de organizaciones creadas por la

población para ese fin. Esos objetivos inmediatos parecen cumplirse, aunque sólo sea selectivamente hacia los grupos que presionan con mayor insistencia.

Pero el verdadero obstáculo que enfrenta el FONHAPO tiene mucho más que ver con el dimensionamiento de la institución frente a los objetivos que se plantea y el tipo de problemas que pretende resolver. Al considerar los recursos con que cuenta la institución y el tamaño del requerimiento de vivienda de la población que tiene ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo, se puede ver con claridad que el FONHAPO no puede ofrecer suficientes recursos para todos los demandantes potenciales. En realidad, como ya se ha mencionado, la institución utiliza mecanismos de "filtro" y selección por medio de los cuales logra identificar a los grupos políticamente más sensibles, a quienes beneficia con sus programas.

Además de sus objetivos políticos, el FONHAPO se plantea mejorar la redistribución del ingreso, los niveles de empleo y el fomento a la producción de bienes de consumo popular. Asimismo busca la descentralización de los núcleos urbanos y la regularización de tierras. Estos objetivos mucho menos inmediatos parecen más buenos deseos que cuestiones en las que se puedan ver resultados concretos. De alguna manera parecería que la segunda serie de objetivos corresponden a los planteamientos de los planes de gobierno y a la intención de que, por lo menos en la retórica gubernamental, se le dé un lugar especial a los sectores populares. La institución, en su carácter de agencia política, busca legitimar su acción en función a objetivos incuestionables y de gran alcance, aunque no alivien necesariamente el problema de la vivienda para la población de bajos ingresos.

## 2. Costo del financiamiento

El tamaño de los recursos del FONHAPO es relativamente pequeño si se compara con las dos "grandes" instituciones de vivienda que serían el INFONAVIT y el FOVI. Si bien su recuperación de fondos no es tan alta como la del FOVI, la de FONHAPO es bastante razonable con respecto a los logros del INFONAVIT en este sentido, sobre todo si se tiene en consideración el público al cual se otorgan los créditos y la manera en que, como organismo financiero, se ha visto afectado por las altas tasas de inflación de los últimos años. Lo que es más, de todas las instituciones de vivienda, el FONHAPO fue la primera en adecuar los pagos de sus créditos a la capacidad de los individuos, ligando su sistema de recuperación a la evolución de los salarios mínimos. Como se ha visto, en los años de mayor inflación el INFONAVIT conservaba una tasa de interés fija en los créditos que otorgaba, y el FOVI permitió que los pagos se dispararan junto con la evolución de las tasas de interés, haciendo muy difícil a los adquirentes de vivienda pagar un crédito FOVI. Es decir, el INFONAVIT sacrificó la recuperación de créditos en aras de que los préstamos siguieran siendo accesibles, y el FOVI sacrificó accesibilidad en aras de que los créditos fueran altamente recuperables. El FONHAPO, en cambio, logró un equilibrio entre estos dos objetivos al introducir el sistema de pagos ligado a la evolución del salario mínimo (mismo que fue adoptado por las otras instituciones poco después).

En términos absolutos, el FONHAPO otorga subsidios mucho más pequeños que por el INFONAVIT y el FOVI, ya que los créditos del primero son por montos reducidos, y aunque su recuperación es menor, representan un valor total bajo frente

a los subsidios en valor total que otorgan las otras instituciones. Sin embargo, en el caso del FONHAPO, los créditos sí le cuestan al gobierno federal de manera más o menos directa. Es decir, mientras que el costo del financiamiento del INFONAVIT es absorbido por los trabajadores que reciben un fondo de ahorro mermado, y la mayor parte del costo del financiamiento del FOVI recae sobre el sistema bancario en su conjunto, en el caso del FONHAPO los costos son incurridos por el gobierno. La recuperación de créditos en términos reales para el FONHAPO ha venido siendo a lo largo de los últimos años del 30 por ciento, lo cual implica que hubo un subsidio del 70 por ciento. A partir de 1987, el FONHAPO sostiene que la recuperación se ha elevado al 50 por ciento, gracias al cambio en el sistema de pagos que ha quedado ligado a la evolución del salario mínimo.

### 3. Accesibilidad del crédito: población beneficiada

Como ya ha sido mencionado, los créditos del FONHAPO se asignan a un sector de la población específicamente determinado: quienes ganan menos de 2.5 veces el salario mínimo. De esa población, se pretende que el 50% de los créditos sean asignados a la población con ingresos por debajo de 1.5 veces el salario mínimo. Durante 1983 y 1988, el 50.6% de los créditos se destinaron a población no asalariada. Existe una clara correlación entre el nivel de ingreso y el programa en el que se pidió crédito. La población que tuvo créditos de lotes y servicios tenía un ingreso promedio de 1.4 veces el salario mínimo; la que tuvo vivienda progresiva de 2 veces, y la de vivienda mejorada de 1.5 veces. Los porcentajes de afectación

salarial para cada una de estas categorías fueron en promedio de 14, 21.8 y 15.2 por ciento, respectivamente.

Además, existe un esquema de "enganche y pagos" ligado al salario que se busca que la afectación salarial sea mínima, llegando a niveles acordes con las recomendaciones del Banco Mundial. De alguna manera, la institución ha optado por mantener una política en la que se asegure la accesibilidad aunque la recuperación sea relativamente menor. Esto se debe probablemente a que, por el segmento al que pretende atender, se necesita tener presente en primer lugar la posibilidad de pago de las unidades familiares, ya que en este caso no se trata de un problema netamente financiero, sino de niveles de ingresos. Sin embargo, claramente se ve que las acciones y los recursos del FONHAPO no alcanzan a cubrir más que una parte relativamente pequeña de la demanda insatisfecha por vivienda entre los grupos de bajos ingresos.

En un análisis que compara la acción del FONHAPO respecto a la distribución del ingreso, resulta claro que se trata de un programa accesible para un número mucho mayor de gente que cualquiera de los otros dos programas. Según los datos de distribución del ingreso, el 70% de la población se encuentra en el grupo de los que tienen ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo. La capacidad de pago de esta población es, sin embargo, sumamente limitada, pues según ese mismo tipo de encuestas, estos grupos dedican menos del 10% de sus ingresos al pago de vivienda, fundamentalmente porque no pueden pagar una cantidad mayor por lo limitado de sus presupuestos, que se agotan simplemente en el pago de alimentos y transporte.



#### 4. Peso específico del programa

Dentro de la acción habitacional del Estado, el FONHAPO es la tercera institución más importante en términos del impacto de sus programas sobre un número muy significativo de unidades familiares. En 1987 llevó a cabo el 20 por ciento de las acciones con sólo el 3.9 por ciento del presupuesto (ver gráfica 3).<sup>10</sup>

#### 5. Distribución regional

En cuanto a la distribución regional de las actividades del FONHAPO, en el periodo que va de 1983 a 1988 sólo el 18% de los créditos otorgados fueron para la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, mientras que el 56% se asignaron a 57 ciudades medias (según el Plan Global de Desarrollo), y el 26% a zonas rurales y otras localidades.

#### 6. Diagnóstico

El FONHAPO diagnostica correctamente que el problema más grave en la política habitacional es el de la población más pobre. Partiendo de un reconocimiento explícito de la inequitativa distribución del ingreso que existe en el país, el FONHAPO plantea que la única solución viable es la de otorgar créditos subsidiados para la construcción de vivienda progresiva, la adquisición de lotes y la dotación de servicios. La institución ha logrado formular e implementar programas en esta dirección, pero ha fallado en su realización porque la dimensión de los

recursos con que cuenta es muy limitada frente a la magnitud del problema a resolver. A causa de esa limitación de fuentes de recursos para otorgar créditos, la institución se ha vuelto un mecanismo extremadamente politizado en el que quienes presionan más y tienen un mayor poder de gestión son los que terminan siendo atendidos. Esto ha resultado en que la institución no sea legitimante respecto a los grupos que se quedan al final de las "colas", y que incluso sea vista como una institución populista e injusta en sus asignaciones. Por todo ello es necesario destinar mayores recursos hacia este sector, probablemente buscando liberarlos de las instituciones que atienden a los otros sectores, además de buscar que la asignación de créditos sea un proceso poco politizado y relativamente transparente.

#### Conclusiones: apreciación global de las instituciones de vivienda

Del análisis acerca de las instituciones oficiales de vivienda en los ochenta, se puede ver con claridad que la política de vivienda se concibió, como se vio en el capítulo anterior, como la menos cara de las políticas sociales a las que debía dar énfasis el gobierno, ya que sus costos eran incurridos primordialmente por el sistema financiero y los patrones, y sólo dependía en una proporción menor de la recaudación y el presupuesto. Durante mucho tiempo la política habitacional fue, además, relativamente legitimante y tenía efectos muy significativos en el marco macroeconómico en cuanto a reactivación de algunos sectores y generación de empleos. Sin embargo, hacia finales de la década se percibe con mayor claridad que los mecanismos de asignación de crédito o de vivienda -excesivamente politizados- han llevado a que la política de vivienda cumpla una función

deslegitimante para aquéllos que no resultan beneficiados de los programas gubernamentales; además, ha resultado ser excesivamente costosa e ineficiente, ya que los mecanismos financieros que se establecieron no se han cuidado de conservar una alta recuperabilidad que permita destinar mayores recursos a la vivienda. Por último, dicha política no ha reconocido plenamente la función que el sector privado puede desempeñar en la solución de este problema, pues en vez de impedir -a través de una reglamentación entorpecedora- debería estimular e incentivar la dotación privada de vivienda para arrendamiento o propia.

De la evaluación de las distintas instituciones en materia de vivienda se puede construir un mapa general en el que se evalúan sus funciones y características de acuerdo a los criterios establecidos. Al observar con cuidado este mapa se descubren algunos aspectos que resultan muy relevantes para la proposición de una nueva política habitacional.

En primer lugar, vale la pena mencionar que las distintas instituciones tienen "clientelas" o grupos específicos, y que el traslape entre unas y otras es mínimo; es decir, es cada una de ellas "ataca" segmentos diferentes del mercado. Mientras que el INFONAVIT se concentra en trabajadores asalariados organizados con ingresos regulares de una a dos veces el salario mínimo, el FONHAPO se dedica a unidades familiares de ingresos irregulares dentro de un rango similar, aunque incorporando algunos con ingresos menores de un salario mínimo. El FOVI y la banca, en cambio, sólo son accesibles para las unidades familiares que tienen ingresos estables aproximadamente por arriba de tres veces el salario mínimo.

Hay que notar también que, salvo algunas limitadas acciones del FONHAPO, quienes ganan por debajo de un salario mínimo no recibe una atención adecuada,

siendo que representan el grueso de la población demandante. Según estimaciones de la SEDUE, este sector representará alrededor del 68 por ciento de las necesidades de vivienda de aquí al año 2000.

Se puede apreciar, asimismo, una asignación de recursos y acciones desproporcionada respecto a la estructura de la demanda por grupos de ingreso. Mientras que poco menos del 50% de los recursos le corresponden al FOVI y la banca, estas instituciones cubren un segmento que representa alrededor del 25% de la población. Al mismo tiempo, el FONHAPO cubre el 65% de la población con únicamente el 4% de los recursos. Aun en términos de acciones esta relación es muy desproporcionada, pues el FOVI y la banca llevan a cabo alrededor del 30% de las acciones, mientras que el FONHAPO apenas alcanza a realizar el 15%.

Incluso desde el punto de vista de costo del financiamiento para las instituciones, el subsidio implícito está dirigido de manera incorrecta según la distribución de la demanda: en 1987 el monto promedio de los créditos del FOVI y la banca fue de 18 millones de pesos, con lo que, con una recuperación al 90 por ciento en términos reales, se tenía un subsidio al crédito de 1.8 millones de pesos; el monto promedio de los créditos del FONHAPO en ese mismo año fue de 2 millones de pesos, con una recuperación del 50 por ciento, con lo que el subsidio era, por crédito, de un millón de pesos. Es decir, se subsidiaba con el doble en montos absolutos, por crédito, a la población de mayores ingresos (atendida por el FOVI) que a la de menos ingresos (atendida por el FONHAPO).

Esta diferencia en los montos totales del crédito lleva necesariamente a la reflexión sobre el tipo de vivienda que predomina en la acción gubernamental. El 60% del total de las acciones, que corresponde al FOVI y el INFONAVIT, produce

viviendas terminadas, que naturalmente resultan las más costosas. El impacto social de programas como los de lotes y servicios, parques de materiales para autoconstrucción o vivienda progresiva es, sin embargo, de dimensiones formidables cuando se observa la mejoría en la forma de vida de las familias beneficiadas, teniendo un costo significativamente menor que la vivienda terminada.

Analizando los mecanismos de asignación de los créditos para vivienda, o la vivienda en el caso del INFONAVIT, encontramos que mientras el FOVI tiene un mecanismo relativamente transparente, en el que gran parte de la asignación depende, en última instancia, de los promotores-constructores y de los individuos que participan en los conjuntos habitacionales construidos por agentes privados, el mecanismo del INFONAVIT está íntimamente ligado a los cotos de poder de los organismos obreros y sus líderes, y está expuesto a la ineficiencia y malos manejos; y el mecanismo del FONHAPO más bien parece la ventanilla de relaciones públicas de una agencia eminentemente política. Del mapa de instituciones se puede apreciar que, para las unidades familiares de bajos ingresos (por debajo de 2.5 veces el salario mínimo), no hay opciones de acceso a la vivienda que no estén politizadas y en las que el mecanismo de asignación no dependa de mecanismos clientelistas relativamente "injustos".

En cuanto a la fuente del subsidio, debe apuntarse que ésta varía dependiendo de los objetivos y funciones de cada institución. En el caso del FONHAPO, se afirma claramente que la intención no es obtener una recuperación del 100 por ciento, sino que, en congruencia con una noción de estado benefactor, se ve al subsidio como una parte fundamental dentro del mecanismo. En el FOVI los subsidios se han canalizado a través de las tasas de interés preferenciales y de la

obligación de dedicar un cajón preferencial de crédito para vivienda de interés social; sin embargo, la institución ha estado siempre muy consciente de la necesidad de actuar no como un mecanismo de subsidio, sino como una institución financiera que permita que se alargue el plazo de los créditos, que queden garantizados y que se adecue la amortización a la capacidad de pago, refinanciando los intereses. El INFONAVIT ha resultado muy costoso, sobre todo durante los últimos años, en la medida en que los trabajadores reciben un fondo de ahorro totalmente erosionado por la inflación. En este caso son los trabajadores, y no el gobierno, quienes aportan el subsidio (se habla poco dentro de la institución del carácter eminentemente subsidiado de sus créditos).

A pesar de que todas estas instituciones han llevado a cabo ajustes en sus formas de pago, buscando disminuir el efecto de la inflación sobre la recuperación de los créditos, sólo el FOVI se ha ajustado de forma tal que el efecto queda neutralizado totalmente, gracias a que se cobra una tasa de interés real positiva y se refinancian los intereses no pagados. En el caso del INFONAVIT y el FONHAPO, los mecanismos sólo neutralizan parcialmente los efectos de la inflación, ya que dependen de la evolución de los salarios mínimos. Estos mecanismos de recuperación, por otra parte, han tenido un efecto negativo, desde el punto de vista de la accesibilidad a los créditos en el caso del FOVI, y positivo en el caso del INFONAVIT y el FONHAPO.

Hay que mencionar que todas las instituciones trabajan, en última instancia, con base en créditos de grupos y no individuales. A pesar de que los créditos quedan imputados a individuos, las promociones externas por parte de los líderes obreros y sindicatos del INFONAVIT, las promociones de los promotores-

constructores para los créditos puente en el caso del FOVI, y las organizaciones civiles para la gestión de créditos del FONHAPO, son todas organizaciones a nivel colectivo.

Por último, cabe resaltar que, salvo el FONHAPO, ninguna de las instituciones importantes lleva a cabo programas en los que se pretenda complementar el ahorro informal y la capacidad de movilización de recursos interfamiliares de las unidades más pobres, para lograr, mediante créditos individuales, una mayor cobertura de los programas.

#### IV. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE VIVIENDA

Es sorprendente encontrar que ningún país del mundo ha logrado solucionar totalmente el problema de la vivienda. En los países de Europa occidental, en Estados Unidos, en los países del bloque socialista, en los países de reciente industrialización del sudeste asiático y en el resto de los países de América Latina, la vivienda es un problema aún no resuelto. De hecho, dentro de lo que han logrado los distintos países en vías de desarrollo, México puede contarse como uno de los pocos en donde la política de vivienda ha sido relativamente efectiva, aunque esto sea cierto sólo para los grupos de ingresos medios y altos. Es posible afirmar que en México se ha intentado llevar a la práctica una gran parte de las medidas de política habitacional disponibles a diversas escalas. Sin embargo, el rasgo distintivo ha sido un relativo descuido y una insuficiente asignación de recursos a los grupos de más bajos ingresos. Las experiencias de otros países en materia de vivienda pueden mejorar en la comprensión del problema habitacional de México, y aportar posibles soluciones que en otros países han sido exitosas y que en México no han sido ensayadas, o cuando lo han sido, se han instrumentado en programas de poco alcance y con bajos presupuestos.

A pesar de que los países desarrollados no han enfrentado el problema del crecimiento demográfico explosivo y urbanización acelerada, como ha sido el caso de México y los países en vías de desarrollo, también han tenido muy graves dificultades para organizar de manera eficiente y equitativa su política de vivienda y el desarrollo urbano en general. En el caso de los países menos desarrollados, se han logrado éxitos relativamente importantes en programas aislados, algunos



dirigidos a los segmentos de ingresos medios y otros para los estratos de la población más pobre, pero en general se ha fracasado en diseñar e instrumentar una política de vivienda global que atienda a todos los sectores que demandan habitación. Resulta muy interesante, pues, buscar en todos esos países con contextos sumamente diversos, los ejemplos, pautas y directrices para una acción habitacional más eficaz.

Vale la pena recalcar que la política de vivienda debe incluir a todos los segmentos demandantes, pues en caso de relegar a alguno de ellos, se corre el riesgo de sufrir efectos perversos contrarios a la intención de la política. Un claro ejemplo de este tipo de efectos negativos proviene de la experiencia -común a un gran número de países- de programas originalmente destinados a la población más pobre, pero que terminan beneficiando a la población de ingresos medios, quedando las familias de ingresos bajos sin atención suficiente. El fracaso en la atención al grupo objetivo proviene, la mayor parte de las veces, al pensar únicamente en las familias más pobres, sin tomar en cuenta que las familias de ingresos medios no tienen tampoco resuelto su problema de vivienda. Por esta razón, en este capítulo se rescatan y presentan experiencias de varios países y contextos, que corresponden con problemas específicos de distintos estratos de ingreso en el caso mexicano. A partir de este análisis, en el siguiente capítulo se presentará una propuesta coherente y global sobre una nueva política de vivienda para el país.

Debido a la falta de un país o varios países que pudieran servir como ejemplos "modelo" de una política de vivienda exitosa, este capítulo se estructura más bien en torno a problemas específicos respecto a la provisión de vivienda, buscando resaltar los casos en que distintos países han ensayado soluciones más o

menos exitosas e intentando identificar los factores que puedan explicar el posible éxito. Así, la primera sección discute la acción directa del gobierno al proporcionar vivienda en renta, enfatizando los casos de Gran Bretaña, Cuba y Hong Kong. La segunda sección se dedica a analizar algunos aspectos de los apoyos financieros ejemplificados por los casos de Chile y algunos países de Europa occidental. La tercera sección examina la provisión de vivienda por parte de los mercados privados, enfatizando la aplicación de las hipotecas en Estados Unidos. La cuarta sección discute muy brevemente la posible participación de los empleadores en la provisión de vivienda. La quinta sección se dedica a los programas de apoyo para la población más pobre, enfatizando los exitosos programas de lotes y servicios que ha llevado a cabo el Banco Mundial, y por último, la sexta sección examina los mercados de vivienda privada en renta y las políticas para apoyarlos o inhibirlos seguidas en varios países europeos, así como en Corea del sur y Egipto.

#### La vivienda gubernamental en renta

Hasta fechas recientes, la manera más directa en que los gobiernos habían instrumentado sus políticas habitacionales era a través de acciones específicas en los mercados de vivienda, generalmente a través de instituciones establecidas para construir y administrar vivienda en renta subsidiada para familias de bajos ingresos. En México, este tipo de acciones se llevaron a cabo durante la década de los cincuenta, cuando el IMSS y el ISSSTE construyeron conjuntamente 14,761 viviendas tan sólo en el Distrito Federal, en conjuntos habitacionales como la Unidad Independencia. Para 1963, sin embargo, este tipo de esquema es abandonado

debido a sus altos costos administrativos y por la entrada de los programas de apoyo al financiamiento de vivienda propia a través del Programa Financiero de Vivienda (PFV).

Hasta 1970, este tipo de programas de bloques habitacionales masivos de muy alta calidad y con rentas subsidiadas fueron el tipo de acción más común en materia habitacional en todo el mundo. Sin embargo, a partir de entonces, se empiezan a dejar de lado por sus altos costos sobre el presupuesto, la imposibilidad de reproducirlos a escalas significativas y el tipo de inequidades que generan. Actualmente, la tendencia mundial en materia de vivienda se dirige a eliminar la acción directa del gobierno sobre los mercados de vivienda para concederle un papel regulador. La política de vivienda se instrumenta, cada vez más, a través del marco regulatorio y de estímulos adecuados que incentiven la inversión, confiándole a la iniciativa privada la mayor parte de las acciones.

Aún así, es interesante examinar algunos casos específicos en los que se ha intentado incidir, por medio de acción directa, sobre todo en favor de los grupos de más bajos ingresos, y las razones por las que esta manera de implementar la política de vivienda ha resultado con frecuencia poco efectiva. Conviene analizar, además, algunos casos relativamente exitosos, en donde la política gubernamental se ha instrumentado a través de la construcción directa, logrando resultados satisfactorios. También se deben considerar algunos casos en los que, a pesar del éxito relativo obtenido mediante la vivienda en arrendamiento, los gobiernos han decidido en últimas fechas dejar esta función en manos de los agentes privados.

En muchos países, el gobierno ha asumido decididamente la función de oferente de vivienda en arrendamiento, no sólo para sus servidores públicos (como en India o Egipto), sino para la población en general. En Gran Bretaña, por ejemplo,

el 31% del acervo de vivienda lo constituyen las viviendas públicas que el gobierno renta a un precio subsidiado. Sin embargo, ésta es la excepción a la regla. Normalmente la vivienda en arrendamiento se ha manifestado como una actividad del sector privado en la que se busca obtener un rendimiento, con riesgos muy bajos y costos administrativos casi nulos, y cuando el gobierno ha intervenido en este mercado lo ha hecho a pequeña escala. El gobierno británico mismo ha cambiado su visión del papel que debe jugar en la provisión de vivienda, iniciando en los últimos años un vasto programa que pretende vender las viviendas públicas a sus inquilinos a precios muy accesibles.

Probablemente la respuesta adoptada por el gobierno británico ha sido la más radical que se conoce en cuanto a política de vivienda, al dar a los inquilinos a través del Acta de Vivienda de 1980 un derecho por estatutos para comprar la vivienda que habitaban. De acuerdo con el nuevo ordenamiento, las autoridades locales tenían la obligación de vender las viviendas si el inquilino así lo deseaba, y no sólo esto, sino que las viviendas se habrían de ofrecer con fuertes descuentos en los mercados libres: de un 33% si se trataba de un inquilino con menos de 4 años de antigüedad, hasta un 50% para aquéllos con más de 17 años. El descuento fue subsecuentemente incrementado hasta llegar a un 60%. Una vez que se decretó el nuevo ordenamiento, el número de viviendas compradas anualmente se incrementó en forma espectacular: de 80,000 en el año 1980 a niveles de poco menos de 200,000 a partir de 1982. Para 1986 el 20% de la vivienda propiedad de las autoridades locales había sido vendida a sus inquilinos. El gobierno, además, está buscando formas de vender conjuntos habitacionales completos al sector privado para que éste los administre.

A pesar de que la experiencia de la "privatización" de la vivienda en Gran Bretaña ha tenido algunos problemas -entre ellos que la oferta de vivienda en arrendamiento para las unidades familiares más pobres se ha visto disminuida-, y que las autoridades se han quedado con las unidades de peor calidad, aún así el programa ha sido un éxito en cuanto a que ha detenido el deterioro de una buena parte del acervo de vivienda, además de aligerar la carga sobre el presupuesto gubernamental.

Pero este proceso de reversión de la vivienda gubernamental en renta a vivienda en propiedad, no es exclusivo de los países europeos desarrollados. Aun en Cuba, a partir de 1985, se ha empezado a permitir que los inquilinos compren sus viviendas y que algunos dueños ofrezcan habitaciones en arrendamiento. Después del triunfo de la revolución cubana en 1959, el nuevo régimen se dedicó fundamentalmente a cambiar las condiciones de tenencia en los mercados de vivienda; tan sólo tres meses después, se redujeron las rentas entre un 30 y un 50 por ciento. En 1960 se promulgó la Ley de Reforma Urbana, que prohibió el arrendamiento privado, expropió las unidades en renta en favor del gobierno con una compensación muy pequeña para los antiguos dueños, determinó que la renta máxima sería del 10 por ciento de los salarios, y en los casos de gente con ingresos mínimos, se estableció que la vivienda sería gratuita. A los inquilinos se les concedió la alternativa, por otra parte, de comprar la vivienda que habitaban en un plazo de entre cinco y veinte años, pagando al gobierno la renta que antes entregaban al arrendatario. Pero en 1969 se suspendió el derecho a esta segunda alternativa, aunque ya para entonces un número significativo de familias la habían aprovechado. Para 1972, la composición en términos de tenencia de los mercados de vivienda en

Cuba era la siguiente: 75% tenía vivienda propia (incluyendo a quienes habitaban en vivienda autoconstruida de calidad deficiente); 10% estaba en el proceso de comprar una vivienda propia; 8% pagaba renta y 6% habitaba en vivienda gratuita.

A partir de entonces, el porcentaje de los que rentan ha aumentado, ya que la única oferta nueva ha provenido de la vivienda en renta construida por el gobierno. La oferta de vivienda por parte del gobierno, sin embargo, ha estado muy por abajo de la demanda debido a que en lugar de apoyar programas masivos de vivienda de bajo costo (por ejemplo, los programas de lotes y servicios o mejoramiento habitacional), el gobierno cubano se ha dedicado a construir vivienda nueva de alta calidad y de costo elevado. Para la década de los ochenta, la situación de la vivienda en Cuba resultaba lamentable: no sólo no se había invertido debido a la crisis económica y la escasez de materiales de construcción, sino que las viviendas existentes se habían deteriorado significativamente. Por esta razón, a partir de 1985 el gobierno ha permitido que los arrendatarios compren la vivienda con la esperanza de que al ser propia, se vean motivados a darle mantenimiento; asimismo, se ha permitido la vivienda privada en renta con objeto de suplir las grandes deficiencias en la oferta habitacional.

El caso de Hong Kong constituye uno de los pocos ejemplos en donde la acción directa del gobierno en la provisión de vivienda en renta ha resultado exitosa, aunque también aquí encontramos algunos problemas que conviene apuntar. De los más de cinco millones de habitantes de Hong Kong, el 45% se benefició en 1984 de los programas de vivienda pública en renta, y cada año entre 170,000 y 180,000 personas más obtienen la asignación de una vivienda pública nueva. El gobierno de Hong Kong asigna anualmente una tercera parte de su presupuesto de inversión en

capital (470 millones de dólares, alrededor del 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto)<sup>1</sup> en su programa de vivienda. La escasez extrema de tierra en Hong Kong, brindó el mejor argumento en favor de la intervención estatal para evitar invasiones y asentamientos irregulares y lograr un ordenamiento urbano adecuado. El ciclo típico de reubicación de los asentamientos irregulares a otros terrenos o de regularizar tierras de "paracaidistas", conociendo de antemano que luego éstos se vuelven a desplazar y ocupan otras tierras, era insostenible por la particular característica geográfica del país. Así, el gobierno de Hong Kong se ha dedicado a reubicar asentamientos irregulares, desde la década de los cincuenta, en edificios multifamiliares de varios pisos donde se cobran rentas relativamente accesibles. Hay que reconocer que esta reubicación no fue del agrado de las familias consolidadas que hubieran preferido quedarse en la periferia, pero el carácter relativamente fuerte y autoritario del gobierno de Hong Kong logró que tal asignación habitacional fuera aceptada por la población.

Las rentas de estas viviendas fueron fijadas estimando que se recuperaría el costo histórico del edificio en un periodo de 40 años pagando una tasa de interés compuesta del 3.5 por ciento anual. El fijar la renta en términos del costo histórico de la vivienda, y el no aumentar las rentas nominales, a pesar de que los costos de construcción se han incrementado en los últimos años, ha provocado que se genere cierta inequidad entre los arrendatarios, ya que los subsidios aumentan en la medida en que la construcción es más antigua, aunque sea de una calidad equivalente. En cualquier caso, sin embargo, los subsidios del programa de vivienda pública son formidables. Según la Autoridad de Vivienda de Hong Kong la renta de la vivienda

pública se sitúa en alrededor de 20 o 30 por ciento de los niveles correspondientes al sector privado, lo cual implica un subsidio promedio del 70 al 80 por ciento.

Al parecer, entonces, el programa de Hong Kong ha sacrificado cierta recuperabilidad -no tanto en cuanto al costo histórico, sino en cuanto al costo de oportunidad de la vivienda que se manifiesta en los mercados privados- en favor de su accesibilidad, alargando los plazos de amortización y manteniendo las rentas a niveles relativamente bajos respecto a las del sector privado. No obstante, el costo económico de un programa de este tipo es gigantesco, tanto en el sentido de los recursos fiscales que se movilizan como en la ineficiente asignación de recursos que estos subsidios producen. Quizá la presión generada por las características geográficas peculiares del país y por los asentamientos irregulares, hicieron que el gobierno estuviera dispuesto a destinar gran parte de su presupuesto a este programa, ya que el bienestar social que se generaba era inmenso frente al caos que el desorden urbano hubiera implicado. Sin embargo, estimaciones econométricas han determinado que el costo en eficiencia al asignar los recursos a la vivienda de esta manera ha significado que el 40% de los recursos fiscales que se destinan a programas de vivienda se estén desperdiciando, pues no generan beneficios directos para la población.<sup>2</sup>

El programa, entonces, ha tenido éxito en proporcionar habitaciones dignas a la mayor parte de los pobladores, aunque con un costo de eficiencia considerable. Según un estudio del Banco Mundial, en 1970 el 40% de las necesidades de vivienda en Hong Kong eran cubiertas por el sector privado, lo cual, al agregarle el 45% satisfecho por el sector público, deja sólo a un 15% de la población obligada a habitar viviendas improvisadas de baja calidad. Este es un logro impresionante si se



piensa que en México -que ha sido relativamente exitoso si se compara con otros países en su política de vivienda- apenas el 60% de la demanda es satisfecha por los sectores público y privado tomados en conjunto.

A pesar de este éxito cuantitativo, el problema más grave que se presenta en Hong Kong en este momento es la inequidad que ha generado, pues cuando se inició el programa, las autoridades no tomaron en cuenta objetivos distributivos dentro de su diseño. Así, no se buscó identificar a los más necesitados, sino más bien resolver el problema inmediato de los asentamientos incontrolados, y entonces el hecho de que el gobierno proporcionara vivienda alentó a muchas familias a solicitar vivienda pública aun cuando ya estuvieran ocupando una vivienda privada de calidad aceptable. Según encuestas sobre el perfil de los arrendatarios realizadas por las autoridades de Hong Kong, diez años después de iniciado el programa de vivienda pública, el 50% de los ocupantes, antes de ser seleccionados para acceder a una vivienda, se habían convertido en "paracaidistas" asentándose ilegalmente, motivados quizá por la expectativa de obtener una vivienda con una renta subsidiada, siendo que previamente rentaban vivienda privada. Cuando se establecieron ciertos criterios para ser elegible a los programas públicos, a principios de los sesenta, buscando que la población más necesitada fuera la más beneficiada, tampoco se lograron corregir las inequidades. El resultado fue que para 1981 la estructura en términos de distribución del ingreso de los arrendatarios en el sector público respecto a los del sector privado era prácticamente idéntica.

El error en los criterios de selección consistió en que sólo se tomó en cuenta el ingreso de las familias en el momento en que entraron al programa, sin considerar la evolución de sus ingresos a lo largo del tiempo. No se establecieron mecanismos

para hacer indagaciones subsecuentes de las necesidades o ingresos de las familias ni se contemplaron las perspectivas de ingresos futuros para realizar la selección, lo cual provocó que el programa no se destinara prioritariamente a las familias más pobres. Como resultado, familias de ingresos relativamente altos, que bien podrían pagar una vivienda en el sector privado, ocupan ahora los conjuntos públicos, mientras que muchas familias pobres, sobre todo cuando son pequeñas, han quedado desprovistas, ya que los criterios de selección para este sector favorecen a las familias grandes.

El programa ha generado por ello dos tipos de inequidades: por una parte, no ha logrado ser tan progresivo como se hubiera esperado de un programa de subsidios auténticamente popular, ya que los subsidios llegan a favorecer incluso a familias que se encuentran en el 5 por ciento más alto de la distribución del ingreso (inequidad vertical). Por otra parte, se da un trato desigual a las familias que gozan de subsidios respecto a las que rentan en el sector privado, dejando que las segundas paguen tres veces más que las primeras (inequidad horizontal).

La inequidad vertical reside en que le falta progresividad en el programa, por lo que era de esperarse que el 100 por ciento de los beneficios se destinaran al 40 ó 50 por ciento más pobre de la población, y esto no debería ser así; sin embargo, esto no es tan grave como podría parecer a primera vista. Si se compara la distribución de los beneficios del programa según los niveles de ingresos, con la distribución del ingreso que existe en el país, resulta que el 20% de la población más pobre recibe sólo el 5.4% de los ingresos y obtiene el 17% de los beneficios de la vivienda pública; el 20% siguiente obtiene sólo el 11% de los ingresos, pero el 26% de los

beneficios del programa; y el 20% más rico de la población, que tiene el 47% de los ingresos, recibe el 10% de los beneficios del programa.<sup>3</sup>

El programa de vivienda de Hong Kong, a pesar de su relativo éxito, ilustra lo costoso que puede resultar intentar proveer de vivienda digna a toda la población de un país, y el tipo de inequidades que se pueden generar en el trayecto. Es importante considerar, además, que la peculiar característica física de la ciudad-estado orilló a que la única política viable fuera ésta, sobre todo si se toman en cuenta los importantes flujos migratorios que llegaban de China cada año. Por último, vale la pena mencionar que la escala del programa de vivienda de Hong Kong sólo es imaginable en un país en crecimiento, que cuente con abundantes recursos fiscales para pagar los subsidios y una población con niveles de vida cada vez mejores.

### Los apoyos financieros

Los apoyos financieros constituyen quizá uno de los insumos más decisivos para acceder a la vivienda, sobre todo entre los grupos de ingresos medios y altos, aunque en alguna medida también para los más pobres. En México, a partir del Programa Financiero de Vivienda de 1963, instrumentado a través del FOVI y la Banca, y del sistema de "ahorro forzoso" del INFONAVIT a partir de 1972, los apoyos financieros han sido los mecanismos más importantes en la acción habitacional del gobierno, generando un número significativo de viviendas durante esos años y beneficiando sobre todo a los grupos de ingresos medios.

En otros países del mundo, los apoyos financieros se han conformado como la parte más importante de la política habitacional, adquiriendo grados de sofisticación muy elevados. Por ello, vale la pena repasar algunas de sus experiencias con el fin de que sirvan de pautas y así explorar la manera como algunas de las más exitosas podrían instrumentarse en México.

En el caso de la vivienda para los sectores medios y altos, cobran fundamental importancia los aspectos del financiamiento y la provisión de hipotecas a través de los mercados de crédito. En los países en vías de desarrollo se ha descuidado este aspecto, exacerbando el problema de vivienda, al grado de que, al no existir mecanismos financieros se ha impedido que las unidades familiares accedan a los mercados habitacionales privados. Aún cuando se han establecido mecanismos financieros, éstos se han diseñado incorrectamente, subsidiando en forma exagerada a unos cuantos y limitando su viabilidad a gran escala. Esto segundo es lo que con claridad estuvo sucediendo en México con FOVI durante muchos años, como se vió en el capítulo III.

El problema del financiamiento, sin embargo, está íntimamente relacionado con el nivel de desarrollo económico: en la medida que el país está más desarrollado, también lo estarán sus mercados de capitales y en esa medida existirán mecanismos de financiamiento cada vez más diversificados y sofisticados, capaces de conciliar los objetivos de accesibilidad y recuperación de créditos. Por otro lado, en muchos países en vías de desarrollo -México entre ellos- la crisis económica, que se manifestó en altas tasas de inflación, términos de intercambio poco favorables y tasas de crecimiento negativas, ha hecho que los créditos sean muy costosos por los altos riesgos que implican. La política de financiamiento a la

vivienda de los países en desarrollo, además, ha puesto en peligro las endeble fuentes de financiamiento que puedan existir, al sacrificar la recuperabilidad de los créditos en favor de su accesibilidad. Un estudio del Banco Mundial encontró que en el 60% de sus programas de vivienda iniciados entre 1973 y 1983, las tasas de interés de los créditos estaban por debajo de las tasas de inflación. Esto ha llevado a que se restrinjan los créditos para vivienda, los que hay se seleccionen en favor de los grupos menos riesgosos, que con frecuencia son los menos necesitados -con la consecuencia regresiva que esto tiene- y, en general, que se descapitalicen las instituciones financieras dedicadas a la vivienda.

Lo ocurrido en Chile en 1969 resulta particularmente ilustrativo a este respecto. En este país se instrumentó un programa muy amplio de subsidios a los préstamos como parte de una política que buscaba legitimarse frente a ciertos grupos que presionaban muy insistentemente en demanda de vivienda. Además, debido a la fuerte competencia entre la Democracia Cristiana y la Unión Popular, tanto el régimen de Eduardo Frei (1964-1970) como el de Salvador Allende (1971-1973) le dieron una importancia fundamental a la vivienda. El programa instrumentado en 1969 fue eminentemente subsidiado, tanto en los costos de construcción como en la tasa de interés del crédito. Se pidieron enganches del 10 por ciento que debían provenir de ahorros propios y se cobraron tasas de interés de entre 0.5 y 2 por ciento, sin ajustar las deudas por inflación. Los subsidios fueron en promedio de un 70 por ciento, lo cual representó una carga fenomenal para el erario público. Aun en el caso de las asociaciones de ahorro y préstamo que participaron en el programa y que llevaron a cabo ajustes por inflación, el subsidio fue de un 20 por ciento, mismo que tuvo que ser absorbido por los ahorradores.

Pero lo grave de este programa de subsidio a los préstamos no fue sólo el hecho de que no era posible hacerlo sostenible, sino que la distribución de los beneficios fue totalmente inequitativa. Debido a que los créditos se estructuraron de acuerdo con el nivel de ingresos de la unidad familiar que los pedía, los más ricos obtenían créditos mayores y los más pobres créditos más pequeños. Así, el 20% de la población más pobre obtuvo el 9.6% de los beneficios del programa, mientras que el 20% más rico se benefició del 28% de los créditos. El programa fue claramente regresivo, aun más que el de Hong Kong (del cual ya se resaltó su carácter inequitativo).<sup>4</sup> El ejemplo de Chile muestra cómo los programas de subsidio a los créditos, además de resultar sumamente costosos, sobre todo cuando no se reconocen cabalmente los efectos de la inflación, pueden ser muy inequitativos y beneficiar únicamente a las familias de ingresos medios y altos. Así, el pensar que se pueden instrumentar programas exclusivamente financieros como una forma de resolver el problema global de vivienda, y en particular el de los sectores más pobres, resulta ser una falacia.

Más aún, la desventaja más grande de los subsidios en las tasas de interés radica en el desperdicio y pérdida de bienestar que generan, al asignarse los recursos de manera ineficiente. Un subsidio en las tasas de interés sólo es sostenible a costa de incrementos en las tasas de interés para realizar proyectos en otros sectores de la economía. Algunos autores han sugerido que para los países en vías de desarrollo, en donde los mercados de capitales se encuentran repletos de distorsiones, resulta conveniente evitar este tipo de subsidios para en su lugar buscar subsidios no distorsionantes o de suma cero (lump-sum transfers) que pueden tener el efecto de reducir el costo de la vivienda sin provocar pérdidas de

bienestar. Este tipo de subsidios consisten en permitir, por ejemplo, que el pago por la tierra sea mucho menor que su costo, o bien, ofrecer materiales de construcción subsidiados por un monto equivalente al subsidio en las tasas de interés.<sup>5</sup>

Los subsidios a las tasas de interés de los créditos para vivienda se utilizan muy comúnmente en los países desarrollados, aunque no necesariamente con mayor éxito ni menores distorsiones que en los países en vías de desarrollo. Japón, por citar un ejemplo, otorgaba créditos de largo plazo con bajas tasas de interés, tanto a los compradores como a las empresas constructoras. Con el paso del tiempo, sobre todo por la restricción presupuestal de los últimos años y el alto costo de los subsidios, el gobierno se ha visto obligado a ser más selectivo en el otorgamiento de los créditos, tomando en cuenta los ingresos de los beneficiarios y reduciendo el subsidio progresivamente, mediante la adopción de tasas de interés escalonadas. Este escalonamiento se da a partir del undécimo año de vigencia de los créditos, en el que se considera que la capacidad de pago de las familias ha aumentado. El caso de Japón ilustra claramente cómo la dificultad de hacer viable un programa de créditos subsidiados no es privativo de los países en vías de desarrollo, sino que puede constituir un problema serio aún en países ricos con mercados financieros relativamente desarrollados.

Otra posibilidad interesante para lograr generar mayores recursos financieros para la vivienda de los sectores de ingresos medios, ha sido el establecimiento de sistemas de ahorro subsidiados a través de estímulos fiscales. En Canadá, por ejemplo, donde la mayor parte de la vivienda es financiada por medio de sistemas de ahorro para vivienda, desde 1974 se implementaron sistemas de ahorro contractual para facilitar el pago del enganche de la hipoteca de una vivienda. Los contratos se

pueden establecer con bancos, instituciones de crédito y sociedades de inversión, con la condición de que la duración del contrato no sea mayor de 20 años. El dinero que se va depositando en el fondo se considera deducible en su totalidad de la base gravable para la determinación del impuesto a pagar y los intereses que pagan los depósitos están libres de impuestos. Si al final del periodo de ahorro el fondo acumulado no se utiliza para el pago del enganche de una vivienda, existe una cláusula que establece que se deben pagar los impuestos que habían sido acreditados antes de poder disponer del dinero.

En Alemania Federal, por otra parte, se establece un contrato con alguna institución financiera especializada que recibe depósitos mensuales durante un periodo predeterminado. Los depósitos tienen un rendimiento, pagando una tasa de interés del 3%. Cuando se ha logrado ahorrar el 40% del valor de la vivienda que se quiere comprar, la institución financiera otorga un crédito por el 60% restante con una tasa de interés del 5%. Además, para las familias de ingresos más bajos, el gobierno transfiere bonos libres de impuestos para complementar los montos necesarios para acceder a la vivienda. Ambos programas muestran que los subsidios no se tienen que localizar necesariamente en las tasas de interés de un crédito o en los pagos de una hipoteca, sino que se pueden colocar en diversas fases del proceso de financiamiento, generando incentivos para que las unidades familiares hagan un mayor esfuerzo.

En el caso de las unidades familiares más pobres, el problema fundamental de financiamiento tiene que ver con el sacrificio en la recuperabilidad en favor de créditos accesibles. La evidencia de los proyectos de lotes y servicios en países en desarrollo muestra que, aunque con frecuencia se han logrado reducir costos y



proporcionar créditos accesibles, su recuperabilidad ha sido muy limitada. En esos casos, las fuentes de financiamiento han sido con frecuencia los gobiernos mismos, y en algunos casos, instituciones internacionales como el Banco Mundial. A reserva de evaluar con más detenimiento estos esquemas, vale la pena mencionar que la posibilidad de reproducir los programas de lotes y servicios a gran escala depende fundamentalmente de que la recuperabilidad sea suficientemente alta. Por otra parte, las experiencias en materia de lotes y servicios han mostrado que una fuente importante de financiamiento para los grupos de bajos ingresos son los recursos que se generan mediante el ahorro informal, una vez que la perspectiva de acceder a una vivienda propia está presente. La capacidad de movilizar recursos interfamiliares para financiar la vivienda entre los grupos de bajos ingresos puede constituir una fuente adicional de recursos que, canalizados a un mercado financiero formal, pueden brindar un mayor número de viviendas, mejorando al mismo tiempo los márgenes de recuperación de este tipo de programas.

### El sector privado y las hipotecas

El sector privado constituye, en la gran mayoría de los países del mundo, el principal oferente de vivienda para todos los estratos de la sociedad. En algunos casos se trata de constructoras o promotores que proporcionan vivienda para las unidades familiares como un bien de consumo durable; en otros casos, las mismas unidades familiares construyen su propia vivienda. En los países desarrollados, sobre todo en Europa y Estados Unidos, los grupos de altos ingresos resuelven su necesidad de vivienda a través del sector privado, por medio de constructores y

promotores que construyen vivienda residencial de alta calidad, relativamente costosa, además de gestionar créditos hipotecarios con diversas instituciones financieras. En el caso de los grupos de ingresos medios, el sector privado construye vivienda de costo más moderado en condominios o conjuntos multifamiliares, gestionando créditos hipotecarios, la mayoría de las veces respaldados por el gobierno. En el caso de los grupos de más bajos ingresos, los gobiernos de los países desarrollados con mucha frecuencia apoyan la vivienda privada en renta, transfiriendo subsidios directos a los inquilinos, de manera tal que este segmento también es atendido en última instancia por el sector privado. En los países en vías de desarrollo, es también el sector privado quien satisface la demanda de vivienda de los sectores más pobres, sólo que a través de la autoconstrucción realizada con los propios recursos de la unidad familiar. En este último caso, la vivienda varía considerablemente en cuanto a su calidad de acuerdo con los niveles de ingreso dentro de este sector.

Así, en los países en vías de desarrollo, cuando se habla de vivienda privada, es importante hacer la distinción entre el sector formal, el sector informal de buena calidad y el sector informal de calidad no aceptable. La mayor parte de las reflexiones sobre los mercados de crédito y las hipotecas se refieren al sector formal en el que participan familias de ingresos medios y altos. El sector informal, por otra parte, se puede dividir entre los que han logrado acceder a una vivienda aceptable por medio de la autoconstrucción, y los que aún no lo han hecho. El éxito relativo del sector informal en proveer progresivamente vivienda de calidad aceptable mediante la construcción incremental de paredes, techos y habitaciones, a partir de unidades básicas, es lo que ha llevado al concepto de lotes y servicios a ser una solución

financieramente viable y de gran impacto social para los sectores informales. En cuanto a la vivienda informal de calidad no aceptable, parece ser que existe un fuerte vínculo entre la seguridad en la tenencia de la tierra y el incentivo para que las familias inviertan en mejorar su vivienda. Así, para las familias de más bajos ingresos, la solución a su problema de vivienda empieza siempre por la seguridad en la tenencia, que representa el principal motivo para invertir a lo largo del tiempo y ahorrar a través del mejoramiento de la misma.

El instrumento financiero fundamental que utilizan los sectores medios y altos para la provisión de vivienda es el de las hipotecas. En México existió un mercado hipotecario relativamente activo hasta 1975, año en que se fusiona la banca hipotecaria con la banca múltiple y también en que empieza su declive, mismo que se acelera con las altas tasas de inflación de la década de los ochenta. No es sino hasta 1989 -cuando algunos bancos comerciales lanzan nuevos créditos con mecanismos de capitalización inflacionaria de intereses- que los mercados hipotecarios para vivienda empiezan a funcionar nuevamente. En otros países, sin embargo, las hipotecas juegan un papel fundamental en el financiamiento a la vivienda, adquiriendo grados de sofisticación muy elevados que han permitido reducir riesgos y tasas de interés, además de captar mayor ahorro para este fin.

Además del problema de la viabilidad de las instituciones que dotan a los mercados de vivienda con financiamiento, los países en vías de desarrollo no han sido muy creativos en establecer instrumentos hipotecarios variados, con distintos términos, condiciones o plazos que se ajusten al cambiante entorno económico; tampoco han sabido canalizar adecuadamente los ahorros contractuales, y no han experimentado con instrumentos alternativos con distintas estructuras de

rendimiento, demanda de crédito, prepago o riesgo de incumplimiento (default). La experiencia de los países desarrollados, en cambio -sobre todo Estados Unidos y los de Europa occidental, puede resultar muy aleccionadora a este respecto.

En Estados Unidos los mercados de financiamiento a la vivienda están tan desarrollados, que resulta muy poco común encontrar familias que no financien su vivienda por medio de créditos hipotecarios. Si se toma en cuenta que más del 60 por ciento de las familias en ese país tienen vivienda propia, se puede inferir el tamaño de los mercados hipotecarios y las dimensiones de las instituciones financieras para vivienda. Por otra parte, debido al desarrollo de sus mercados de capitales, los créditos hipotecarios se han sofisticado considerablemente a partir de los setenta, creándose instrumentos financieros que han logrado reducir riesgos, aumentar la disponibilidad de créditos y aliviar ciertas ineficiencias en los mercados de hipotecas.

Resulta muy interesante observar que entre 1930 y 1970 los créditos hipotecarios se desarrollaron en Estados Unidos en torno a las asociaciones de Ahorros y Préstamos ("Savings & Loans Associations"), que debido al tipo de créditos que ofrecían, recibían un trato muy favorable frente a otras organizaciones de crédito. Durante esa etapa, el gobierno jugó un papel fundamental, garantizando el riesgo y la liquidez de dichas instituciones y emitiendo bonos a través de la Asociación Federal Nacional de Hipotecas (FNMA, o "Fannie Mae"). El FNMA fue un apoyo decisivo para el desarrollo de los mercados hipotecarios en Estados Unidos, porque logró que se estandarizaran los contratos de crédito hipotecario y aseguró directamente las hipotecas, dándole estabilidad a los flujos de recursos en estos mercados. Sin embargo, a finales de los sesenta surgieron ciertos problemas

que hicieron necesaria la aparición de mercados secundarios para las obligaciones, ya que el FNMA tenía un papel limitado en cuanto a las opciones de hipotecas que podía conservar en su portafolio.

En 1968 se reestructuró radicalmente el FNMA, convirtiéndose en una corporación privada y creándose además dos nuevas organizaciones gubernamentales que pasaron a tomar las atribuciones de garantía y aseguraron el funcionamiento de un mercado secundario de obligaciones hipotecarias (el GNMA o "Ginnie Mae" y el FHLMC o "Freddie Mac"). Lo importante de la reestructuración fue que, para lograr resolver problemas con el plazo de los créditos hipotecarios y el riesgo de prepago siempre implícito en ellos, se logró integrar al mercado hipotecario de vivienda con los mercados de capitales nacionales. Se crearon nuevos instrumentos, por ejemplo, los "Bonos Respaldados por Hipotecas" y las "Obligaciones Hipotecarias Colateralizadas", que tienen la característica común de colocarse entre el gran público inversionista como parte de portafolios diversificados, ofreciendo rendimientos atractivos y riesgos relativamente bajos, además de asegurar un flujo de recursos constante para los demandantes de créditos para vivienda.

Los mercados secundarios para hipotecas, como lo ilustra el caso de Estados Unidos, pueden significar un medio importante de asegurar flujos continuos de recursos para el financiamiento de la vivienda, disminuir los riesgos en este tipo de créditos y bajar los costos del préstamo, haciéndolos más accesibles. En México existe ya una iniciativa, a través de los Bonos de Vivienda emitidos por la banca nacionalizada que se colocan en los mercados bursátiles, que apunta claramente en esta dirección. Pero hace falta explorar mecanismos por medio de los cuales

compañías inmobiliarias o asociaciones de vivienda pudieran emitir bonos hipotecarios respaldados con hipotecas individuales para aumentar el financiamiento para el sector de la vivienda.

Por último, respecto a la provisión privada de vivienda, vale la pena reiterar que es indispensable la existencia de un marco regulatorio que estimule la inversión para que los mercados privados favorezcan la vivienda sobre otras posibles inversiones. El marco impositivo debe ser adecuado para incentivar la inversión en vivienda, y si no la promueve, por lo menos no debe tratarla diferencialmente con respecto a otros sectores. En la mayoría de los países desarrollados existen diversos estímulos fiscales para la vivienda propia que constituyen importantes incentivos para realizar esfuerzos por hacerse de una vivienda. El más importante de estos estímulos lo constituye el hecho de que los pagos de las hipotecas sobre vivienda se vuelven deducibles de la base gravable.<sup>6</sup>

Es importante reconocer en este punto, que es muy raro que un sistema fiscal se adapte a los requerimientos de la política de vivienda. Lo que sucede más bien es que la dinámica misma del sistema fiscal lleva a que se establezcan disposiciones de cierto tipo, pero dentro de ellas se concedan ciertas excepciones para áreas como la vivienda. En muchos países europeos, como Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Holanda, España, Suecia, Dinamarca y Noruega, el sistema impositivo se ha estructurado de manera tal que se debe acumular dentro de los ingresos una renta imputada por la vivienda propia, ya que se le considera una inversión que produce cierto rendimiento, y, como contraparte, se permite que se deduzcan los intereses que se pagan por concepto de la hipoteca con que se compró la vivienda. En estos casos, la política impositiva es neutral con respecto a la vivienda.

En otros países, como Francia, Japón, Portugal, Turquía, Alemania Federal, Gran Bretaña y Estados Unidos, en cambio, se considera a la vivienda como un bien de consumo, pero a pesar de ello se permite la deducción de los pagos de las hipotecas como un estímulo para la compra de la vivienda en propiedad. Esto ha hecho que, a diferencia del primer grupo de países, en estos últimos exista en general un mayor porcentaje de la población habitando vivienda propia, y que existan subsidios en proporción a la progresividad de las tasas impositivas. Es decir, en la medida que las tasas impositivas son más altas, el beneficio de aprovechar los mecanismos de incentivos fiscales es mayor. Este tipo de políticas, por lo tanto, son provechosas para las unidades familiares de ingresos medios y altos; sin embargo, implican cierta pérdida recaudatoria. De ahí proviene la oposición, en muchos países en vías de desarrollo, de seguir políticas de este tipo.

### El papel de los empleadores

En México el papel de los empleadores en la provisión de vivienda ha quedado claramente definido con la aportación de la cuota patronal del 5 por ciento de los salarios para el INFONAVIT. Sin embargo, ésta no es de ninguna manera la única forma en que los empleadores pueden contribuir a que sus trabajadores posean una vivienda digna. En lugar del mecanismo de obligación de inversión que tiene el efecto de un impuesto más, como ocurre en el caso del INFONAVIT en México, en muchos países del mundo el papel de los empleadores se ha centrado en dos aspectos: uno, proporcionar fuentes de empleo en localidades cercanas a los proyectos habitacionales auspiciados por el gobierno, dotando con ello a las familias

de la liquidez necesaria para contratar créditos o hipotecas; y dos, garantizar los créditos de sus empleados, haciendo las veces de aval para éstos.

En Hong Kong, por ejemplo, durante gran parte de los sesenta y los setenta se dieron incentivos a la pequeña industria para colocarse cerca de los nuevos conjuntos habitacionales construidos por el gobierno. En Malasia, en donde se tenía la ventaja de una correcta planeación urbana, niveles de ingresos de la población urbana relativamente altos y mercados financieros altamente desarrollados, la política habitacional incluyó la preocupación por que las viviendas fueran apropiadas para la instalación de pequeños negocios en sus plantas bajas. En cuanto a la función de garantía de los empleadores, en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, donde la mayor parte de la vivienda ha sido provista por el sector informal y el sector formal privados, los empleadores han jugado un papel importante de garantía financiera. Lo mismo puede decirse con respecto a los empleadores de Malasia, que se constituyen como avales de los préstamos para vivienda de sus trabajadores.

Quizá un caso más interesante de la interacción entre empleadores y trabajadores para la obtención de vivienda es el de China, en el que a pesar de la menor importancia relativa que se le ha dado a la vivienda como un bien de consumo, entre un 10% y un 25% de la población tiene vivienda propia, mientras que el resto habita en vivienda gubernamental en renta (un 15-20%) y en vivienda que pertenece a las unidades de trabajo (danwei). A pesar de que no es muy preciso hablar de empleadores en el caso chino, ya que las unidades de trabajo se conciben más bien como unidades cooperativas, pensar en las unidades de trabajo como empresas puede aportar experiencias comparables y aprovechables para países con sistemas económicos muy distintos.



En la danwei, la vivienda constituye uno de los incentivos más fuertes, y proviene en gran medida del mérito en el trabajo. Además, la calidad de la vivienda de dichas unidades de trabajo depende de qué tan rica sea la danwei con respecto a las unidades en otros sectores productivos. Este hecho ha generado serias preocupaciones respecto a la inequidad implícita en un sistema de vivienda de este tipo, pues se ha argumentado que la calidad de la vivienda no depende de criterios objetivos, sino del tipo y ocupación de la unidad de trabajo. Así, algunas danwei como las de las escuelas primarias y secundarias, las granjas y los talleres pequeños, difícilmente logran proporcionar vivienda para sus miembros. El tipo de problemas que se presentan en las unidades de trabajo, en este sentido, serían análogos a la situación en México si el INFONAVIT se desagregara entre diferentes empresas o industrias.

El sistema de provisión de vivienda de las unidades de trabajo promueve el esfuerzo porque los criterios de selección no tienen tanto que ver con necesidad, sino que dependen del rango que se ocupa dentro de la danwei, la antigüedad, el hecho de que ambos cónyuges estén en la misma unidad, el número, edad y sexo de los hijos, la edad avanzada de los padres, la falta de una cocina privada y el espacio actual de su residencia, en orden descendente de importancia. Sin embargo, las danwei chinas no han impedido que, debido a la grave carencia de vivienda que el país padece, el gobierno permita e incluso incentive el surgimiento de vivienda privada o semi-privada y, en algunos casos, incluso el arrendamiento de algunas habitaciones en viviendas de particulares. Lo que aquí se desea resaltar es que la vivienda puede convertirse, dentro de la relación laboral, en una importante

motivación para mejorar la productividad, siempre y cuando exista un mecanismo de provisión relativamente directo y específico para cada empresa o unidad de trabajo.

Las asociaciones de vivienda que se constituyen en forma cooperativa para hacerlas accesibles, es una más de las posibilidades que se han ensayado con mayor o menor grado de éxito en distintos países del mundo. En varios países europeos existen organizaciones con fines no lucrativos que compiten con el sector privado en la dotación de vivienda. Estas instituciones con fines no lucrativos incluyen grupos sindicales, asociaciones de ahorro y algunas organizaciones independientes constituidas con este fin y apoyadas por el gobierno. Además, en varios países menos desarrollados se han establecido asociaciones de corte cooperativo para los grupos de ingresos más bajos que pretenden mejorar la situación habitacional por medio de programas de lotes y servicios, parques de materiales y autoayuda.

### La vivienda para los más pobres

Como se ha afirmado ya en repetidas ocasiones, el problema de la vivienda para los más pobres toma características propias que no lo hacen susceptible de ser resuelto bajo los mismos principios que el de las familias de ingresos medios y altos. Este hecho se encuentra claramente reconocido en la mayoría de los países, así como en México, a través del establecimiento de instituciones específicas para atender a estos grupos. En México, los programas de lotes y servicios y vivienda progresiva y mejorada que FONHAPO ha venido realizando a partir de 1982, constituyen un claro ejemplo de políticas dirigidas a estos grupos, aunque con una

cobertura sumamente limitada. El problema de los grupos de menores ingresos que, por ejemplo, el FONHAPO se plantea resolver, es fenomenal en términos del número de familias involucradas sin casa o con vivienda deficiente. Asimismo, el problema de los grupos de menores ingresos en otros países también se presenta como un reto formidable.

Según estimaciones del Banco Mundial, entre el 20 y el 40 por ciento de la población de los países en vías de desarrollo viven en tierras que no les pertenecen a ellos ni a los terrateniente que se las rentan. El fenómeno es todavía más grave si se observan los porcentajes de ciudades específicas: el 40% de la población de Caracas, el 30% de la de Río de Janeiro, el 60% de los habitantes de Dakar (Senegal), el 70% de los de Casablanca (Marruecos), el 43% de la población de Colombo (Sri Lanka) y el 90% de la de Addis Abeba (Etiopía), sólo por citar algunos ejemplos, viven en asentamientos irregulares. Sin embargo, el hecho de que los asentamientos irregulares se encuentren generalizados y tengan una dinámica propia a la que difícilmente se puede oponer un gobierno, no ha sido reconocido sino hasta hace pocos años.

Como se mencionó en una de las secciones anteriores, la preocupación central de los grupos más pobres con respecto a la vivienda tiene que ver con la tenencia de la tierra. El sector informal puede desarrollarse y mejorar la calidad de su habitación en la medida en que tenga la seguridad de que las inversiones que haga en su vivienda no serán destruidas en un desalojo. Hasta antes de los setenta cuando se generó cierto consenso en torno a la idea de lotes y servicios y mejoramiento de vivienda, la política de erradicación de asentamientos irregulares o ilegales se hallaba generalizada en todo el mundo. La consecuencia de esta política

fue, la mayor parte de las veces, un desplazamiento de los pobladores del asentamiento irregular hacia otro lugar que también ocupaban ilegalmente, o bien, repetidas invasiones en el mismo lugar con fuertes y a veces violentos enfrentamientos entre autoridades y colonos. Además, las políticas de erradicación de asentamientos irregulares, antes que producir un mayor número de viviendas, destruían el acervo de vivienda precaria que con el debido mejoramiento y -lo más importante- una inversión relativamente pequeña, podría volverse una vivienda digna.

Así las cosas, de no resolverse la cuestión de la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares, cualquier intento de política se convertirá en un fracaso. Pero al resolver este obstáculo en cambio, se liberará toda una serie de energías y motivaciones que mejorarán significativamente la calidad de la vivienda. En la ciudad de Cartagena, Colombia, por citar algún ejemplo, cuando se reconoció la legitimidad de un asentamiento y se permitió que se formaran organizaciones independientes de los colonos, se liberó una fuerte motivación para transformar y mejorar el lugar. Y no sólo esto, sino que acciones con costos unitarios bajos por parte del gobierno -como sería, por ejemplo, la dotación de agua- han tenido efectos impresionantes: duplicando el valor de la tierra, haciendo que las familias mejoren sus techos y cuartos, pinten sus casas e instalen cocinas y excusados en lugar de letrinas. Un caso menos espectacular, pero de cualquier forma sorprendente, es el de Filipinas, en donde los precios de la vivienda rentada en asentamientos recientemente legalizados se incrementaron entre un 10 y un 15 por ciento, mientras que para la vivienda en propiedad se incrementaron en porcentajes de entre un 25 y 60 por ciento.

Por otra parte, estudios realizados por el Banco Mundial en varios países en vías de desarrollo han demostrado que la alternativa de lotes y servicios y mejoramiento urbano como respuesta al problema de la población más pobre es la más eficaz, la menos costosa y la que trae aparejada una serie de beneficios de generación de empleo y mejoramiento de la comunidad mucho mayores. A diferencia de los programas de vivienda terminada que los gobiernos pueden llevar a cabo, estas experiencias han demostrado que los programas de autoayuda y organización comunitaria pueden hacer que grandes cantidades de fondos familiares sean movilizados, además de permitir que la población más pobre consiga créditos accesibles. No obstante, estos programas, no han logrado ir más allá del segundo decil dentro de la distribución del ingreso;<sup>7</sup> esto es, el 20% de la población no es capaz de acceder debido a sus bajos ingresos, aún con este tipo de programas.

A pesar de esta seria limitación, los programas de lotes y servicios se perfilan como una de las soluciones más interesantes al problema de vivienda de los sectores de ingresos más bajos, sobre todo si se logran replicar a escalas suficientemente grandes. El Banco Mundial ha apoyado alrededor de setenta proyectos de lotes y servicios en la década de los ochenta, en países tan diversos como El Salvador, Zambia y Egipto. Debido a que en estos proyectos la asistencia internacional ha jugado un papel decisivo, sus limitaciones y potencialidades están debidamente estudiadas y documentadas. La idea fundamental que subyace a los programas de lotes y servicios es que se puede trabajar en armonía con las poderosas fuerzas de los procesos de asentamiento de los pobres urbanos, generando vivienda de calidad y condiciones de vida aceptables; en lugar de llevar a cabo programas de reordenamiento urbano o erradicación de ciudades perdidas,

que más bien van en contra de dichas fuerzas. Además, estos programas han enfatizado el hecho de que las disposiciones reglamentarias y estándares exigidos por la ley son con mucha frecuencia excesivos, lo que aumenta significativamente el costo de la vivienda.

Según un estudio del Banco Mundial dedicado a la evaluación de programas de vivienda en El Salvador, Filipinas, Senegal y Zambia, el éxito de éstos es evidente si se observa que: 1) se ha aumentado la producción de vivienda e infraestructura; 2) la calidad de las construcciones ha tendido a ser mejor de lo que se esperaba; 3) los beneficiarios de los programas han continuado invirtiendo en el mejoramiento de sus viviendas; 4) se ha alcanzado a beneficiar incluso a familias en el límite del 20% más pobre y 5) se ha generado ingreso y empleo entre los beneficiarios de los proyectos al emplearse ellos mismos. Sin embargo, los resultados no son tan alentadores cuando se considera que: "a) los programas no son accesibles para los más pobres; b) los beneficios se han distribuido más bien en favor de las familias de ingresos medios; c) la recuperación de costos es sumamente baja; d) los subsidios se han conservado a niveles insostenibles y, por esta última razón, e) no es posible desde el punto de vista presupuestal reproducir estos proyectos a gran escala".<sup>8</sup>

Por fortuna, estos últimos problemas parecen ser superables en la medida que la planeación sea adecuada y el tipo de supuestos de los proyectos no sea excesivamente optimista. En los proyectos que el Banco Mundial ha llevado a cabo hasta el momento, se tomaron en cuenta, como parte de los criterios de planeación, el ingreso del grupo objetivo al que se pretendía ayudar, la tasa de accesibilidad medida en términos del porcentaje del ingreso que las familias están dispuestas a dedicar a la vivienda, el porcentaje de enganche y la tasa de interés sobre los

créditos individuales. En promedio, los programas del Banco Mundial se han dirigido hacia el 35% más pobre de la población, aunque no han logrado colocarse por debajo del 17%; los enganches rara vez han superado el 10% del crédito, reflejando la creencia de que la capacidad de las unidades familiares para generar ahorro para vivienda es muy limitada; las tasas de accesibilidad han sido planteadas entre un 20 y 25 por ciento de los ingresos familiares, lo cual, según algunas estimaciones de demanda, ha sido un pronóstico sobrestimado; y por último, las tasas de interés cobradas en los proyectos han estado, la mayor parte de las veces, por debajo de la tasa de inflación.

De estos criterios de planeación, el más interesante es el de las tasas de accesibilidad que, a pesar de encontrarse sobrestimadas, no han impedido que los programas alcancen a gran parte de la población para la que se plantearon. Este resultado, aparentemente paradójico, ha sido posible sólo a costa de enormes subsidios a este tipo de programas. Salvo algunas excepciones (los proyectos en India entre ellas), los programas de lotes y servicios han tenido subsidios en distintos componentes del costo, sobre todo en las tasas de interés y el precio de la tierra. Según un estudio publicado por el Banco Mundial,<sup>9</sup> se pueden distinguir dos maneras de medir el subsidio en los proyectos: de acuerdo al costo financiero de los recursos -sin tomar en cuenta si se trata de recursos que se otorgaron a precios por debajo del de mercado- y según el costo de oportunidad de los recursos. Desde la segunda perspectiva, los subsidios, por ejemplo en Botswana, son del 72% en Costa de Marfil, de 68%; en Jamaica, 62%; en Senegal, 55%; y en Tanzania, 67%. De la muestra que se presenta en ese estudio, sólo en Indonesia e India, donde se siguieron criterios de costeo según precios de mercado y se otorgaron subsidios

cruzados que permitieron cobrar precios menores a los más pobres sin afectar los ingresos del proyecto como un todo, se tuvieron porcentajes de subsidio un tanto más sostenibles y razonables, de 18 y 20 por ciento respectivamente. Sólo en India y Costa de Marfil hubo tasas de interés en los créditos que compensaban las tasas de inflación.

Los programas de lotes y servicios constituyen la alternativa más viable para la provisión de vivienda de los grupos de ingresos más bajos. Sin embargo, si no se logran establecer mecanismos de recuperación adecuados, la posibilidad de reproducir los proyectos a gran escala se verá severamente limitada, sobre todo si el gobierno enfrenta fuertes restricciones presupuestales. Partiendo de la idea de utilizar el potencial de trabajo existente en los núcleos urbanos de bajos ingresos, los programas de lotes y servicios desatan grandes potencialidades de ahorro, generan una fuerte conciencia comunitaria y hacen justicia a la conceptualización de la vivienda como un proceso incremental en que el mejoramiento y la inversión progresiva son más factibles que la obtención de una vivienda terminada. De alguna manera, los programas de lotes y servicios han logrado aprovechar la energía de los mercados informales de vivienda, trabajando de manera que la acción gubernamental y la actividad de las organizaciones independientes, antes que contraponerse, se complementen. En México, instituciones como FONHAPO deben hacer mayores esfuerzos por lograr una recuperación más alta de sus créditos para poder atraer más recursos hacia este sector, cuidando de no eliminar con ello los subsidios a los grupos de más bajos ingresos.

Los programas de parques de materiales, por otra parte, han resultado menos efectivos de lo que en un principio se creía. En los países en que la dotación de



materiales no está severamente restringida y existe una disponibilidad más o menos generalizada de ellos, como sería el caso de México, parece más conveniente que simplemente se otorguen créditos para la compra de materiales sin ligarlos a la obligación de comprarlos en un parque de materiales establecido específicamente por el gobierno.

### El sector de vivienda privada en renta

El sector de vivienda en renta constituye la alternativa más viable para las unidades familiares que quieren hacerse de una vivienda digna, pero que no cuentan con la riqueza o los ingresos suficientes para acceder a ella. Dentro de cada uno de los segmentos de población demandante de vivienda, ante los distintos niveles de ingreso, el sector privado ofrece vivienda de calidad variable que no se vende en propiedad, sino que presta un servicio de habitación generando una renta a cambio. En México, sobre todo en los últimos años, el marco legal -que incluye disposiciones de rentas congeladas, control de incrementos de rentas y serias dificultades para desocupar los inmuebles- ha impedido que este sector del mercado se desarrolle como sería de esperarse.

En algunos países europeos (Francia, Alemania Federal, Suecia y Holanda), el sector de vivienda en renta es más importante que el de propiedad; sin embargo, en dichos países se observa una tendencia hacia la vivienda en propiedad como la solución más deseable al problema de vivienda. La vivienda en propiedad ha recibido una serie de incentivos a lo largo del tiempo en estos países a través de estímulos fiscales y subsidios, porque se considera que la vivienda en propiedad

tiene la ventaja de motivar esfuerzos considerables por parte de las unidades familiares por acceder a una vivienda, además de propiciar la estabilidad social y la responsabilidad individual. Además, se ha argumentado que, con los debidos mecanismos de financiamiento, la vivienda en propiedad es la manera más eficiente de proporcionar vivienda de calidad.

Sin embargo, esta tendencia no es de ninguna manera la única que se observa; existen países en los que la vivienda en renta constituye la única solución viable en el corto plazo para resolver los problemas de habitación, sobre todo cuando la distribución del ingreso es inequitativa y los niveles de ingreso muy bajos. En este sentido, en Portugal, Canadá y Turquía, por ejemplo, alrededor del 30 por ciento de la vivienda se constituye por habitaciones del sector privado en renta. Asimismo, la vivienda en arrendamiento constituye en México una alternativa de provisión generalizada de vivienda por parte del sector privado que puede ser muy eficiente, además de no representar una carga adicional sobre el presupuesto gubernamental.

El principal obstáculo para que la vivienda en arrendamiento se transforme en una alternativa viable para las unidades familiares y los inversionistas, lo constituye el hecho de que existen disposiciones legales muy restrictivas que impiden que el arrendamiento sea una inversión suficientemente redituable. Este es un fenómeno que se presenta en muchos países, aunque en algunos -México entre ellos- de manera particularmente aguda. El tipo de restricciones y controles que se establecen en general se puede caracterizar por dos elementos que la mayor parte de las veces se presentan juntos. Por una parte, en muchos países se tienen controles que limitan el nivel de la renta de las viviendas en arrendamiento desde

hace muchos años. El caso de las rentas congeladas en el centro de la Ciudad de México es un claro ejemplo de este tipo de controles, pero se pueden mencionar asimismo controles de rentas en Bombay, India desde 1918, en Gran Bretaña desde la Primera Guerra Mundial, en Australia en olas alternantes de control y descontrol así como en ciudades con problemas de escasez de oferta como Nueva York, en Estados Unidos.

Por otra parte, además de especificar la renta máxima y/o el incremento máximo que se puede cobrar, las disposiciones legales frecuentemente garantizan la seguridad de tenencia de los inquilinos, en la medida que éstos cumplan con sus obligaciones. Con frecuencia se distingue claramente entre una renta de un contrato que se inicia y un contrato que se renueva. En Francia, por ejemplo, un contrato nuevo puede ser fijado con cualquier nivel de renta; pero una vez que existe el contrato, aun cuando cambiara el inquilino, la renta queda fija con referencia a la renta anterior, negociándose los incrementos a nivel nacional. En casi todos los países europeos que tienen este tipo de controles de rentas, sus niveles o sus incrementos se fijan de acuerdo al índice del costo de la vida o el costo de edificación. Fijar los incrementos con respecto al costo de edificación tiene la ventaja de asegurar la rentabilidad de las nuevas inversiones en habitación para renta, aunque en caso de haber una disparidad demasiado grande entre dicho índice y el del incremento de los salarios, es probable que la vivienda en renta se vuelva prohibitivamente cara para muchas familias.

En la mayoría de los países europeos, sin embargo, el hecho de que la renta se encuentre controlada ha desincentivado la inversión en vivienda, reasignando de forma ineficiente los recursos, creando inequidades entre los inquilinos y los

propietarios y elevando los costos administrativos de la autoridad. En Gran Bretaña, por ejemplo, la falta de estímulos para invertir en vivienda en renta ha conducido al rápido deterioro de éstas, pues de esa manera los dueños logran reducir los costos de operación, además de reducir el acervo de vivienda para renta, ya que los dueños buscan venderlas en el mercado no controlado de vivienda propia en cualquier oportunidad. Existe evidencia sobre la manera en que los controles de rentas han hecho que la vivienda en renta se transforme en vivienda en propiedad, desarrollos de condominios, etcétera, en cuyo caso no existe ningún control de precios.

Parece ser que una legislación coherente y sin ambigüedades es esencial para el desarrollo del sector de vivienda en renta. Siguiendo con el ejemplo de Gran Bretaña, durante el período de 1954 a 1965 se exentaron las viviendas nuevas del control de rentas, buscando revitalizar las inversiones. Sin embargo, las viviendas adicionales para renta que se generaron durante ese periodo fueron muy pocas. La explicación que se ha dado a este fenómeno es que la coexistencia de un sector no controlado con sectores controlados en el mercado, generó una inseguridad para los inversionistas que no miraban exclusivamente la situación prevaleciente en ese momento, sino un horizonte de planeación de largo plazo.

Por otra parte, la legislación en la mayoría de los países protege a los arrendatarios de ser lanzados o desalojados siempre que cumplan puntualmente con sus pagos. En algunos países -México entre ellos- resulta prácticamente imposible desalojar a un inquilino en un tiempo razonable si no existe disponibilidad de su parte para dejar la vivienda. Sólo en pocos países existen disposiciones por medio de las cuales el desalojo es posible, siempre y cuando sea el dueño quien desee ocupar la

vivienda, con lo que se protege al arrendador permitiéndole desocupar su vivienda para vivir ahí.

El conflicto que se manifiesta en este tipo de legislaciones proviene de la existencia tanto de ventajas como desventajas, dependiendo del punto de vista del cual se observe. Desde el punto de vista del inquilino, es obvio que cierta seguridad en la tenencia es importante porque le permite planear hacia el futuro; además, cuando la vivienda es relativamente escasa, la protección le asegura, una vez que ya tiene una vivienda en renta, que no será sujeto de abusos por parte del arrendador. Sin embargo, desde el punto de vista del arrendador, si la protección es excesiva, no existen incentivos para ofrecer vivienda en renta, lo cual exacerba el problema de falta de vivienda de calidad. La falta de vivienda de calidad da origen a problemas mucho más serios como son el surgimiento de "ciudades perdidas" y asentamientos irregulares. Este tipo de "soluciones informales" a la de carencia de vivienda son, además, políticamente más sensibles que las de los inquilinos que pudieran estar pagando rentas excesivas. Además, los asentamientos irregulares pueden tener costos sociales considerables ya que, al tener restringido el acceso a educación de calidad y a los servicios de salud, el desarrollo y la productividad se ven inhibidos.

De los países europeos, quizá España es la única excepción en cuanto a que su legislación se encuentra claramente inclinada en favor de los dueños de la vivienda y en contra de los inquilinos. A partir de 1985 entró en vigor en ese país la así llamada Ley Boyer, que consagra el derecho de los propietarios para expulsar a los arrendatarios y aumentar libremente el precio del alquiler. El objetivo de dicha ley era facilitar que los dueños de viviendas desocupadas, al gozar de mayores garantías jurídicas, las integraran a la oferta de vivienda en renta. No obstante, el

efecto político de la ley ha sido devastador, pues si bien aumentó la oferta de vivienda, los precios se elevaron extraordinariamente, por lo que varios grupos de interés han venido presionando para que esa ley se derogue. Los partidos políticos españoles han retomado la demanda de los inquilinos dentro de su agenda política, ya que se trata de dos millones de votos potenciales (el 30 por ciento de la población urbana que renta) por lo que existen fuertes presiones para que se derogue la Ley, pues aunque con el tiempo pudiera darse un ajuste para disminuir los precios, la coyuntura política hace que los votantes sólo observen las rentas actuales y por lo tanto expresen su inconformidad. El caso de España ilustra con toda claridad el tipo de conflicto político que puede suscitarse en caso de liberalizar el control de rentas y las dificultades para mantener una legislación que estimule la inversión.

En el resto de Europa las preocupaciones de política de vivienda más fuertes se han centrado en la dirección contraria, buscando soluciones al problema de los controles de rentas y a los efectos desincentivadores que éstos conllevan. La propuesta que ha ganado cierto consenso en fechas recientes es relativamente simple: dado que el control de rentas tiene efectos sobre la oferta de vivienda, la manera más clara para incrementar la oferta es permitiendo que los precios aumenten. En Alemania Federal, la desregulación del mercado de arrendamiento ha sido exitosa en este sentido, pero en el resto de los países europeos se ha planteado que la política que revitalice al sector privado de renta debe implicar una liberalización gradual y un sistema de transferencias (allowances) para los más pobres. Se ha pensado en una liberalización gradual porque se considera que el sector de la construcción no se podrá ajustar lo suficientemente rápido si se da una liberalización repentina del mercado de arrendamiento, lo cual generaría alzas

especulativas en los precios. Por el lado de las transferencias, muchos países de la OECD tienen este tipo de esquemas y todo parece indicar que se irán expandiendo con el tiempo.

Existe, sin embargo, un sesgo implícito en esquemas de transferencias de este tipo cuando vienen acompañados por programas de incentivos a la producción de vivienda para arrendamiento. En estos casos, se acaba por subsidiar tanto a los inquilinos como a los dueños siendo que el efecto neto de accesibilidad se podría lograr con subsidiar sólo a uno de ellos. Además, subsidiar a los dueños parece poco deseable si se contempla que la vivienda en arrendamiento se debe entender como una actividad productiva en la que se ofrece un servicio, y como en cualquier otra actividad, existen equilibrios de mercado que hacen la actividad redituable. Entonces, si se opta por programas de transferencias parecería deseable eliminar los subsidios a los dueños, ya que éstos no son necesarios, pues las transferencias tienen la ventaja de ser no distorsionantes al hacerse un uso eficiente de los recursos.

En Alemania Federal el 10 por ciento de las familias arrendatarias recibe este tipo de subsidios; la cantidad que reciben depende del tamaño de la familia, el ingreso y los costos de la vivienda que ocupan. Gracias a que se dirigen hacia individuos particulares, las transferencias son un instrumento especialmente eficaz y preciso en sus efectos. Alrededor de 45 por ciento de quienes reciben este subsidio habitan viviendas de asistencia pública. Así, en Alemania no ha sido necesario regular el nivel de la renta de vivienda pública, sino que los arrendatarios que pueden pagar la renta competitiva lo hacen, mientras que los más pobres reciben

subsidios específicos. Entre la población que habita en vivienda pública en Alemania, se calcula que el 20 ó 25 por ciento goza de este tipo de subsidio desde 1970.

En Holanda existe una renta normativa que el gobierno establece de acuerdo al ingreso de la familia; si la renta que de hecho se paga es mayor que esta renta normativa, el gobierno paga la diferencia, además de que se tiene un mecanismo de ajuste de rentas diseñado para facilitar la movilidad de los trabajadores. Si una unidad familiar necesita pagar una renta mayor para poder cambiar de domicilio, una proporción del incremento es cubierta con un subsidio. Este esquema es interesante porque incentiva la movilidad de la mano de obra. Si continúan las tendencias de apertura comercial y nuevos polos de desarrollo como las que se están viviendo en México, esquemas de este tipo tendrán que establecerse para facilitar el movimiento de los trabajadores hacia los lugares en que su trabajo es demandado.

En Estados Unidos la forma de subsidio a la vivienda que se está volviendo más generalizada es la de asignaciones o cupones a expensas de otros subsidios tradicionales. El argumento central sostenido en ese país para justificar este tipo de esquemas es que resultan los más eficientes, ya que requieren un papel mínimo por parte del gobierno y hacen un uso máximo de las iniciativas de los particulares, además de permitir que los subsidios se dirijan con mucha mayor precisión hacia los grupos verdaderamente más necesitados.

En países menos desarrollados el problema se presenta de una manera particularmente aguda y las soluciones que llevan implícito algún subsidio, ya sea directo o indirecto, son muy difíciles de instrumentar. Sin embargo, existen variaciones en el grado de restricción que las disposiciones oficiales imponen sobre el mercado de arrendamiento, permitiendo que en algunos países el mercado de



arrendamiento se desarrolle, aunque sea de manera incipiente, cuando la legislación no es demasiado restrictiva, y en otros haciendo que desaparezca por completo el mercado de renta formal, dando lugar a que surjan arreglos al margen de la legalidad.

En Corea del Sur se ha desarrollado un sistema de vivienda privada en renta totalmente sui generis en el que no sólo existen pocas restricciones sobre los mercados de vivienda en renta, sino que los mecanismos de pago se han conformado en función de las fuerzas de mercado que prevalecen en los mercados financieros. Vale la pena recordar que Corea se caracterizó por tener un déficit de vivienda impresionante después de la guerra, además de sufrir un acelerado crecimiento demográfico en los últimos treinta años. Sin embargo, Corea también ha logrado un crecimiento económico fenomenal en los últimos años, alcanzando crecimientos del 10% en su Producto Nacional Bruto. A pesar de ese crecimiento, en 1975 un 27% de las unidades familiares no podían tener una vivienda propia y se veían obligadas a rentar cuartos con otras familias. Debido a la limitada disponibilidad de créditos hipotecarios y la ausencia de beneficios fiscales, apenas el 48% de las familias coreanas tienen viviendas propias, mientras que el resto llegan a arreglos de distinto tipo, que en orden de su frecuencia se conocen como: chonsei, depósito asegurado con pago mensual; chonsei declinante, renta pura, vivienda gratis y vivienda gubernamental. Todos estos esquemas se caracterizan por ser formas de renta en las que se adquiere el servicio de la vivienda pero se diferencian por la forma de pago, términos del contrato, y en ocasiones requisitos específicos para seleccionar el arrendatario. El chonsei tiene una forma de pago que parte de la escasez relativa de fondos que prevalece en los mercados financieros coreanos. En

los mercados de dinero de Corea, las tasas de interés son muy altas (entre 3 y 5 por ciento mensual) y la madurez de los créditos muy corta (menos de veinte meses). En lugar de pagar rentas mensuales, el chonsei consiste en que las unidades familiares hacen un depósito al casero, quien puede utilizar ese depósito o colocar los fondos en el mercado de dinero para luego, una vez que se vence el contrato, entregar el depósito en su totalidad (en el caso del chonsei puro) o en parte al final del periodo de renta (en el chonsei declinante). La renta pura que se conoce en otras partes del mundo sólo es utilizada por las familias más pobres.

Este mecanismo en Corea muestra que se pueden encontrar formas creativas de hacer los pagos para que la vivienda sea una inversión redituable. Ello depende, sin embargo, de que existan facilidades para que los mercados financieros funcionen, o que en caso de que no lo hagan, los particulares puedan llegar a arreglos financieros propios. En Corea, la desregulación de los mercados financieros permite que existan arreglos informales de ahorro y crédito como los que exhiben los chonsei, además de que se logran formas para que la vivienda en renta sea redituable, aprovechando la escasez relativa de ciertos factores en el país.

Para ilustrar el extremo al cual pueden llegar las restricciones gubernamentales en los mercados de vivienda, vale la pena mencionar el caso de Egipto, en el que la política de vivienda ha sido un fracaso, creándose mercados negros para todos los bienes que pueden tener algo que ver con la vivienda, encareciéndola y limitando su acceso a tan sólo una minoría. Egipto es un claro ejemplo de lo que no debe hacerse en política de vivienda, sobre todo cuando se busca que la carga sobre el presupuesto gubernamental se aligere.

La política de vivienda en Egipto respondió en gran medida a un rápido proceso de urbanización, acompañado por un nivel de vida relativamente bajo de la población, en el contexto de un país que se reconocía a sí mismo como socialista. La política gubernamental siguió básicamente tres líneas de acción. Por una parte, el gobierno fijó las rentas en un nivel en el que supuestamente se cubrían los costos unitarios de la vivienda, justificándose en función de un objetivo de equidad y control de la inflación; pero los controles de rentas llevaron a que la construcción de vivienda nueva se viera disminuida significativamente. Por otro lado, como respuesta a los costos crecientes que enfrentaban los constructores con las rentas fijas y por motivos de saldos adversos en la balanza de pagos, el gobierno comenzó a fijar los precios y asignar discrecionalmente los principales materiales de construcción. Por último, el gobierno intentó suplir las deficiencias de la oferta privada de vivienda construyendo complejos habitacionales gubernamentales con rentas altamente subsidiadas, justificando esta acción en función de un objetivo distributivo y de combate a la especulación. En última instancia, ninguna de estas líneas de política ha logrado el objetivo propuesto y en conjunto contribuyeron, por el contrario, a agravar aún más el problema de la vivienda.

El problema principal ha radicado, como en tantos otros países que tienen políticas y problemas similares, en que no existen mecanismos eficientes para hacer cumplir las disposiciones implícitas en políticas de este tipo. Las restricciones de rentas y de precios de materiales son la mayor parte de las veces violadas, ya que como las transacciones se hacen en efectivo, no hay manera de rastrearlas y detectar irregularidades. Además, las sanciones sociales que pudieran ser efectivas en algunas situaciones en China o en Japón, son totalmente inefectivas en

la mayoría de los países del mundo. De hecho, con mucha frecuencia -y ese es el caso de Egipto y de México- el violar las disposiciones legales es percibido como parte de los riesgos que un empresario puede tomar y no implica ningún estigma social o moral.

La consecuencia natural de la imposición de precios máximos o rentas fijas es el surgimiento de mercados negros de vivienda para arrendamiento, caracterizados por cobrar precios por arriba del oficial, e incluso por arriba del que prevalecería si no hubiera control alguno. Se trata de mercados ilegales, en los que no existe seguridad jurídica en los contratos y que implican pérdidas netas en bienestar para la sociedad, resultantes de asignar los recursos en forma ineficiente.

En Egipto los mercados negros toman una forma particularmente ingeniosa desde el punto de vista de los dueños, pero sumamente nociva desde el punto de vista de los inquilinos. Las rentas oficiales son respetadas, de acuerdo a los costos oficiales de los materiales de construcción, que también están controlados por debajo de su nivel real. Sin embargo, la recuperación de las inversiones en términos de su verdadero costo de oportunidad se logra por medio de lo que se conoce como "dinero llave", que consiste en una cierta suma de dinero que se debe pagar en efectivo para poder firmar un contrato de arrendamiento. Este "dinero llave" funciona como un impuesto a las transacciones, en el sentido de que ninguna transacción se lleva a cabo si no se paga una suma que permite la entrada al mercado. Además, esto implica una limitación en la movilidad, pues una vez que la suma ha sido pagada, no conviene buscar ningún otro arreglo, aunque sea más provechoso en términos de calidad de la vivienda o de la renta a pagar, porque la prima que se debe desembolsar para cambiar es demasiado alta.

Desde el punto de vista del dueño, este mecanismo le permite que su inversión sea rentable, además de que no puede ser detectada por las autoridades, ya que se hace en efectivo y nadie firma un contrato si no se paga el "dinero llave". Desde el punto de vista del arrendatario, en cambio, como la suma debe ser entregada en efectivo y no se puede transferir un contrato de arrendamiento, el arrendatario no puede acudir a los mercados formales de crédito u obtener cualquier préstamo, incluso informal, por lo que depende de sus propios ahorros, limitándose entonces la vivienda en renta a grupos de medianos ingresos. Además, los riesgos involucrados, aunque son pequeños ya que las transacciones se hacen en efectivo, hacen que se ofrezca una cantidad de vivienda mucho menor de lo que sería deseable.

Así, la política de control de rentas en Egipto, como en otros países en desarrollo, ha sido regresiva, ha reducido el nivel de bienestar social, ha llevado a que se tengan fuertes desincentivos a la movilidad de la mano de obra, y ha generado un deterioro progresivo de la vivienda por la falta de inversión. Pero los problemas con los mercados de vivienda en Egipto no acaban ahí, porque las restricciones en los mercados de materiales de construcción han resultado igualmente nocivas, afectando a la vivienda tanto en renta como en propiedad.

Por otra parte, en los mercados de materiales han surgido también mercados negros en los que se cobran precios muy por arriba de los oficiales y también de los precios internacionales. El mercado de cemento es el que presenta quizá las deformaciones más notables, siendo que el precio oficial se coloca por la mitad del precio internacional, mientras que el precio del mercado negro equivale a 1.5 veces el precio internacional. El mismo fenómeno se presenta en el acero, la madera y el

cristal en que se han establecido precios oficiales por debajo del precio internacional por lo que el precio de mercado negro se ha colocado por arriba de éste. Además, el hecho de que los materiales a precios controlados sólo se puedan conseguir previa autorización gubernamental ha generado fuertes inequidades en la industria de la construcción, haciendo que las empresas grandes que trabajan en obras gubernamentales ajenas a la vivienda, se conviertan en oferentes ilegales de materiales en los mercados negros mientras que las empresas pequeñas en el sector informal de vivienda de bajo costo son los demandantes que nunca pueden acceder a materiales de precios controlados.

Por último, la acción gubernamental directa por medio de construcción de vivienda pública para arrendamiento ha exigido subsidios muy cuantiosos por parte del gobierno (de cerca del 80 por ciento del costo si se utilizara una política correcta de recuperación de la inversión) que sólo han podido suplir un 15 por ciento de la demanda compitiendo con la vivienda privada formal antes que satisfacer las necesidades de los grupos de menores ingresos.

El caso de Egipto ilustra, de una forma casi paradigmática, el tipo de políticas que no deben llevarse a cabo si se quiere solucionar el problema de vivienda. Es un claro ejemplo de políticas que intentaron atacar los síntomas del problema de vivienda y no las restricciones causales que provocan la insuficiencia de vivienda. Si lo que se desea es impactar efectivamente a los mercados de vivienda para generar inversión privada del menor costo y financieramente viables, la política de vivienda debe centrarse más bien en el marco regulatorio que rodea al proceso de producción de vivienda tanto de arrendamiento como en propiedad, y dejar que los agentes privados se ajusten y sean los principales oferentes de vivienda.

Las experiencias internacionales en materia de vivienda muestran, primordialmente, que no existe un modelo o camino único a seguir para solucionar el problema. De las experiencias disponibles, México puede extraer elementos para entender, por una parte, por qué algunos programas o políticas no han sido tan exitosos como se esperaba, y por otra, qué nuevos esquemas pueden intentarse o en cuáles vale la pena profundizar. A pesar de que no existe una enseñanza particular de la cual pueda derivarse la clave del éxito, a partir de las experiencias internacionales se puede rescatar un hecho importante que debe permear toda acción habitacional: todos los casos internacionales muestran que el gobierno no puede desentenderse del problema habitacional, en la medida de que subsista un problema de ingresos. Es decir, mientras existan núcleos de población pobres, para los cuales no es posible acceder a una vivienda, el gobierno debe jugar un papel activo, ya sea garantizando, incentivando, dando créditos o incluso construyendo unidades básicas o estructurando programas de lotes y servicios.

## V. HACIA UNA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA PARA MEXICO

Las principales conclusiones a que se ha llegado en los capítulos anteriores muestran que la tensión social derivada de la insatisfacción de la necesidad de una vivienda digna, ha determinado que el problema de la vivienda se haya transformado en un creciente problema político en los últimos años. El impresionante aumento de la demanda de vivienda y el rezago acumulado en la atención a ésta, particularmente entre la población de menores ingresos, han presionado al gobierno, transformando la cuestión de la vivienda en México en un problema eminentemente político. La eficacia del gobierno en sus intentos por abatir el déficit habitacional se ha visto disminuida por factores de orden político, administrativo, jurídico y financiero, mismos factores los que han determinado la enorme complejidad del problema habitacional en México. Las implicaciones políticas y sociales de la vivienda exigen respuestas eficaces inmediatas, entre otras razones, para que este problema no se torne en un obstáculo al desarrollo del propio programa modernizador en el que México está embarcado.

La política habitacional de los noventa deberá, en primer lugar, hacer más eficiente el financiamiento y la producción de vivienda por parte del gobierno; en segundo lugar, la política habitacional deberá apoyar la capacidad adquisitiva de los sectores de menores ingresos, a través de instrumentar medidas que contribuyan a la redistribución del subsidio en favor de estos sectores; tercero, la política de vivienda deberá proponer acciones que promuevan la inversión privada en vivienda tanto para ser adquirida en propiedad como para fines de arrendamiento.



En suma, las medidas de política que se proponen están orientadas a favorecer un encuentro entre la oferta y la demanda por vivienda, para dar lugar así a la formación de un verdadero mercado habitacional. Las medidas que se sugieren pretenden mejorar el funcionamiento de los segmentos que conforman el mercado habitacional, haciéndolos más competitivos y eficientes. De instrumentarse acertadamente, la política de vivienda derivará en la creación de empleos a través del estímulo a la industria de la construcción. Asimismo, esta política contribuirá positivamente en los procesos de regularización de la tierra y apoyará una distribución más equilibrada de la población entre las diferentes regiones que conforman el territorio nacional. De esta manera, la política habitacional contribuirá en forma indirecta al logro de una mejor distribución del ingreso y a la elevación de los niveles de vida de los sectores menos favorecidos.

Adicionalmente, el funcionamiento eficiente de los mercados, que contribuye a la solución gradual del problema habitacional en México, favorecerá la productividad de los trabajadores, factor clave para el logro de una mayor competitividad productiva, lo que resulta crucial en el contexto de la creciente internacionalización de la economía mexicana. De la misma manera, la solución al problema de la vivienda redundará en una mayor legitimidad del gobierno, contribuyendo así en forma decisiva a la estabilidad política y a la paz social del país.

El logro de estos objetivos depende de que la acción del gobierno en materia de vivienda garantice el logro de las siguientes metas:

- Hacer más eficientes a las instituciones públicas destinadas a proporcionar vivienda así como optimizar el uso de sus recursos a

través de la reducción de los costos en el financiamiento y producción de vivienda.

- Redistribuir el subsidio, lo que consiste básicamente en disminuir los subsidios -implícitos o explícitos- destinados a los sectores de ingresos medios de la población, transfiriendo esos mismos a los sectores mayoritarios de bajos ingresos que, de no contar con alguna forma de subsidio, no tendrían acceso a una vivienda decorosa.
- Seleccionar a los beneficiarios con base en criterios que faciliten el acceso a la vivienda a quienes más lo necesiten, en función de su calidad de derechohabientes, independientemente de la capacidad de gestión política propia o de los líderes que los representan.
- Estimular en forma decisiva la participación de la inversión privada en vivienda, eliminando las trabas que impiden que esta inversión se oriente hacia este sector, sobre todo, cuando se trata de vivienda en arrendamiento.
- Identificar fuentes alternativas de financiamiento.

A continuación se analiza cada una de estas estrategias con mayor detalle.

#### I. Eficiencia de las instituciones públicas destinadas a vivienda y el uso de sus recursos

En los noventa el financiamiento de la política habitacional, además de reducir el déficit habitacional, deberá garantizar la rentabilidad económica y social del gasto público. De ahí la importancia de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos

públicos en materia de vivienda. Esto supone "hacer mucho más con menos", es decir, aumentar la cobertura social de los recursos disponibles, incrementar la capacidad constructora instalada y mejorar la calidad de la vivienda que se produce, sin elevar el costo que ésta representa para las familias y para el gobierno. Además de la búsqueda de congruencia con los requerimientos de la política macroeconómica, la nueva política habitacional deberá dar respuesta a la presión política cada vez más intensa que surge de los grupos de más bajos ingresos.

Estas cuestiones políticas y de equidad social, inherentes al problema de la vivienda, son las que llevan a plantear que en la nueva política habitacional deberá brindarse atención preferente a los menos favorecidos de la sociedad, sin por eso descuidar la atención a los que han sido los receptores tradicionales de la acción habitacional. El logro de estas metas supone conciliar el aumento en la atención a los de menores ingresos, con la viabilidad tanto de las actividades del sector financiero dedicadas a vivienda como de las actividades relacionadas con la producción de vivienda en su conjunto. La posibilidad de conciliar estas metas, aparentemente en conflicto, sólo puede darse a través de una considerable reducción de los costos involucrados en la construcción de vivienda, liberando así recursos importantes, sobre todo de los de ingresos medios, para transferirlos, a través de las instituciones públicas de vivienda, a los mayoritarios de menores ingresos. En otras palabras, sólo se podrán conciliar ambos objetivos si se hace un uso más eficiente de los recursos, asignándolos preferentemente a los grupos más pobres, pero asegurándose de que la disminución en los costos de la vivienda sea lo suficientemente grande para que los grupos de ingresos medios puedan acceder a ella sin necesidad de subsidio.

Algunas líneas de acción conducentes al logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos incluyen aspectos como los que se enumeran a continuación: A) abatir los costos del financiamiento, B) disminuir los costos de administración y de gestión dentro de las instituciones gubernamentales, C) disminuir los costos asociados a la producción de vivienda y D) optimizar la utilización de los recursos, destinándolos a programas habitacionales menos costosos entre los que se encuentran los programas de mejoramiento a la vivienda, de lotes y servicios y de la vivienda progresiva a partir de la dotación de una unidad habitacional y sanitaria básica. A continuación se discute cada una de estas líneas de acción con mayor detalle, dejando para la siguiente sección la cuestión de la redistribución del subsidio a favor de los más pobres.

#### A. Disminuir los costos de financiamiento

Los costos de financiamiento se refieren específicamente al monto del subsidio asociado al otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda y al costo de oportunidad que supone distraer estos recursos en los programas habitacionales del gobierno. En el caso del Programa Financiero de Vivienda (FOVI), por ejemplo, el subsidio se encuentra en el costo de oportunidad de otorgar créditos individuales a tasas de interés equivalentes al Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP), en lugar de hacerlo a tasas competitivas de los mercados de dinero. Este subsidio es absorbido por el Banco de México, asegurando de tal manera que se concilien los objetivos de accesibilidad y recuperabilidad del FOVI.

Así, mientras que en el caso del FOVI el costo del financiamiento y el subsidio implícito en los plazos y las tasas es una condición inherente a su funcionamiento, en el caso de los fondos que opera el gobierno (INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM) el costo excesivo del financiamiento y los subsidios existentes son los indicadores más claros de su ineficiencia y mal funcionamiento. De hecho, estas instituciones han atendido a un número limitado de derechohabientes y la operación misma de las instituciones ha sido a costa del ahorro forzoso y sin perspectivas de devolución de un número mayor de trabajadores y empleados afiliados a ellas. La reciente indización del pago de los créditos, ajustándolos a la evolución del salario mínimo, disminuyó el proceso de descapitalización de los fondos, permitiéndoles recuperar gradualmente su carácter de fondos revolventes. Sin embargo, los efectos de la inflación ya se habían dejado sentir repercutiendo en su capacidad financiera. El caso del INFONAVIT, que se analizó en el capítulo 3, ilustra el comportamiento de los fondos de vivienda operados por el gobierno en periodos de inflación elevada y señala la urgencia de una operación flexible de los fondos e instrumentos financieros en el sector vivienda, que les permita adaptarse exitosamente a los cambios macroeconómicos y financieros del país (más que pretender vivir al margen de ellos), atendiendo a su objetivo fundamental de proporcionar vivienda digna y decorosa, aumentando así su operatividad como fondos revolventes y ampliando su capacidad de dar respuesta a un número mayor de demandantes, sin tener que depender para ello del subsidio excesivo del gobierno o de la sociedad en su conjunto.

En el caso del INFONAVIT, además, el costo del financiamiento estuvo regido por la inflación, pues en la medida que ésta era mayor, aumentaba el subsidio en los

créditos. Este efecto no fue privativo de las instituciones públicas; también en el sector privado la inflación provocó que, dadas las elevadas tasas nominales de interés, y al no existir un mecanismo de subsidio que compensara dichos incrementos, se dejaran de contratar créditos hipotecarios.

A reserva de tratar este punto con mayor detenimiento más adelante, vale la pena mencionar desde ahora que es posible abatir los costos financieros de los créditos (tanto de las instituciones públicas como el financiamiento de fuentes privadas) si se instrumentan esquemas financieros imaginativos que neutralicen los efectos de la inflación sobre la recuperación y accesibilidad de los créditos.

#### B. Disminuir los costos administrativos y de gestión

En el análisis acerca de los instrumentos de política habitacional se detectaron desfases importantes de tiempo entre la gestión y la autorización de los créditos así como entre la autorización del crédito y el ejercicio del mismo. Estos desfases en el tiempo tienen repercusiones importantes en los costos de operación de las instituciones y en su capacidad de ampliar el número de beneficiados, de ahí la importancia de diseñar medidas que simplifiquen los procesos de obtención del crédito, escrituración, titulación y registro, así como la elaboración de un proyecto de procedimientos de autorizaciones y licencias unificado.

Del mismo modo, es también de suma importancia disminuir los costos administrativos y de gestión, en cuanto a la contratación de constructores o promotores de vivienda y la selección y asignación de recursos a los derechohabientes beneficiados. Lo anterior supone el establecimiento y aplicación

explícita de criterios claros y transparentes, cuyo empleo necesariamente conducirá a una disminución de la incertidumbre que involucran los procesos de selección, combatirá la corrupción y redundará efectivamente en la disminución de los costos operativos de las instituciones del sector vivienda. En este contexto es importante enfatizar la necesidad de eliminar la discrecionalidad en la selección de promotores y constructores de vivienda y en la asignación de recursos subsidiados a éstos. Para lograr este objetivo, es recomendable generalizar el uso de los concursos y métodos de subasta adoptados por diferentes instituciones públicas de vivienda (FOVI entre ellas), los cuales dan transparencia a los procesos de selección y reducen considerablemente las posibilidades de corrupción.

El logro de estas metas implica una reducción del personal y trámites burocráticos involucrados y supone también elevar la calificación y motivación del personal que labora en los diversos organismos, de ahí que la reestructuración institucional de los organismos de vivienda suponga reducir el número de dicho personal y mejorar la capacitación del que permanezca. Por ejemplo, es deseable que este personal sea capaz de diseñar, aplicar y manipular formas y procedimientos cada vez más tecnificados y eficientes en el proceso de captura y manejo de información (que incluye el uso creciente de sistemas de cómputo), lo que permitirá absorber incrementos en el volumen de trabajo sin necesidad de ampliar la planta del personal. Este tipo de modificaciones en la operación de las instituciones públicas de vivienda bajará los costos de gestión y operación en forma significativa, hará los procesos cada vez más transparentes y evitará la corrupción. Todo esto traerá como consecuencia la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios y ampliar el número de beneficiados efectivamente atendidos por estas agencias.

### C. Disminuir los costos de producción de vivienda

Cualquier conjunto de medidas que se proponga optimizar el uso de los recursos en la producción de vivienda, deberá partir de un análisis de los costos de los materiales y procesos de construcción. Este aspecto ha sido ampliamente investigado y debatido en las distintas instituciones involucradas en la producción de vivienda. Se han llevado a cabo con frecuencia medidas como la de reducir las dimensiones del área construida (INFONAVIT), flexibilizar los reglamentos de construcción (Programa de Renovación Habitacional) y sacrificar calidad en los acabados con objeto de reducir los costos por unidad habitacional producida. Sin embargo, estas alternativas no dejan de ser más que simples paliativos que van en detrimento de la calidad de la vivienda que se ofrece, sin solucionar el problema de fondo que consiste esencialmente en reducir los costos de producción.

Se han hecho algunos esfuerzos por el lado de los costos en la contratación de las compañías privadas o promotores encargados de construir la vivienda, como son las diferentes medidas que se han propuesto para asegurar que los precios no sean inflados innecesariamente, estableciendo estándares claros de precios de materiales y procesos de construcción a los que los constructores o promotores deben ajustarse en los concursos que convocan los diferentes organismos públicos en materia de vivienda. Entre los principales insumos y procesos que repercuten en los costos finales de la vivienda están 1) el pago de licencias y permisos, 2) el pago de impuestos, y 3) los materiales de construcción y la mano de obra. Considerando esta lista de factores que afectan los costos finales de producción de vivienda, a



continuación se analiza cada uno de ellos sugiriendo, cuando el caso lo amerita o lo permite, algunas modificaciones con objeto de inducir disminuciones en los costos de producción de vivienda.

## 1. Desregulación de la construcción

La tramitación de permisos y licencias tiene importantes repercusiones en el costo final de la vivienda producida.<sup>1</sup> Esto se debe no sólo al monto en términos absolutos de estos pagos, sino también a la complejidad que involucra su tramitación, además del pago de "gratificaciones" o sobornos que generalmente se asocian a estos trámites para asegurar resultados positivos al constructor por parte de las autoridades. Por lo mismo, como medida de política conducente a estimular la inversión pública y privada en vivienda, se sugiere disminuir al mínimo necesario las normas y procedimientos que regulan los procesos de construcción, particularmente cuando se trata de la producción de vivienda de interés social y popular. Esta desregulación implica hacer una revisión cuidadosa de los reglamentos, normas y procesos de tramitación con objeto de reducirlos a un mínimo, conservando sólo los indispensables para garantizar la producción de viviendas seguras y decorosas. Una reducción generalizada de trámites de permisos y licencias tendrá la ventaja adicional de simplificar el proceso administrativo y evitar la corrupción tan frecuente en este ramo. Sin duda, esta desregulación y simplificación administrativa estimulará la inversión en este sector por la repercusión de estos cambios en los costos finales de producción de vivienda, lo que hará a la inversión inmobiliaria más rentable y atractiva.

## 2. Reducción de las cargas impositivas

El monto del gravamen sobre las actividades relacionadas con la producción de vivienda es muy elevado, llegando en ocasiones a representar alrededor del 21 por ciento del total de los costos finales de producción de vivienda.<sup>2</sup> Estos costos se ven incrementados por los costos de administración que supone el pago de esta red de impuestos (impuesto sobre la renta, impuesto sobre remuneraciones al personal, impuesto al valor agregado, impuesto de adquisición de inmuebles, entre otros). Por lo tanto, cualquier acción conducente a reducir la carga fiscal o simplificar administrativamente el pago de impuestos se transformará en ahorros significativos y en un importante estímulo para la construcción de viviendas.

Con respecto a una reducción real en el pago de impuestos asociados a la producción habitacional, vale la pena reflexionar sobre la experiencia de los CEPROFIS en el pasado. La instrumentación de estas medidas demostró un impacto muy limitado como estímulo a la producción de vivienda nueva, además de producir "huecos" en la legislación fiscal que rápidamente fueron aprovechados por las empresas en su empeño por disminuir su carga impositiva. La reforma fiscal vigente contempla la eliminación de los tratamientos fiscales diferenciales, a partir de lo cual surge el problema de cómo estimular el mercado habitacional sin entrar en conflicto con la política recaudatoria. Las experiencias internacionales demuestran que es posible estimular la demanda de vivienda a través de deducir el gravamen en el pago de las hipotecas, evitando así subsidiar a los constructores directamente. Muchos países han instrumentado con éxito el uso de créditos fiscales y

deducciones de intereses por las hipotecas, beneficiando de esta manera a los adquirentes de vivienda, sobre todo a los de ingresos medios. Estas medidas, al estimular la demanda, pueden tener un efecto positivo neto sobre la inversión pública y privada en vivienda.

### 3. Materiales de construcción y mano de obra

El sustancial incremento de costos que ha registrado en los últimos años la construcción en México, particularmente en el área de materiales como el cemento y el acero (ver capítulo 1), ha repercutido en los costos finales de la vivienda. El cemento y el acero se han convertido en importantes bienes comerciables (productos de exportación), de ahí que su precio esté determinado por la oferta y la demanda en mercados internacionales. Cualquier intento de controlar los precios de estos insumos crearía graves distorsiones en el mercado y provocaría su escasez en el mercado local. En este sentido, es relativamente poco lo que se puede hacer en el corto plazo para disminuir el efecto del costo de estos factores en los costos totales de producción (la política habitacional de Egipto ilustra este hecho con claridad).

Los costos asociados a la mano de obra han sido objeto de numerosos debates. Por un lado se afirma que los trabajadores de la construcción han sido los que menor remuneración obtienen por su trabajo; este argumento se basa en el efecto de los salarios en los ingresos netos de estos trabajadores, quienes con frecuencia sólo son contratados como eventuales (la actividad de la construcción es muy vulnerable a los cambios cíclicos de la economía). Más allá de los ingresos netos del trabajador de la construcción, se afirma que el precio del trabajo se ha

elevado como resultado de los costos que suponen el pago de prestaciones como el Seguro Social (IMSS) y el propio INFONAVIT.<sup>3</sup> Este debate no tiene una solución fácil, ni existen muchas alternativas tendientes a reducir los costos de producción de la vivienda mediante reducciones en el uso de la mano de obra. Es de esperarse que en el mediano y largo plazos la investigación y el desarrollo de nuevos materiales y nuevas tecnologías de construcción contribuirán a reducir en forma significativa los costos de estos insumos. Sin embargo, no es recomendable la introducción de tecnologías destinadas a la sustitución del factor trabajo por el de capital, puesto que una de las características más favorables de la industria de la construcción es su contribución en la creación de empleo.

En una perspectiva de corto plazo, es posible afirmar que se han hecho importantes avances que vale la pena continuar a través de los programas de vivienda popular que enfatizan el uso de materiales, diseños y mano de obra de la región. Indudablemente que estos programas han tenido un efecto positivo en los costos de producción de vivienda. Estos intentos para construir vivienda han tenido como punto de partida la organización productiva y social de la comunidad y han retomado en gran medida sus técnicas, siempre y cuando estas técnicas hayan respondido a los requerimientos de edificación de una vivienda de acuerdo con los mínimos de bienestar establecidos.<sup>4</sup> Se han hecho también algunos intentos por diseñar materiales modulares de construcción, que suponen la estandarización de medidas entre los diferentes elementos que se emplean en la edificación de viviendas. Pero hasta ahora, poco se ha logrado en la producción y el uso de estos materiales normalizados, ya que su manufactura presupone la conversión del proceso de producción y estos cambios implican una inversión muy considerable por

parte de los productores. Este problema se puede resolver al darse una demanda creciente y sostenida por parte de los constructores, las economías de escala que se alcanzarían de esta forma acabarían por resolver los problemas de costos, permitiendo de esta manera generalizar el uso de estos materiales.

#### D. Optimizar la utilización de recursos a través de programas alternativos de vivienda

Uno de los métodos más efectivos para optimizar el uso de los recursos disponibles para programas de vivienda y bajar los costos en la atención a los problemas habitacionales de la población, consiste en asignar más recursos a programas alternativos que, por un lado, den respuesta a los problemas de vivienda más inmediatos de la población, y por otro, permitan abatir los costos de este tipo de acciones. Dentro de estas alternativas (que se discuten con mayor detalle más adelante), están los programas de vivienda progresiva (lotes y servicios, apoyo a los procesos de autoconstrucción y distribución de materiales, pie de casa) y mejoramiento a la vivienda. Estas alternativas, al tener costos significativamente menores, permiten ahorrar recursos institucionales y ampliar la base de beneficiarios de estas instituciones. Costos unitarios menores suponen un impacto social mayor. Por ejemplo, el uso extensivo de este tipo de alternativas le ha permitido a FONHAPO optimizar sus recursos, haciéndole posible llevar a cabo en 1987 el 20% del total de las acciones de vivienda con sólo el 3.9% del presupuesto (ver capítulo 3). Además, esto puede implicar que mecanismos como los del FOVI se reestructuren, aumentando la cobertura hacia grupos de menores ingresos y abriendo líneas de crédito para viviendas distintas de las usadas hasta ahora, destinadas

fundamentalmente a financiar vivienda terminada. De la misma forma, al reducir los costos de vivienda, el FOVI contaría entonces con la posibilidad de cobrar intereses más cercanos a los del mercado de dinero, sobre todo para sus acreditados de mayores ingresos, reduciendo de esta manera las distorsiones que crea el crédito FOVI en los mercados financieros.

En la sección anterior se apuntaron algunas estrategias conducentes a hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, estimulando al mismo tiempo a la inversión privada y teniendo un efecto por demás positivo sobre el incremento de la oferta habitacional. Sin embargo, el aumento de la oferta de vivienda, por sí mismo, no es suficiente para estimular el funcionamiento eficiente de los mercados habitacionales (a pesar de tratarse de vivienda más económica), dadas las limitaciones en la capacidad adquisitiva de amplios de la población. En este contexto el tema del subsidio se vuelve crucial, pues es a través de la redistribución del subsidio como se puede reforzar la capacidad de demandar vivienda de los mas pobres de la sociedad.<sup>5</sup>

## II. Redistribuir el subsidio

Sólo a través del subsidio al financiamiento para adquirir vivienda se puede incorporar a las unidades familiares que efectivamente no cuentan con capacidad de pago suficiente. La nueva política de vivienda deberá ser capaz de contribuir, en alguna medida, a revertir la tendencia que se observa en la distribución del ingreso, y de esta forma contribuir a resolver el grave problema político que representa la creciente demanda insatisfecha de vivienda. Para la consecución de

esos objetivos se proponen cuatro estrategias generales: A) reducir el subsidio a los de ingresos medios, con objeto de destinarlo a los de menores ingresos; B) atender prioritariamente al subsegmento de ingresos más bajos dentro del submercado específico al que se dedica cada una de las agencias gubernamentales de vivienda; C) fomentar programas de vivienda progresiva (lotes y servicios, pie de casa, distribución de materiales de construcción) y mejoramiento de la vivienda, y D) diseñar mecanismos que neutralicen los efectos de la inflación sobre los pagos de los créditos para hacerlos más accesibles. A continuación se presenta la justificación para sugerir que se adopten estas estrategias.

#### A. Redistribuir los subsidios a favor de los de menores ingresos

Esta estrategia consiste en eliminar el subsidio a los de ingresos medios, con objeto de liberar recursos que serían canalizados hacia los de menores ingresos, y de esta forma incrementar su capacidad efectiva de demandar vivienda. Con este fin, se busca reducir los costos de producción de vivienda -como se explicó en el apartado anterior-, transfiriendo así estos recursos para apoyar a los que más lo necesitan.

#### B. Atención preferente de los organismos públicos de vivienda a los de menores ingresos

La instrumentación de esta estrategia, que plantea como meta redistribuir el subsidio, se basa fundamentalmente en la atención prioritaria que se debe otorgar al

subsegmento inferior dentro del submercado específico al que se dedica cada una de las agencias gubernamentales de vivienda. Este apoyo selectivo a los más pobres supone la existencia de elevados niveles de eficiencia en el uso de los recursos (lo que incluye los aspectos que se han tratado antes). El "hacer más con menos" permite liberar recursos y destinarlos a los de menores ingresos y más necesitados de la acción habitacional.

El FOVI contempla implícitamente en sus objetivos el subsidio a familias cuyos ingresos varían entre 2.5 y 12 veces el salario mínimo. Sin embargo, en la práctica, el FOVI sólo subsidia a familias con ingresos cercanos a cuatro veces el salario mínimo (iguales o superiores a 3.6 veces el salario mínimo) pues sólo estas familias tienen la posibilidad de acceder a la vivienda más barata disponible en el mercado (ver capítulo 3). Por lo mismo, el FOVI ha dejado fuera a todas las unidades familiares de menores ingresos, que de hecho conforman el 70 por ciento de la demanda habitacional.

La redistribución del subsidio que se propone implica que en el futuro el programa FOVI deberá enfocarse a atender también al segmento del mercado habitacional cuyos ingresos varían entre 2.5 y 4 veces el salario mínimo, estableciendo un sistema de cuotas proporcionales a los diferentes segmentos de la demanda en la asignación de sus recursos. Con objeto de que el FOVI alcance la meta de incorporar al estrato de menores ingresos dentro del grupo de beneficiados, es indispensable bajar los costos de producción de vivienda, haciéndola de esta manera más accesible para los grupos de ingresos medios, sin necesidad de subsidios demasiado grandes. Esto aseguraría la viabilidad financiera del FOVI, a la vez que extiende su margen de acción. Por otra parte, frente a la evidencia que



indica la dificultad de reducir costos en la producción de vivienda terminada, por lo menos en el corto plazo, lo indicado es proponer que los créditos FOVI se extiendan de manera generalizada a programas de vivienda progresiva, quizá garantizados por el gobierno o los empleadores, o a programas de mejoramiento habitacional.

En el marco de la perspectiva que busca redistribuir el subsidio, reorientándolo en su aplicación a los más pobres, se podría pensar, además, en reducir el porcentaje de subsidio financiero con una tarifa progresiva para aquellos que contaran con un ingreso superior, por ejemplo, a seis veces el salario mínimo. Es decir, se intentaría que los acreditados con mayor capacidad de pago cubriesen no sólo el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP), sino también algunos puntos porcentuales por arriba de éste, aunque ello implicara estar por debajo de las tasas de interés en los mercados de dinero. Con el rendimiento obtenido en estos créditos (al estar por arriba del CPP) se verificarían formas de subsidio cruzado hacia los segmentos de más bajos ingresos (por ejemplo, para aquellos que se encuentran entre 2.5 y 4 veces el salario mínimo). De esta manera, la vivienda FOVI sería también accesible para ellos. En términos generales, la asignación de recursos a través de estas opciones supondría un subsidio cruzado que sería soportado por el sistema financiero, y una redistribución de los recursos que dejarían de asignarse a los acreditados de ingresos medios, para favorecer a los más pobres dentro de la clientela tradicional del FOVI.

El INFONAVIT, por su parte, es una institución que ya reasigna parcialmente sus recursos a los más pobres dentro de sus derechohabientes, dando preferencia a los trabajadores del subsegmento de menores ingresos (entre 1 y 2 veces el salario mínimo) del submercado habitacional al que atiende (trabajadores,

asalariados, cuyos ingresos varían entre 1 y 6 veces el salario mínimo). De hecho, más del 90 por ciento de los créditos se destinan a familias con ingresos por debajo de dos veces el salario mínimo mensual, y de éstos, la mayor parte corresponde a los que se encuentran en el rango entre 1 y 1.25 veces el salario mínimo; es decir, a los trabajadores de menores ingresos dentro del segmento del mercado que le corresponde atender a esta institución. De esta manera, el INFONAVIT ha adoptado como criterio básico la redistribución del subsidio. Una limitación importante en la operación del INFONAVIT sigue siendo, sin embargo, la selección de los beneficiados a partir de criterios de clientelismo político, dejando de lado criterios de eficiencia y equidad, al otorgar atención preferencial a trabajadores sindicalizados en función de las promociones que realizan los líderes que los representan. El peso político de la gestión que estos líderes realizan determina el éxito o el fracaso de ésta; de ahí que, en gran medida, la selección de beneficiados se haya venido dando a partir de criterios políticos. Es indispensable, entonces, establecer un sistema de racionamiento de créditos que sea transparente en su uso y que dirija su actividad a los grupos que más necesitan la vivienda. Es decir, la falla del mecanismo de asignación del INFONAVIT es que, a pesar de dar prioridad a los grupos de menores ingresos, la selección entre ese sector no corresponde a criterios de equidad o a un mecanismo de racionamiento justo. Como la vivienda terminada no alcanza para satisfacer a todos los trabajadores necesitados, y el subsidio implícito es relativamente alto -aun con el nuevo mecanismo de pagos indicado al salario mínimo-, se requiere de un sistema de racionamiento de créditos transparente para que el subsidio esté bien dirigido y llegue a quienes más lo necesitan. Además, para garantizar una verdadera redistribución del subsidio a

través de la actividad del INFONAVIT (como en el caso del FOVI antes analizado) se sugiere el establecimiento de mecanismos de pagos diferenciales y líneas de crédito con intereses destinadas a los segmentos de ingresos medios que sí pueden pagar tasas de interés de mercado. Se intenta de esta manera que la recuperabilidad de los créditos sea mayor entre los acreditados de altos ingresos, y que ese rendimiento pase de nueva cuenta a formar parte de los recursos disponibles por el INFONAVIT, ampliando así sus posibilidades de atender a los de ingresos más bajos. Para alcanzar esta meta se sugiere el uso de una tarifa progresiva que permita determinar el subsidio que le corresponde a cada sector, como fue sugerido antes en el caso de FOVI.

El que se haya creado un organismo como FONHAPO, con la flexibilidad de sus programas, refleja la preocupación explícita de la política habitacional para los sectores de ingresos mínimos e inestables. El FONHAPO ha constituido, en efecto, el instrumento por excelencia de distribución del subsidio hacia estos sectores. Paradójicamente, FONHAPO, que atiende a la población más pobre, conoce subsidios menores en términos absolutos a los que otorgan los fondos gubernamentales (INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM) y el FOVI (ver sección sobre el costo del financiamiento), debido a que, a pesar de que la recuperación de los créditos tiende a ser menor que en las otras instituciones, el monto de los créditos de FONHAPO es mucho menor y el valor total que representan en términos del subsidio es mucho más bajo.

La insuficiencia de los recursos presupuestales continúa siendo el mayor obstáculo que enfrenta el FONHAPO para la realización de su función, que es atender a la población de ingresos mínimos e inestables (el sector más numeroso de

la demanda insatisfecha por habitación). Por lo tanto, es imprescindible y urgente que el FONHAPO cuente con mayores recursos a fin de que pueda realizar acciones masivas de viviendas progresivas. Por otro lado, resulta indispensable también mejorar la recuperación de los créditos para asegurar que el gobierno incremente el monto de los recursos presupuestales destinados a este tipo de programas. De hecho, la experiencia de los programas de lotes y servicios llevados a cabo por el Banco Mundial ha demostrado que éstos se constituyen en una solución sólo en aquellos casos en los que éste tipo de acciones de vivienda se reproducen a gran escala, y esto sólo es posible cuando existe una mayor recuperabilidad de los créditos (ver capítulo 4).

En suma, la redistribución del subsidio para vivienda intenta, en alguna medida, revertir la tendencia que se observa en la distribución del ingreso en México. Esto requiere que los de ingresos medios cubran el costo real del financiamiento, liberando el subsidio que se destina a este sector. Además de liberar el subsidio, la redistribución del subsidio supone transferir el uso de este subsidio a los más pobres, apoyando así la capacidad de éstos para demandar vivienda en forma efectiva.

### C. Apoyo a los programas alternativos de vivienda progresiva y mejoramiento

Como se sugirió antes, una de las estrategias más efectivas para abatir costos y redistribuir el subsidio consiste en fomentar las alternativas de vivienda progresiva, lotes y servicios, pie de casa, parques de materiales y mejoramiento de vivienda. Hasta ahora los organismos dedicados a proporcionar vivienda han dado

preferencia a la alternativa de vivienda terminada, constituyendo ésta las dos terceras partes de las acciones habitacionales que se emprenden. La estrategia que se propone consiste en revertir esta tendencia, destinando dos tercios de los recursos totales de las agencias gubernamentales a la vivienda progresiva (lotes y servicios y apoyo a la distribución de materiales) y al mejoramiento de la vivienda, y el tercio restante a vivienda terminada. Para lograr esta meta es indispensable que instituciones como el FOVI y el INFONAVIT adopten esquemas y líneas de crédito que apoyen este tipo de programas, además de incrementar la recuperación de los créditos y los recursos fiscales disponibles de FONHAPO.

D. El impacto de la inflación en los mecanismos de crédito y la capitalización de intereses

La evaluación de los esquemas de financiamiento usados por los organismos públicos de vivienda (expuesta en el capítulo tres de este volumen) puso en evidencia la grave descapitalización que sufrieron como resultado del embate de la inflación. Esto se debió fundamentalmente al hecho de que los pagos nominales estaban muy por abajo del costo real del financiamiento y de las tasas reales de interés prevalecientes. Esta descapitalización disminuyó considerablemente la capacidad de estos mecanismos para atender a un número mayor de beneficiados potenciales. Posteriormente, los organismos públicos de vivienda lograron contener el efecto de la inflación sobre los fondos a través de ligar los pagos a la evolución del salario mínimo. Sin embargo, estas medidas no garantizaron la recuperabilidad total de los recursos.<sup>6</sup> Es indiscutible, por otro lado, el éxito de los programas de

estabilización instrumentados por el gobierno mexicano en el control de la inflación, y no se puede negar el proceso de cambio estructural en el que está comprometida la economía nacional. Sin embargo, conociendo el efecto tan dramático que tiene la inflación en el acceso a la vivienda, la política habitacional debe estar preparada para afrontar un posible repunte de este fenómeno.

La viabilidad financiera de los mecanismos de crédito depende del ajuste de las tasas de interés a la inflación. Sin embargo, estas medidas encarecen necesariamente el crédito, por lo que los de menores ingresos corren el peligro de quedar aún más marginados del acceso a este. Esto plantea el dilema de cómo conciliar la operación sana de las instituciones financieras, con la capacidad real de atender a los más necesitados del crédito para vivienda. La capitalización inflacionaria de intereses es un esquema plausible para conciliar estas dos metas en aparente conflicto, pues asegura la recuperabilidad del crédito, favoreciendo al mismo tiempo el acceso a éste por parte de los de bajos ingresos. A continuación se ofrece una explicación más detallada de este mecanismo financiero.

En periodos de inflación elevada, las tasas de interés de los créditos hipotecarios, o de cualquier mecanismo de crédito para vivienda, incorporan necesariamente las expectativas futuras de inflación, de ahí que estas tasas resulten generalmente muy elevadas. Las tasas nominales de interés están de hecho compensando la disminución del principal, en términos reales, que resulta de la inflación. Mientras que las tasas de interés van en aumento, como resultado de la inflación, los salarios reales de los trabajadores y el ingreso de los trabajadores del sector informal están en un proceso de continuo deterioro. Este conjunto de circunstancias hace que los créditos para vivienda resulten prohibitivamente caros,

puesto que la tasa de interés está protegiendo el valor presente del crédito y su recuperación.

Con objeto de conservar el valor presente del principal a lo largo del tiempo, se sugiere; el empleo de un mecanismo financiero que tenga como elemento medular la capitalización inflacionaria de intereses. Este tipo de mecanismo deberá, al mismo tiempo, buscar que los primeros pagos del crédito sean relativamente pequeños, asegurando el acceso al crédito para los que más lo necesitan, y garantizando su recuperación para las instituciones financieras. Este mecanismo de financiamiento consiste en sistemas de préstamo incrementales en un ambiente inflacionario, que reproducen la estructura de pagos reales de una hipoteca en un ambiente no inflacionario. Un proceso de préstamos de este tipo implica un refinanciamiento del préstamo sobre la marcha, que tiene por objeto compensar las pérdidas que sufre el principal como resultado de la inflación. Este refinanciamiento de los intereses comprende una serie de préstamos anuales incrementados, seguido de pagos que se prolongan más en el tiempo, permitiendo cubrir el pago del principal y el monto adicional que supone el refinanciamiento de la parte inflacionaria del crédito. Dicho esquema de refinanciamiento de los intereses inflacionarios compensa el flujo de pagos respecto a los ingresos de quienes lo solicitan. El hacer más eficiente el acceso y la recuperación del crédito permite liberar recursos, originalmente asignados a los de ingresos medios, y destinarlos al apoyo de los de menores ingresos.

Existen actualmente en México modalidades de préstamos que incorporan el esquema que se sugiere; por ejemplo, los destinados a la adquisición o construcción de vivienda media lanzados recientemente por Banamex, Bancomer y otros bancos

comerciales en apoyo a los de ingresos medios. En estos créditos se fija una tasa de interés real y se refinancia la parte inflacionaria de la tasa de interés nominal capitalizándola junto con el principal. De esta manera, el principal conserva un valor real constante a lo largo del tiempo, salvo las partes que se van pagando gradualmente de acuerdo con un esquema de amortizaciones reales en el que se establecen pagos relativamente bajos al principio y que van aumentando gradualmente, haciéndose más significativos en el mediano plazo. El empleo de este esquema, por las ventajas que representa, deberá generalizarse en otras agencias gubernamentales del ramo, independientemente del tamaño del crédito nominal original.

En suma, las medidas conducentes a la redistribución del subsidio, como son: la atención selectiva de los organismos de vivienda al subsegmento de menores ingresos, el fomento a los programas alternativos de vivienda y el diseño de mecanismos financieros que permitan neutralizar los efectos de la inflación sobre los créditos, representan sólo algunas de las formas de apoyo preferente a los sectores que debido a sus bajos ingresos no podrían demandar efectivamente vivienda. Sin embargo, es importante enfatizar que estas medidas no tendrán el mismo impacto social si se continúan aplicando, los procesos de selección de beneficiarios, en el interior de las instituciones de vivienda, con base en criterios de clientelismo político. De ahí la importancia de establecer criterios de eficiencia y equidad claros, que garanticen procesos transparentes de selección.



### III. Selección de los beneficiarios sobre bases de eficiencia y equidad

En secciones anteriores se hizo referencia al problema que supone la selección de beneficiados sobre la base de criterios de clientelismo político, como el mayor obstáculo para la instrumentación plena de las medidas de redistribución del ingreso. Dentro de un esquema de libre mercado, la escasez de recursos se resolvería a través de un precio más alto, y aunque esta solución resulta la más adecuada para aquellos que cuentan con ingresos medios y altos, no resuelve el problema de vivienda de los de menores ingresos. Por lo mismo, en este trabajo se ha insistido en la necesidad, no de eliminar el subsidio, sino de redistribuirlo de forma tal que se aplique a la solución del problema habitacional de los más pobres. El subsidio a los más pobres obedece precisamente a la idea de que el mercado por sí solo no será capaz de solucionar -por lo menos en el mediano plazo- el problema de vivienda de este sector, debido a los bajos niveles de sus ingresos. Por otro lado, a pesar de la instrumentación exitosa de las medidas que se han venido sugiriendo a lo largo de este capítulo, la demanda por el crédito subsidiado resulta superior a la oferta de éste por parte de las instituciones de vivienda. De ahí la necesidad de diseñar mecanismos de racionamiento justos, que favorezcan la utilización óptima de los recursos y aseguren el acceso al crédito a la población que se desea beneficiar.

A fin de garantizar la eficiencia de los organismos públicos de vivienda y la efectiva redistribución del subsidio a favor de los de ingresos más bajos, se recomienda, para el caso de los Fondos, que basen la selección de las promociones beneficiadas aplicando métodos de muestreo, intentando que la "muestra" cuente

con una representación proporcional por tipo de empresas. En un segundo nivel, en la selección de las familias dentro de la empresa, se deberá basar en criterios tales como el ingreso familiar de los solicitantes, número de dependientes, estado civil, situación habitacional del solicitante (hacinamiento, renta, características del gravamen o hipoteca) y número de años acumulados de filiación al organismo, independientemente de la empresa u organización para la cual trabaja. De esta forma el empleado eventual o el despedido de una empresa y contratado por otra puede acumular los años de filiación sin perder sus derechos al cambiar de empleo. Una vez seleccionada la "muestra" de candidatos, con base en estos criterios, se puede proceder al sorteo de los créditos entre ellos.

La selección de beneficiarios de los créditos para los de ingresos mínimos o inestables, en mucho conformados por personas que carecen de un empleo fijo y que no prestan sus servicios en una organización laboral determinada, representa un reto aún mayor. Hasta ahora han sido diversas las formas de organización social que han mediado entre los solicitantes y el FONHAPO, y tal mecanismo de intermediación se ha prestado para que el líder o promotor de la organización capitalice en forma personal, o en beneficio de la organización política a la que pertenece, los logros de su gestión por vivienda frente a los miembros de la organización. Sin embargo, a pesar de los riesgos de corrupción y de manipulación política, la organización social como intermediaria entre los solicitantes de vivienda potenciales y las instituciones gubernamentales continúa siendo una alternativa válida, ya que permite penetrar en donde no existen formas alternativas de organización o de filiación laboral, y que generalmente son los que más necesitan la vivienda.

Pero la intermediación de la organización social no constituye la única forma de gestión de los miembros de este sector "independiente" frente a los organismos de vivienda. Existe también la posibilidad de promover la gestión individual de los solicitantes frente a la agencia gubernamental. El éxito de este procedimiento depende de que se realice una amplia campaña de publicidad entre los destinatarios potenciales, con objeto de informarles sobre las características y condiciones de este tipo de financiamiento. Con tal fin, se sugiere el establecimiento de módulos de información y de gestión en los lugares donde los destinatarios potenciales habitan actualmente, lo que a su vez favorecería la descentralización parcial de actividad administrativa de la agencia en cuestión, además de facilitar una atención más individualizada a los destinatarios, garantizando que el sector de la población que reúne las características requeridas y que realmente necesita de la acción habitacional, sea efectivamente atendido.

#### IV. Alternativas habitacionales para los de ingresos mínimos

Como se argumentó en el primer capítulo de este libro, el segmento inferior del mercado habitacional no podría, por razones de ingreso, acceder a una vivienda decorosa.<sup>7</sup> Sin embargo, habita en alguna forma de vivienda que generalmente es el resultado de procesos espontáneos de autoconstrucción, y que con igual frecuencia resulta en habitaciones con deficiencias serias,<sup>8</sup> ubicadas en fraccionamientos clandestinos o en terrenos adquiridos en forma ilegal, que comúnmente carecen de los servicios mínimos. Una de las preocupaciones centrales de este libro ha sido el identificar mecanismos que permitan resolver el problema habitacional de este sector

mayoritario de la población, el cual a su vez representa el foco de mayor tensión social y, por lo mismo, de presión política latente o manifiesta sobre el gobierno.

Este capítulo, en gran medida, ha estado dedicado a la presentación de proposiciones y de un conjunto de medidas cuyo común denominador es fortalecer la capacidad de demandar efectivamente vivienda para un mayor número de los miembros de este sector de bajos ingresos. Aún así, en el mejor de los escenarios posibles, la mayor parte de las agencias gubernamentales (con excepción de FONHAPO) no podrían sino atender a un porcentaje reducido de este sector, que tenga un empleo estable y un salario fijo. De ahí la importancia de contar con medidas de política alternativas que por su flexibilidad se adapten a las características de los de ingresos mínimos e inestables, a la capacidad de ahorro con que cuentan y a sus necesidades específicas. Por ello, se propone continuar y fortalecer la formación de reservas territoriales en aquellas regiones donde la actividad económica y el crecimiento demográfico se han intensificado durante los últimos años (por ejemplo, en la zona fronteriza de país), centrándose en la dotación de infraestructura y de servicios urbanos mínimos.

El gobierno, en su papel de promotor, deberá restringir su participación a la regularización del terreno y a la provisión de los elementos urbanos y estructurales básicos para la construcción de la vivienda. Estos elementos, hasta ahora, en la mayor parte de los casos han estado fuera del alcance (legal) de la población urbana de bajos ingresos. Por lo tanto, las funciones gubernamentales incluirían la provisión de suelo y su fraccionamiento, asegurando la tenencia regular del mismo y hasta donde sea posible una localización adecuada con respecto a las fuentes de empleo y comunicación. En las experiencias internacionales de este tipo, en particular en

casos como el de Filipinas y Colombia, el impacto de la regularización del terreno ha sido muy positivo al incrementar el valor de la tierra, constituyéndose en una medida distributiva muy concreta, lo cual ha motivado a los pobladores a invertir más en su vivienda, mejorando en forma significativa sus condiciones de vida.

En programas de este tipo, el beneficiario contribuye fundamentalmente con su mano de obra, siendo asesorado técnicamente por el organismo promotor y trabajando con material que generalmente obtiene a menores costos que los del mercado. Vale la pena destacar que el éxito de estos esquemas está ligado a la disponibilidad y acceso de materiales de construcción, a través de programas (parques de materiales o cooperativas) que faciliten el acceso a ellos, o créditos que permitan comprarlos en los mercados. Asimismo, como apoyo a los programas de autoconstrucción, resulta útil la creación de centros de apoyo a la vivienda que se dediquen a proporcionar asistencia técnica y capacitación a los autoconstructores, que distribuyan materiales y componentes de construcción, que hagan accesible el herramientaje indispensable para la construcción y que difundan planos de diseños de vivienda progresiva mediante cartillas y modelos. Así el beneficiario, además de construir su propia vivienda, puede también participar en la instalación de los servicios urbanos, disminuyendo aún más los costos de la acción gubernamental.

La cuestión fundamental dentro de la acción habitacional pública para este sector deja de ser entonces el financiamiento a viviendas terminadas, para convertirse en proveedor de servicios de infraestructura básica y saneamiento de la comunidad. Estas actividades se constituyen, así, en una prioridad con respecto a la construcción misma. El volumen mínimo de servicios que se introducen está en la categoría de "bienes de interés social" e implican necesariamente alguna forma de

subvención directa o cruzada. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los subsidios asociados a la regularización de la tierra y a los parques de materiales no distorsionan el funcionamiento de los mercados, y por lo mismo los beneficios directos equivalen al mismo monto de los recursos que se utilizan. El papel del gobierno trasciende la función de financiamiento de la vivienda propiamente dicha, y se dedica básicamente al financiamiento urbano. La función primordial del gobierno, además de proveer de infraestructura, consiste entonces en "orientar" los procesos de construcción espontánea y hacerlos parte integral de los programas institucionales de vivienda.

#### V. Estimular la inversión privada en vivienda

Sin lugar a dudas, las medidas de política destinadas a incrementar la producción de viviendas (a través de la desregulación, la desgravación y la disminución de los costos de producción), además de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, tienen el efecto adicional de estimular la inversión privada en vivienda, pero quizá esto no sea suficiente; de ahí la necesidad de instrumentar una serie de medidas explícitas destinadas, por un lado, a incentivar la participación del capital privado en vivienda y, por el otro, a eliminar las trabas que han impedido que esta inversión se dé en forma generalizada, para garantizar el funcionamiento adecuado del mercado de vivienda en arrendamiento. Algunas de estas medidas han empezado a aplicarse a partir de los últimos años de la década pasada, por lo que en esos casos sólo se recomienda que se continúe y refuerce su desarrollo. Estas medidas de política comprenden: A) la desregulación y la desgravación, B) la

creación y el fortalecimiento de mecanismos financieros que capten el ahorro y fomenten la inversión de los particulares en vivienda, C) la participación opcional de las empresas en los programas de vivienda para los trabajadores y, por último, D) la realización de cambios en el marco jurídico que regula a los contratos de arrendamiento y que hasta ahora han tenido un efecto inhibitorio en las inversiones. El objetivo que persiguen estas modificaciones consiste básicamente en incrementar la rentabilidad de la inversión privada, haciéndola cada vez más competitiva frente a otras alternativas de inversión.

#### A. Desregulación y desgravación de la producción de viviendas

En secciones anteriores se expuso a la forma en que la optimización de las inversiones de recursos públicos y el estímulo a la inversión privada dependen en gran medida de una reducción sustancial en el cobro de impuestos y permisos, especialmente en los casos de producción de vivienda de interés social y popular y en los programas de vivienda para arrendamiento. Se argumentó también que la simplificación en la tramitación de licencias tiene la ventaja adicional de agilizar el proceso administrativo y evitar la corrupción tan frecuente en este ramo. Además de estas medidas, un estímulo importante a la adquisición de vivienda, y que se ha instrumentado con éxito en varios países, consiste en hacer deducible de impuestos el pago de las hipotecas. Este tipo de medidas, al incentivar la demanda - generalmente de los de ingresos medios- hacen más rentable la inversión en vivienda.

## B. Líneas de crédito bancario para la construcción de viviendas

Las medidas de desregulación y simplificación administrativa son indiscutiblemente estímulos a la inversión privada en vivienda que podrían reforzarse si existieran mecanismos de crédito para inversionistas privados interesados en la construcción de vivienda. El FOVI, por ejemplo, cuenta con líneas de crédito puente a través del sistema bancario, para apoyar las actividades de producción habitacional de promotores o constructores de vivienda de interés social y popular, y para financiar la construcción de los conjuntos o grupos habitacionales y la urbanización respectiva cuando el caso lo amerite. Vale la pena continuar y profundizar en este tipo de prácticas, incentivando en particular aquellas relacionadas con la construcción de vivienda en arrendamiento.

## C. La empresa y la producción de vivienda

Hasta ahora el financiamiento a los Fondos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE E ISSFAM) se ha originando a partir de las aportaciones patronales públicas y privadas del cinco por ciento sobre la nómina. El incremento sin proporción sufrido por los costos del financiamiento y la descapitalización de los fondos por el efecto de la inflación (ver capítulo 3), así como la ineficiencia operativa de estas instituciones y la selectividad política que se observa en sus criterios de asignación, han llevado al descrédito a este tipo de financiamiento a los ojos de muchos empleadores. Algunos de estos problemas se han ido corrigiendo (la



indización de los pagos, por ejemplo), en tanto que otros, ya apuntados en este libro, requieren aún de ser corregidos. Resultaría atractivo para muchas empresas el poder contar con la opción de financiar alternativas de vivienda para sus propios empleados, en vez de canalizar los recursos destinados a este fin a través de las instituciones públicas.

La movilización de los recursos empresariales -por una cantidad equivalente a la canalizada a través de los fondos- puede tener aceptación entre los empresarios, siempre y cuando se dé mucha flexibilidad a cada empresa con respecto a la modalidad de sus inversiones. Estas modalidades podrían consistir en: hacer directamente la inversión a través de la construcción por cuenta propia de la empresa, la adquisición de propiedades, así como los préstamos y las subvenciones a los empleados. La empresa cuenta también con la alternativa de hacer esta inversión en forma indirecta, a través del pago a organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, firmas constructoras, asignaciones familiares o programas de vivienda para los grupos de bajos ingresos. Una ventaja adicional de este tipo de financiamiento empresarial a la vivienda consistiría en las repercusiones que este tipo de inversiones tendrían sobre la productividad del trabajo, resultando por lo mismo muy atractivo al empleador, al empleado y a la competitividad del país. El riesgo más importante en una propuesta de este tipo radica en que, como lo ha evidenciado la experiencia china, se pueden crear serias inequidades políticamente difíciles de manejar. Sin embargo, los Fondos tienen ya, de hecho, un gran problema de legitimidad por sus mecanismos de selección de acreditados, por lo que el nuevo sistema que se propone podría ser políticamente más aceptable que la situación prevaleciente.

Cuando la iniciativa de la acción habitacional parte de las empresas, éstas pueden no contar, por sí mismas, con la capacidad financiera suficiente para apoyar esos proyectos. Para subsanar la deficiencia financiera es conveniente que los recursos de la empresa destinados a vivienda no se limiten a la construcción de vivienda terminada, que resulta generalmente más costosa, sino que se exploren alternativas de mejoramiento habitacional y de vivienda progresiva que, al representar una disminución generalizada de costos, permiten atender a un número mayor de empleados. Otra alternativa reside en la elaboración de planes conjuntos - que resulten mutuamente beneficiosos- con instituciones financieras dedicadas también al financiamiento de vivienda.

Para que estas medidas tengan el efecto deseado en el fomento a la inversión privada en el sector habitacional, es imprescindible que sean firmes y de vigencia duradera, además de darse a conocer ampliamente los beneficios que acarrearán estos estímulos entre los inversionistas. Sin embargo, el fomento a la inversión privada en vivienda en el caso del arrendamiento siempre será insuficiente de no modificarse el marco jurídico que regula a los contratos de arrendamiento y la relación entre propietario y arrendatario.

#### D. Modificaciones al marco jurídico que regula al arrendamiento

El primer paso en este proceso de desregulación de la vivienda en arrendamiento fue dado ya por el gobierno al acordar la derogación gradual de los decretos sobre rentas congeladas, eliminando de esta forma una traba en el mercado de habitación para arrendamiento que, lejos de ser un beneficio social,

empezaba a representar un costo muy elevado para la sociedad en su conjunto. Esta medida, aunque representa un alivio, no es suficiente, dado que existen, dentro del marco que regula la contratación de arrendamiento,<sup>9</sup> disposiciones jurídicas cuyo cumplimiento hace que el arrendamiento no sea una inversión rentable, al tender éstos a elevar considerablemente los costos de dicha actividad económica. Entre estas disposiciones jurídicas están: las limitaciones a los incrementos en la renta y las relativas al posible incumplimiento en el plazo de desocupación del inmueble, mismas que han afectado en forma significativa la competitividad de la inversión en vivienda para arrendamiento frente a otras inversiones que prometen ser más rentables. Con objeto de estimular nuevamente el flujo de la inversión privada en vivienda para renta, resulta indispensable derogar en el menor plazo posible esta regulación, dado el efecto inhibitorio que ejerce sobre las actividades de arrendamiento. Se sugiere limitar el periodo de duración del contrato de arrendamiento a un año y conceder al arrendador la libertad para que determine la duración del contrato en los años subsecuentes. Asimismo, se recomienda que los incrementos en las rentas correspondan a los aumentos reales de la inflación o el índice del costo de edificación. Los intentos que se han hecho hasta ahora por vincular el incremento de las rentas al 85% de los incrementos del salario mínimo han resultado contraproducentes, al quedar el salario mínimo rezagado con respecto a la inflación, desincentivando la nueva inversión, así como el mantenimiento y conservación de la vivienda en renta, lo cual se ha traducido en un deterioro en la calidad de vida de los inquilinos.

Otra medida que contribuiría sin lugar a dudas a aliviar gran parte de los problemas implícitos en las regulaciones de la vivienda en renta, que por otro lado no

supondrían modificaciones sustanciales a la ley, sería transformar el carácter obligatorio de esta legislación en uno supletorio, como lo prevén otras disposiciones del Código Civil, dando así libertad a que los contratos se establezcan de acuerdo a las condiciones y términos que las partes decidan. Por último, es urgente la derogación de disposiciones procesales que prolongan el tiempo necesario para la conclusión de un juicio de terminación de arrendamiento, pues de no modificarse tales disposiciones, aunque se mejoren otros aspectos del marco regulatorio, se creará un clima de incertidumbre que interferirá en las inversiones de arrendamiento.

En suma, la participación de los inversionistas en la vivienda para arrendamiento dependerá del apoyo a ciertas medidas que permitan:

- Aumentar el rendimiento de este tipo de inversión frente a otras alternativas que hasta ahora han resultado más productivas, seguras y con un tratamiento fiscal mucho más favorable.
  
- Modificar el marco jurídico, derogando todas aquellas medidas que crean incertidumbre en el inversionista e incrementan sus costos administrativos, eliminando las repercusiones que estas normas tienen en última instancia sobre la rentabilidad de este tipo de inversiones.

Las principales restricciones para llevar a cabo estas modificaciones y liberalizar los mercados de arrendamiento, como se puede observar a partir de la experiencia en otros países, son de tipo político. Los beneficios para la población en general tardarían en dejarse sentir, de ahí que se espera que surja oposición a la

instrumentación de este tipo de medidas. Por otro lado, debe reconocerse que con la aparición creciente de mercados negros de arrendamiento, se ha venido dando la violación constante a estas disposiciones legales. De ahí que la población, acostumbrada a que las regulaciones dispuestas en el Código Civil no se cumplan, será la más receptiva a las reformas a la legislación, amortiguando el costo político inmediato de este tipo de medidas. Además, en el mediano y largo plazos, esta población se verá beneficiada por el incremento en la oferta de vivienda en arrendamiento que resultará de la oportuna liberalización de este mercado.

#### VI. Identificar fuentes alternativas de financiamiento

La política macroeconómica del país hasta ahora ha estado marcada por las condiciones de reordenamiento en las finanzas públicas y por la austeridad, lo que se ha traducido en limitaciones en los recursos de origen fiscal en apoyo a la política habitacional directa del gobierno. Las perspectivas de un crecimiento sostenido -a una tasa superior a la del crecimiento demográfico- son cada vez mayores, y es de esperarse que los recursos destinados a los organismos públicos de vivienda aumentarán. Sin embargo, aun en el mejor de los escenarios, es posible afirmar que las inversiones directas del sector público seguirán siendo una parte muy pequeña de las inversiones totales en vivienda y que los incentivos y las regulaciones para fortalecer las actividades del sector privado -cuantitativamente dominante- son fundamentales para el éxito global de la política de vivienda. De ahí la importancia de las siguientes medidas:

## A. Captar ahorro privado

Captar y movilizar el ahorro privado supone impulsar diversas fórmulas financieras que hagan fluir capitales al mercado habitacional y fomenten el ahorro destinado a la vivienda. Un ejemplo de esto sería la emisión de títulos financieros que cuenten con rendimientos atractivos, que permitan financiar operaciones de edificación, compra-venta y arrendamiento financiero para vivienda de interés social y popular. Con objeto de fortalecer este tipo de mecanismos, es indispensable que se establezcan tasas de interés compatibles con los costos de oportunidad del capital. Es decir, se deben ofrecer tasas de interés reales positivas y, de esta manera, proteger a los inversionistas en contra de los efectos de la inflación.

Además de estas medidas de protección al inversionista privado, los planes de ahorro contractual contribuyen a estimular el ahorro personal a bajas tasas de interés. Este tipo de contrato con la agencia financiadora consiste en garantizar al ahorrador un préstamo habitacional de bajo costo. La idea original de este sistema partió de las asociaciones de cooperativas y crédito mutuo, y puede ser instrumentada con éxito por las sociedades nacionales de crédito. Pero para que estas alternativas de movilización de ahorro privado funcionen, es indispensable garantizar la calidad de los servicios de intermediación financiera, a través de una amplia difusión de la información respectiva, y asegurar la eficiencia y disponibilidad de sucursales bancarias suficientes o de sucursales móviles en zonas de baja intensidad. Debe tenerse en mente que la ampliación y viabilidad de este tipo de

medidas depende del desarrollo de los mercados de capital del país, que a su vez están sujetos al crecimiento de la economía en su conjunto.

## B. Financiamiento a vivienda de bajos ingresos

A lo largo de este capítulo se han hecho diversas proposiciones relativas al financiamiento de los de más bajos ingresos de la población, quienes con frecuencia sólo cuentan con ingresos irregulares. Se habló, por ejemplo, de la necesidad de contar con más recursos de origen fiscal para subsidiar a este sector (como en gran medida lo ha estado haciendo FONHAPO). Se enfatizó la necesidad de reorientar a las instituciones financieras hacia la atención a los sectores más pobres dentro del segmento del mercado habitacional atendido tradicionalmente por cada organismo. Se señaló también la urgencia de mejorar la tasa de rendimiento de las inversiones destinadas a este sector, mediante la desregulación de la construcción -reduciendo las normas de diseño que han sido elevadas sobre bases no realistas-, el fomento de alternativas de vivienda progresiva y el apoyo a la autoconstrucción de viviendas.

Además de las medidas expuestas anteriormente, se sugiere la instrumentación de medidas asociadas a la captación y movilización del ahorro y a la transferencia de recursos familiares (transferencia interfamiliar) para vivienda. Esta intensificación financiera destinada al sector de ingresos mínimos e irregulares se puede dar a través de la creación de cooperativas o asociaciones de crédito revolvente, como alternativas de intermediación financiera. Es posible que a través de estos mecanismos financieros se capten los exiguos ahorros de este sector de bajos ingresos, los cuales, combinados con recursos fiscales y bancarios, permitan

financiar la vivienda para dichas familias. Existen altas probabilidades de que este tipo de mecanismos financieros favorezcan las transferencias interfamiliares de recursos y minimicen el costo de transacción incrementando su rendimiento. La investigación empírica acumulada durante varios años en diferentes países, sugiere que la propiedad de la vivienda puede ser un poderoso aliciente para ahorrar incluso en las familias muy pobres, pudiendo éstas movilizar un monto importante de recursos para los pagos iniciales, a través de transferencias interfamiliares. Las investigaciones también han revelado que muchas de estas unidades familiares han modificado sus pautas de consumo con el fin de cumplir con el compromiso de los pagos mensuales del crédito obtenido para vivienda. Estas observaciones coinciden con los informes sobre el pago de los préstamos otorgados por FONHAPO, que han tenido una tasa de recuperación superior a lo esperado por la propia institución. De ahí que la instrumentación de mecanismos adecuados para captar el ahorro de este sector ofrece muy buenas posibilidades como fuente adicional de financiamiento.

## VI. Conclusiones

Las numerosas recomendaciones y medidas de política propuestas por este capítulo giraron alrededor de tres aspectos fundamentales que pueden resumirse en: A) hacer más eficientes las actividades públicas de financiamiento y producción de vivienda, B) redistribuir el subsidio a favor de los menos favorecidos y más necesitados de la acción habitacional pública, y C) fomentar la inversión privada en vivienda, estimulando también el surgimiento de nuevas formas para su financiamiento. Todas estas medidas tienen como finalidad elevar los niveles de



competitividad y eficiencia a los diferentes segmentos que conforman el mercado habitacional. Es posible asegurar que con la creación de un verdadero mercado de vivienda se reducirá gradualmente el rezago acumulado en la atención a la demanda por este satisfactor básico, particularmente para la población de menores ingresos. Se eliminarán, también gradualmente, los obstáculos de orden político, administrativo, jurídico y financiero que han impedido, por un lado, el uso eficaz de los recursos públicos destinados a la producción y mejoramiento de la vivienda y, por el otro, el flujo adecuado y constante de la inversión privada en este sector.

Es a través de la instrumentación eficaz y oportuna de este tipo de medidas como, además de aliviar el problema habitacional de México, se contribuirá a incrementar la productividad de los trabajadores, factor clave en la competitividad frente a la creciente internacionalización de la economía. La solución gradual al problema de la vivienda redundará en la aceptación y el apoyo del gobierno por parte de los gobernados, además de facilitar el logro de una mayor estabilidad política y de la paz social que debe existir. La vivienda como problema político modificará su naturaleza en la dirección de un mayor bienestar social, asegurándose de que los criterios de equidad, el aprovechamiento racional de los recursos y la vocación en favor de los grupos más pobres, sean la nota dominante de la política habitacional del gobierno. Sólo así se logrará extender el beneficio de una vivienda digna a toda la población, con el consiguiente mejoramiento en el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

## APENDICE A:

### LA NATURALEZA SUBSIDIADA DE FOVI

En 1963, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda (PFV), para ser operado por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) del Banco de México y la banca comercial. Se planteó que la solución al problema de vivienda era la movilización masiva de ahorros internos. Además del FOVI, se constituyó el fideicomiso del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA), para promover y coordinar la inversión, así como complementarla y garantizarla en caso necesario.

Los objetivos que dan origen y razón de ser al FOVI son: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementando la oferta de la misma y logrando que las instituciones de crédito concedan financiamientos especiales. Se buscó promover la generación de ahorros de la población para destinarlos al sector vivienda y aumentar el empleo productivo por medio de la construcción masiva de conjuntos habitacionales a través de promotores de vivienda y como resultado del estímulo a las actividades industriales. El FOGA, a su vez, fue creado con el objetivo fundamental de otorgar apoyo a los bancos comerciales que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a vivienda de interés social, mediante mecanismos que le permitían garantizar y asegurar la liquidez de sus inversiones y apoyar a los adquirentes, absorbiendo parte de los intereses diferenciales en el pago de las primas de seguros. El FOGA desapareció en 1986, con lo que los programas de garantías fueron absorbidos por el propio FOVI.

Hasta principios de 1989 los créditos del FOVI se gestionaban ya fuera a nivel individual o colectivo a través del sistema bancario. En el caso colectivo, la gestión se hacía con los "créditos puente" a través de promotores o empresas constructoras que requerían de una aprobación técnica expedida por el FOVI. En el caso individual, se requería llenar un perfil socioeconómico específico a partir del cual las instituciones bancarias concedían el crédito. A partir de 1989 el mecanismo de asignación se hace, en su totalidad, a través de créditos puente que son subastados a los promotores, para asignarse individualmente una vez que la vivienda es adquirida. Así, el FOVI maneja directamente los créditos individuales, mientras que los créditos puente están a cargo de los promotores y el sistema bancario.

El FOVI se ha venido financiando a través de aportaciones del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y agencias de ayuda y crédito internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), así como con recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos que otorga. Además, los créditos del FOVI se complementan con otros otorgados por el sistema bancario. La función financiera del FOVI fue posible gracias a que, hasta 1989, existía un mecanismo de "obligación de inversión" a través del cual se canalizaba un porcentaje importante (el seis por ciento) de los instrumentos de ahorro de los bancos comerciales, así como de diversas instituciones de crédito hipotecario, hacia promotores privados u organismos públicos que construían vivienda de interés social. Ha sido a través de los bancos como el FOVI viene otorgando al adquirente un crédito que cubre hasta el 90% del valor de la vivienda, mediante la emisión de bonos y cédulas hipotecarias. En última instancia, los

créditos del FOVI se componen de manera tal que el 85% corresponde a fondos de la banca y el resto a recursos del FOVI. En la gráfica 1 del capítulo 3 se puede apreciar la proporción de la inversión total del Programa Financiero de Vivienda (PFV) que corresponde al FOVI.

El FOVI actuó como promotor directo en la construcción de sus primeros conjuntos habitacionales de interés social, pero en la actualidad lleva a cabo sus acciones a través de promociones externas. Además, actúa como un organismo de servicio y asesoría técnica para la construcción de vivienda de interés social financiada directamente por la banca.

La reciente reestructuración de la banca, la liberalización de las tasas de interés, así como la búsqueda de mayor competitividad de las sociedades nacionales de crédito, trajo consigo, a partir de 1989, la definición de una nueva forma de relación entre el FOVI y la banca. El cambio consistió básicamente en suprimir la obligación del banco de prestar a adquirentes individuales de vivienda, haciéndose cargo el propio FOVI de esa función, y dejándole a la banca la responsabilidad de otorgar créditos puente a los promotores -encargados de construir vivienda- que reúnan las especificaciones de las normas establecidas por el mismo FOVI. Es importante resaltar que la tasa de interés a la que la institución bancaria otorga el crédito puente está fijada por el mismo banco bajo criterios estrictamente competitivos, que se estima pueden ser entre cinco y diez puntos por encima del CPP establecido por el Banco de México. Con respecto a los promotores o constructores de vivienda, la función del FOVI se volvió sólo normativa, dictando la especificación de normas de construcción, ya que se limita su función financiera a los adquirentes directos. Los créditos individuales, en cambio, están a cargo del

FOVI con tasas y plazos muy atractivos, pero asegurándose una recuperación adecuada de éstos.

Como todo programa en que el gobierno interviene para ampliar los alcances de un cierto satisfactor, sin hacer modificaciones en la estructura de ingresos de la sociedad, el FOVI lleva implícito un importante subsidio que es otorgado tanto por el gobierno federal como por el sistema bancario en su conjunto. Cualquier subsidio sobre un crédito concedido puede encontrarse ya sea en el monto total de éste, en su tasa de interés o en la reducción del riesgo con la garantía gubernamental que, indirectamente, actúa reduciendo la tasa de interés. Como se habrá de ver, el FOVI ha combinado a lo largo del tiempo subsidios cruzados y directos, instrumentados a través de reducciones en la tasa de interés y en el riesgo implícito en los créditos.

En la gráfica A1 se puede apreciar que el financiamiento del FOVI se ha incrementado a lo largo de los años tanto en términos nominales como en términos reales. El Programa Financiero de Vivienda (que incluye al FOVI y a la Banca) como un todo ha aportado casi el 50% de la inversión pública en vivienda. Del total de los recursos, alrededor del 12% corresponden a recursos propios del FOVI, cuya cartera se compone con los créditos que se han venido otorgando a lo largo de los años y que aún continúan vigentes.

[GRAFICA A1]

Como se puede apreciar en la gráfica A2, el FOVI ha mantenido una cartera que se ha conservado en términos reales, a pesar de las fuertes presiones inflacionarias de los últimos años.

[GRAFICA A2]

El subsidio que proporciona el FOVI es necesario porque los créditos con tasas bancarias resultan prohibitivamente caros para la mayoría de las familias. El problema implícito de que el FOVI proporcione créditos con tasas de interés menores a las de mercado, radica en que los recursos destinados a vivienda tienen un costo de oportunidad en función de otros proyectos que también necesitan financiamiento y que pueden pagar una tasa de interés mayor; o en proyectos habitacionales para grupos de ingresos más bajos que pudieran tener un nivel de recuperación -y por lo tanto de redituabilidad- relativamente similar. En términos de los otros proyectos alternativos que se pudieran financiar con los fondos de que dispone el FOVI, el subsidio se puede medir estimando la tasa de interés que se recibiría en el caso alternativo y la diferencia respecto a la tasa de interés implícita en la recuperación de los créditos, y en el caso de los otros proyectos de vivienda, midiendo el impacto social del acto de beneficiar a un tipo de demandante en particular.

El costo del financiamiento depende fundamentalmente de la recuperación real de los créditos. Gracias a que la población a la que atiende el FOVI pertenece a estratos relativamente altos dentro de la distribución del ingreso, y a que la institución siempre ha cuidado su política de recuperación, ha logrado un promedio de recuperación de créditos impresionante. Se calcula que en 1988 se logró una

recuperación del 90% en los créditos más bajos, y muy cercana al 100% en los créditos de mayor monto. La diferencia entre el valor real de los fondos prestados y los pagos que hacen los acreditados constituye el subsidio directo que viene a ser absorbido por la institución, y en última instancia es pagado por el gobierno a través del Banco de México. Sin embargo, hasta 1989 había un segundo subsidio menos evidente que tenía que ver con el costo de oportunidad de los créditos medido en términos de la tasa de interés de mercado. La obligación que tenía el sistema bancario de prestar, vía el Programa Financiero de Vivienda, un porcentaje determinado de sus recursos a una tasa menor que la competitiva, hacía que se deteriorara la eficiencia del sistema bancario en su conjunto y se elevaran las tasas de interés de mercado en todos los otros créditos para compensar la menor rentabilidad en los créditos de vivienda. Este es el subsidio cruzado implícito en el FOVI, que la mayor parte de las veces resulta poco evidente y que era absorbido, a fin de cuentas, por los otros demandantes de créditos distintos de aquéllos de vivienda de interés social. Es decir, las bajas tasas de interés de los créditos FOVI elevaban los costos del sistema bancario en su conjunto, haciendo que los otros créditos se encarecieran, y apareciendo un efectivo subsidio cruzado de aquellos demandantes de crédito en favor de los acreditados de vivienda con una pérdida de eficiencia.

A partir de las reformas en el sistema bancario a principios de 1989 y las modificaciones en las reglas de operación del FOVI, el subsidio cruzado del sistema bancario en su conjunto ha desaparecido, de manera tal que sólo queda el subsidio a través del FOVI mismo, ya que los bancos prestan a tasas competitivas y sólo cuando se asignen individualmente los créditos, éstos se

pagan con una tasa equivalente al CPP, pero como parte de la cartera del FOVI y no de la de los bancos. Esta parece una modificación adecuada ya que entonces la labor del FOVI se limita a garantizar los créditos, ofrecer un plazo suficientemente largo para los acreditados y subsidiar la diferencia entre el Costo Porcentual Promedio de Captación (CCP) y la tasa de interés vigente en los mercados, subsidio que viene a ser absorbido por el Banco de México. Es decir, a partir de las reformas de 1989, el subsidio del FOVI se limita exclusivamente a subsidiar directamente a los individuos, eliminándose los subsidios cruzados que otorgaba la banca



## APENDICE B:

### EL INFONAVIT Y LOS SUBSIDIOS INDISCRIMINADOS

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) se creó en 1972 como un mecanismo institucional que diera respuesta a las crecientes necesidades de vivienda de un sector muy específico: el de los trabajadores asalariados. El fundamento jurídico de su creación se remite al espíritu del artículo 123 fracción XII de la Constitución de 1917, que contempla la obligación por parte de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas para sus trabajadores. Esa obligación, sin embargo, no estuvo correctamente reglamentada -y por ende no se cumplió- sino hasta que se concretó en 1972 con la reforma que creó al INFONAVIT. Se especificó entonces que esa obligación se cumpliría a través de la aportación, por parte de los patrones, de depósitos en favor de los trabajadores dentro del INFONAVIT, estableciéndose mecanismos de financiamiento que hicieran posible otorgar créditos de bajo costo y en un monto suficiente para que los obreros pudieran adquirir una vivienda.

En la Ley Federal del Trabajo se determinó que la obligación sería cumplida por medio de la aportación patronal al Fondo del 5 por ciento de los salarios ordinarios percibidos por cada trabajador, cantidad que se asignaría a cuentas individuales de ahorro. Esos depósitos de ahorro podrían ser retirados por el trabajador en el momento de su jubilación, defunción, declaración de incapacidad o terminación de la relación laboral. Es decir, el INFONAVIT se constituyó como un

ingenioso mecanismo de ahorro forzoso en el que los recursos eran entregados por los patrones, constituyéndose en una especie de impuesto adicional, y luego eran recogidos por los obreros como una cuenta de ahorro que les proporcionaba un ingreso extraordinario al momento de poder cobrarlo. Pretendía resolver fundamentalmente el problema de encontrar una fuente de recursos financieros para la construcción de vivienda, que permitiera que los créditos se dieran con tasas inferiores a las prevalecientes en el mercado, tan sólo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolvente del Fondo.

El mecanismo de asignación de créditos ideado por el INFONAVIT es quizá uno de los puntos más debatidos cuando se trata de evaluar su efectividad. La discusión se ha centrado esencialmente en dar explicaciones plausibles para el cambio de mecanismo de asignación de créditos que se utilizaba a finales de los setenta. En un principio, la asignación de créditos se hacía por medio de un sistema computarizado para la selección de candidatos a obtener créditos, de acuerdo con un cierto perfil socioeconómico, y el Instituto realizaba predominantemente promociones directas para la realización de conjuntos habitacionales; pero a partir de los ochenta el sistema computarizado pasó a un segundo plano, y entonces el mecanismo fundamental de asignación lo constituyeron, en primera instancia, las promociones directas hechas por sindicatos y grupos organizados. Si bien es cierto que en la segunda etapa el sistema computarizado sigue teniendo vigencia en cuanto a la selección dentro de las promociones recibidas, en realidad la accesibilidad a la vivienda para un trabajador en lo individual depende esencialmente de que sea incluido dentro de alguna promoción, ya sea del sindicato al que está afiliado o de algún otro grupo independiente.

Desde el inicio de la gestión del INFONAVIT se pensó que la actividad puramente financiera no podía generar, con la suficiente rapidez, la oferta de vivienda necesaria, por lo que la institución debía hacer las veces de promotor. Las promociones directas que gestionó el organismo en sus primeros años correspondieron mayoritariamente a trabajadores sindicalizados, aunque hubo también gestiones con no sindicalizados y algunas pocas promociones externas. Además, se consideró que la selección a través del sistema de cómputo constituía un mecanismo sumamente justo para la obtención de los créditos y poco propenso a la corrupción o malos manejos. Sin embargo, ya desde entonces se percibía que había una contradicción entre el carácter meramente financiero de la institución y el hecho de estar llevando a cabo promociones directamente, lo cual llevó con el tiempo a un cambio hacia las promociones externas como mecanismo de asignación de créditos.

Ya para 1977 las promociones externas contribuyeron en forma mayoritaria (el 85 por ciento del total de promociones) con las promociones de vivienda que el Fondo atendía, y para 1980 las promociones directas del instituto desaparecieron, mediante la explicación oficial de que la institución tenía que ser más bien un mecanismo financiero que un promotor o constructor, y que con el sistema anterior los trabajadores no tomaban una responsabilidad auténtica para conseguir una vivienda. Se argumentó que un gran número de las asignaciones eran rechazadas (según COPEVI, el 47% en los primeros años de vida de la institución), y que las promociones externas harían que los trabajadores más necesitados hicieran sus solicitudes.

No obstante, algunos estudiosos<sup>1</sup> han interpretado el cambio del sistema de asignación de créditos como parte de una pugna por el poder entre las grandes centrales obreras y el gobierno, que se resuelve cuando se otorga a las centrales obreras el control de la asignación de vivienda, vía las promociones externas, con el beneficio de la relación clientelista que logran establecer éstas respecto a sus afiliados. Según esta interpretación, desde el principio de las acciones del INFONAVIT, la CTM desató una campaña de desprestigio contra la institución y presionó desde entonces para que hubiera un cambio en el mecanismo de asignación, hasta que el conflicto se resolvió con el triunfo de las cúpulas obreras y un severo deterioro de un verdadero carácter tripartita en la institución.

Como quiera que sea, las promociones externas hicieron que el perfil de beneficiarios cambiara, ya que se modificaron los mecanismos de selección y asignación de vivienda. De ahí en adelante, la vivienda se proporcionó sólo a los grupos organizados (sindicatos) o a otros que se organizaran con el fin específico de obtener vivienda, y que además llenaran una serie de requisitos (características socioeconómicas de los derechohabientes, localización geográfica de la necesidad de vivienda, etcétera) muy precisos, que con frecuencia dieron lugar a corrupción, información de dudosa confiabilidad y malos manejos por parte de los promotores. De esta forma, alrededor del 70% de los beneficiados han sido obreros sindicalizados afiliados a las grandes corporaciones obreras (CROM, CROC, CTM; etcétera), lo cual no corresponde con el perfil de los trabajadores inscritos en el instituto. Obviamente, el problema se remite no sólo al sistema de asignación de créditos, sino a la estructura misma del sindicalismo mexicano que permite que

prevalezcan cotos de poder, líderes "charros" y una cúpula obrera generalmente desligada de las demandas de sus agremiados.

En cuanto a la fuente de los recursos, el patrimonio del Instituto se constituyó inicialmente con cuatro entregas del gobierno federal que se destinaron para la puesta en marcha del mismo, arrojando un total de 200 millones de pesos de 1972, y una quinta entrega de 1800 millones de pesos que se hizo hasta 1981 para saldar las entregas pendientes.<sup>2</sup> Sus recursos financieros provienen de las cuotas patronales que recauda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las recuperaciones de los créditos vigentes y algunos productos financieros.

Cuando se fundó el INFONAVIT se afiliaron más de 3 millones de trabajadores, aunque ya para la década de los ochenta los derechohabientes sumaban alrededor de 5 millones. Como se puede apreciar en la gráfica B1, a lo largo de los últimos años se han percibido ligeras fluctuaciones alrededor de esta cifra. La divergencia respecto al número de afiliados al IMSS se debe a que en los últimos años, amplios grupos que no corresponden estrictamente al sector de los trabajadores han sido incorporados a esta última institución.

[GRAFICA B1]

Las aportaciones patronales, como ya se mencionó, se establecieron en un 5 por ciento del sueldo de los trabajadores, y se depositan en el Instituto en una cuenta de ahorro asignada para cada trabajador. Como se puede ver en la gráfica B2, la fuente de recursos más importante del INFONAVIT la constituyen, con mucho, dichas aportaciones patronales.

## [GRAFICA B2]

Por otra parte, uno de los problemas más graves que enfrenta el INFONAVIT es que las aportaciones patronales están ligadas a la evolución de los salarios, y según se puede apreciar en la gráfica B3, debido a que los salarios mínimos se han deteriorado en términos reales a partir de 1977 hasta llegar a ser del 50 por ciento de lo que fueron en 1978, los recursos del INFONAVIT que aporta el trabajador también se han visto mermados en términos reales. Así, los recursos reales del INFONAVIT fueron en 1988 del 70% con respecto a 1982, mientras que las aportaciones por trabajador representaron apenas el 60%.

## [GRAFICA B3]

Con el paso del tiempo, sin embargo, el INFONAVIT ha construido cada vez más viviendas (como se puede apreciar en las gráficas 5 y 6 del capítulo 3) con menos recursos, al haber llevado a cabo una fuerte racionalización en el tipo de viviendas que se construyen. A partir de 1985 se establece que las viviendas del INFONAVIT serán un modelo más o menos estandarizado de 55 metros cuadrados, cuando en años anteriores se llegaron a construir, por ejemplo, departamentos de más de 100 metros cuadrados. Además, el Instituto construye cada vez menos vivienda en el Distrito Federal, donde debido a los altos costos del terreno costaba más de un 50 por ciento adicional comparado con las ciudades del interior.

Por otro lado, la recuperación de créditos ha correspondido apenas a poco más del 10% de los recursos totales de la institución (gráfica B2). Como se verá más adelante, este porcentaje tan bajo se debe a que en términos financieros la institución no ha logrado una recuperación real razonable de sus créditos, sino que éstos, al estar contratados con tasas de interés fijas (con las reglas vigentes hasta 1987), se han reducido dramáticamente en términos reales debido a la inflación.

Los productos financieros apenas alcanzan en la mayor parte de los años el 3 por ciento de los recursos totales, aunque en algunos años (1983, por ejemplo) llegaron a ser de poco más del 10 por ciento (gráfica B2). Estos son tan bajos porque sólo una parte mínima de los recursos se destina a inversiones distintas a la de vivienda, y porque la mayor parte de las veces, para cuando el Fondo recibe las aportaciones recaudadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éstas ya se encuentran comprometidas con alguna deuda de la institución.

El problema más grave del INFONAVIT consiste en que su financiamiento resulta extremadamente costoso. Como se veía al analizar las fuentes de recursos, la recuperación de créditos constituye un rubro sumamente pequeño, lo cual no parece razonable si se considera que hasta el momento hay más de 600,000 créditos vigentes que deberían estar siendo pagados. Si bien es cierto que, como todas las instituciones que facilitan el acceso a una vivienda, el INFONAVIT tiene un subsidio implícito, éste es de un monto desmedido y proviene, como se verá, de la descapitalización del fondo de ahorro que eventualmente debe ser devuelto a los trabajadores.

Hasta 1987 el sistema de amortización de los créditos consistía en lo siguiente: se establecía el monto del crédito en función de la vivienda que se

adquiría, no se pagaba ningún enganche, y se establecía una tasa de interés del 4 por ciento anual sobre los saldos insolutos. Se determinaban pagos ligados al salario que implicaban un descuento del 16, 18 ó 20 por ciento según el salario del trabajador. Al aumentar los salarios se aumentaban los abonos, y con ello se disminuía el periodo de amortización. Sin embargo, con los efectos inflacionarios de los últimos años, los saldos insolutos, y por ende los intereses pagados sobre éstos, se veían dramáticamente disminuidos en términos reales. Según un estudio elaborado por la administración del Instituto, este mecanismo implicaba que con un crédito amortizable en diez años y con una inflación del 75% la recuperación real de los créditos sería de apenas un 14.4%.

El nuevo sistema de amortización de créditos que entró en vigor en 1987 expresa el monto del crédito en múltiplos del salario mínimo general del Distrito Federal al momento en que se otorga el mismo, y obliga al trabajador acreditado a liquidar a lo largo del tiempo el mismo número de veces el salario mínimo que se le prestó, pero varía el monto monetario dependiendo del nivel que tenga el salario mínimo al momento de hacer un pago. Con este mecanismo se establecen pagos de 20% de su salario (19% para los trabajadores que ganen exactamente un salario mínimo) que se irían acreditando al adeudo hasta por un plazo de 20 años (240 mensualidades) después del cual, cualquier saldo insoluto se considera cancelado. El sistema se estableció de manera tal que no fuera retroactivo para los créditos concedidos antes de 1987, por lo que los efectos en la recuperación de créditos tardarán en hacerse patentes. Sin embargo, para 1994 se espera que este sistema logre una recuperación real de los créditos del 60 al 70 por ciento, dependiendo de las tendencias en la fijación de los precios de venta y la evolución salarial.



La recuperación promedio de créditos vigentes se ha desplomado a lo largo del tiempo de una manera sumamente alarmante. Como se aprecia en la gráfica B4, mientras que la recuperación real se encontraba entre 1978 y 1981 en alrededor de 8 mil pesos, actualmente se encuentra en menos de la mitad (en pesos de 1978). Esto quiere decir que toda la merma en la recuperación tiene como contraparte el subsidio que están recibiendo implícitamente quienes deben entregar dichos pagos.

[GRAFICA B4]

Pero no basta saber que el subsidio existe en tanto que la recuperación de los créditos es bajísima; es necesario saber también de dónde proviene dicho subsidio. El rasgo más importante a este respecto es que el subsidio implícito en el INFONAVIT no le cuesta ni un centavo al gobierno federal, siendo éste el principal agente legitimado con dicha institución. Se trata de un subsidio cruzado en el que los beneficiarios son los afortunados que reciben un crédito, el cual es pagado en realidad por los otros trabajadores que no han logrado este beneficio.

El renglón de pasivos más importante dentro del balance general del INFONAVIT lo constituye el fondo de ahorro de los trabajadores. Se encuentra en el pasivo porque se trata de una deuda que la institución, en cuanto ente financiero, tiene con los trabajadores que deben recoger su fondo al final de su relación laboral, jubilación o defunción. Es además un rubro que se incrementa mes con mes en la medida que los patrones entregan nuevas aportaciones, y que sólo se disminuye cuando se entrega una devolución a algunos trabajadores. Si se observa la evolución en términos reales del fondo de ahorro total, a partir de 1981 se inicia un proceso de

descapitalización en el que, dado que el fondo no se incrementa lo suficiente para compensar la inflación, en términos reales se vuelve la mitad de lo que fue en otra época. Si se hubiera ideado una forma de ajustar el fondo en términos reales con parte de la recuperación de los créditos vigentes, como se discutió en el capítulo 3, el INFONAVIT tendría hoy tres veces más recursos de los que ahora dispone, para construir tres veces más viviendas de las que ahora construye.

Esta descapitalización se puede imputar directamente a las personas que afecta, no en un futuro hipotético cuando la "deuda" del INFONAVIT se pague, sino en este momento, cuando los trabajadores reciben las devoluciones de sus fondos de ahorro. La gráfica B5 muestra la tendencia real del monto de devoluciones totales que se deteriora precisamente de la misma forma que el Fondo. El ligero repunte indicado a partir de 1983 se debe a la reforma del mecanismo de devolución para entregar a los trabajadores, en términos nominales, el doble de lo que tenían depositado. Ese premio del 100 por ciento, sin embargo, no logra ni por asomo compensar la inflación acumulada a lo largo de los años sobre los fondos depositados.

[GRAFICA B5]

La gráfica B6 muestra el monto promedio de las devoluciones en términos reales. De nuevo, se ve con toda claridad que el subsidio a los beneficiarios de los créditos del INFONAVIT no fue otro sino del que recibió su devolución del fondo de ahorro.

## [GRAFICA B6]

De esta manera, la descapitalización del Fondo no se manifiesta en la construcción de menos viviendas en el corto plazo -pues se siguen recibiendo aportaciones patronales con las cuales se logra pagar para construir por lo menos tantas viviendas como el año anterior- sino en que los trabajadores reciben un fondo de ahorro deteriorado en términos reales, y que en el largo plazo se limita la capacidad potencial de construir un mayor número de viviendas por medio de un fondo cada vez más grande. Es por esta razón que para los funcionarios del INFONAVIT el deterioro de su patrimonio, o la manera como la inflación les afecta, no les ha parecido suficientemente evidente, pues en términos de resultados se seguían construyendo cada vez más viviendas.

De alguna manera, por el efecto de la inflación, el Fondo se convierte en un mecanismo de subsidio que utiliza el desahorro de los trabajadores que reciben un fondo de ahorro deteriorado, en favor de los que pagan créditos a un valor real mucho menor del costo que representan. Precisamente en la medida en que la recuperación de los créditos es baja, se puede hablar de un subsidio alto para los acreditados. Si se busca que el Fondo resulte justo para con los trabajadores que reclaman su fondo de ahorros, esto es algo que debe ser modificado.

A lo anterior se debe sumar, además, que el Fondo ha sido muy costoso desde el punto de vista de su administración. La gráfica B7 expone que los gastos de administración en términos reales alcanzaron niveles sumamente elevados en el sexenio 1976-1982, aunque a últimas fechas se han nivelado.

## [GRAFICA B7]

Si se dividen los gastos por vivienda producida se percibe una racionalización en el gasto durante los últimos años, ya que se producen muchas más viviendas (gráfica B8). Como porcentaje del Fondo (gráfica B9), sin embargo, los gastos de administración son cada vez mayores, en gran parte debido al deterioro real que presenta el Fondo mientras que los gastos de administración tienden a crecer al mismo ritmo que la inflación. No obstante, si el Instituto se ha propuesto bajar sus gastos al 3 por ciento de su patrimonio, como lo sugieren varios informes anuales, todavía hay un buen trecho por recorrer.

## [GRAFICAS B8 Y B9]

Por otra parte, los gastos de administración del Fondo representaron en la década de los ochenta alrededor del 6.5 por ciento de los recursos totales anuales (aportaciones, recuperación y productos) con los que contaba, lo cual parece bastante razonable si se piensa que antes de los ochenta los gastos en administración llegaron en ocasiones a representar el 10 por ciento de los recursos del Fondo. Pero son bastante significativos si se considera que los gastos en administración imputados o asignados por cada vivienda terminada por el INFONAVIT ascienden a alrededor del 10 por ciento del monto promedio de los créditos que se otorgan para la adquisición de dichas viviendas

## APENDICE C:

### FONHAPO: ¿UNA INSTITUCION VIABLE O UNA AGENCIA POLITICA?

El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) aparece el 2 de abril de 1981 para sustituir, en cuanto a sus funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), que desaparece en diciembre de ese mismo año. Su objetivo primordial es el de financiar vivienda para la población de menores recursos en el país. Los antecedentes institucionales del FONHAPO son, sin embargo, otros. En 1947, en la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (BNHUOPSA) se establece la creación del "Fondo de Casas Baratas" que en 1949 pasó a ser el "Fondo de Habitaciones Populares" (FHP) dependiente del BNSOPSA y no es sino hasta 1981 cuando dicho fondo se convierte en un Fideicomiso, esto es, en el FONHAPO. En ese año se determina que el fideicomitente sea el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y los fideicomisarios los adquirentes de inmuebles beneficiados con los financiamientos del FONHAPO. Hasta 1983 se estableció como cabeza de sector a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), y al desaparecer ésta, el fideicomiso quedó coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En 1985 se modifica el contrato de constitución del Fondo, quedando su nombre como Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

Simultáneamente a la constitución del Fideicomiso, se estableció que el patrimonio del desaparecido INDECO pasara a formar parte de los patrimonios de los institutos estatales de vivienda, que en algunos casos ya existían desde tiempo atrás y en otros se establecieron en ese entonces, para ampliar sus alcances y permitirles trabajar coordinadamente con el FONHAPO en la promoción y asignación de financiamiento. Así, el FONHAPO articula sus acciones en los estados a través de instituciones como el Patronato Estatal para la Vivienda en Hidalgo, el Instituto Estatal de Desarrollo Urbano (INDEUR) en Chiapas, la Promotora Michoacana de Vivienda (PROMIVI), la Comisión Estatal de Vivienda (COMEVI) en Querétaro, o el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México. Todas estas instituciones, en general, han sido constituidas con un patrimonio propio aportado por el extinto INDECO y con recursos fiscales de los estados, y reciben buena parte de su financiamiento del FONHAPO, por lo menos en lo que concierne a las habitaciones para grupos de menores ingresos. La manera como funcionan estas instituciones es realizando proyectos de vivienda propios e independientes, con una administración y realización local, pero obteniendo créditos de instituciones más grandes. En el periodo 1983-1988 las acciones de los organismos estatales representaron alrededor del 4 por ciento en promedio de las acciones totales en materia de vivienda.

A partir de 1988 se fundó, además, el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR) en el interior del FONHAPO, como un mecanismo financiero que se pudiera adaptar a las fluctuaciones cíclicas del ingreso del medio rural. A pesar de que las acciones de dicho fondo han sido sumamente limitadas, existe un importante impacto potencial en esta nueva institución en cuanto a asesoría técnica y la

posibilidad de establecer convenios con productores organizados para el financiamiento de vivienda en el medio rural. Salvo algunos programas esporádicos de los institutos estatales, se puede decir que el FONAVIR es la única institución en México que plantea un apoyo a la vivienda rural.

El FONHAPO se planteó, desde su fundación, como una institución que debía atender, mediante el otorgamiento de créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, con cabezas de familia que ganan hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados y con dependientes económicos. Además de otorgar financiamiento a través de créditos con condiciones preferenciales, se proponía que el FONHAPO brindara servicios de asesoría técnica para el abaratamiento de la vivienda y sus insumos, impulsara la formación de asociaciones y agrupaciones comunitarias para la producción de vivienda y participara en los mercados de tierras para evitar la especulación. Cabe mencionar que los objetivos del Fondo se plantean no sólo al nivel de provisión de vivienda para los grupos de bajos ingresos, sino que se busca un aprovechamiento de la capacidad de gestión de distintas organizaciones y la posible desconcentración social a través de ellas, así como una redistribución del ingreso y generación de empleos en favor de los grupos más necesitados y una descentralización geográfica para lograr un desarrollo urbano más ordenado y racional.

El FONHAPO se proponía dirigir sus acciones a un segmento de la población que no era atendido por las otras instituciones de vivienda, pero que constituía el grueso de la población del país. Según estimaciones basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) en 1977, el 70% de la población se contaba en ese año dentro de la categoría de ingresos familiares menores a 2.5

veces el salario mínimo, y según cálculos de SEDUE, el 90 por ciento de la vivienda que fué demandada en el período 1983-1988 fue precisamente por ese estrato de la población. Así, se planteaba para el FONHAPO una tarea fenomenal: atender a la población que constituye el grueso de la demanda de vivienda y que simultáneamente tiene la menor capacidad adquisitiva en el país. Para cumplir sus objetivos, se establecieron varios mecanismos de trabajo del Fondo en cuanto a la modalidad del proyecto que se llevaría a cabo. Así, se establecieron programas de: 1) suelo urbano, 2) lotes y servicios, 3) vivienda progresiva, 4) vivienda mejorada, 5) vivienda terminada, y 6) producción y distribución de materiales. Para cumplir con esos programas se establecieron cinco líneas de crédito: a) estudios y proyectos, b) adquisición de suelo, c) urbanización, d) edificación, y e) apoyo a la autoconstrucción.

Desde su fundación se estableció que la manera de acceder a los créditos del FONHAPO no sería a título individual, sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque la responsabilidad por los créditos y las garantías hipotecarias le correspondería a las familias específicas acreditadas, y sus características socioeconómicas específicas serían tomadas en cuenta para determinar la procedencia o no del otorgamiento de créditos.

De esa manera, existen tres tipos de organizaciones que gestionan y obtienen créditos del FONHAPO:

- 1) los organismos estatales de vivienda;
- 2) las organizaciones populares ligadas al gobierno (la CNOP, por ejemplo), y



- 3) organizaciones populares independientes (el Movimiento Urbano Popular, por ejemplo).

Esta variedad de instituciones sujetas de crédito del FONHAPO ha llevado a que, como se mencionó en el capítulo 3, algunas organizaciones independientes tengan mayor incidencia que las pertenecientes a los sectores del PRI (como la CNOP), generando un problema debido a la presión de estos organismos para la asignación de créditos. En última instancia, la asignación dependerá de la disposición a esperar por parte de algunas organizaciones y su relativo peso político puesto de manifiesto por las movilizaciones organizadas, los plantones o las protestas que lleven a cabo. Según un informe interno del FONHAPO, el tiempo real de gestión de créditos era de 22 meses en 1983, y se redujo a 17 en 1987. Si se toma en cuenta que este tiempo real se calcula a partir de cuando la promoción de vivienda se considera completa, se puede apreciar que sólo las agrupaciones más organizadas y disciplinadas continúan presionando durante tanto tiempo.

En cuanto a la asignación entre programas, se otorga una clara prioridad a los programas de vivienda progresiva, siguiéndole los de lotes y servicios (ver gráfica C1). Cabe hacer notar que este énfasis manifiesta que aun y cuando los programas de lotes y servicios han sido tomados como una solución deseable a los problemas de vivienda, sigue existiendo un cierto sesgo en la dirección de programas de mayor costo, lo cual va en contra de las enseñanzas recientes en el resto del mundo. Probablemente, éste sesgo se explica por una inercia del pasado, y porque con los debidos mecanismos de racionamiento implícitos en las "colas" para el acceso al

crédito, el potencial legitimante de este tipo de programas no se ha erosionado del todo.

[GRAFICA C1]

Los recursos del FONHAPO provienen fundamentalmente de tres fuentes: recursos propios, aportaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Reconstrucción de Fomento (BIRF). La composición de dicho presupuesto para el año 1989 muestra que el incremento en los recursos de la institución ha sido posible en gran medida gracias a los préstamos del Banco Mundial (ver gráfica C2).

[GRAFICA C2]

De hecho, durante el periodo que va de 1983 a 1985 el FONHAPO sólo contó con recursos propios y fiscales; pero en 1986 se obtiene un préstamo del BIRF, probablemente como respuesta a la preocupación surgida a causa de los sismos de la Ciudad de México en 1985, para llevar a cabo programas de lotes y servicios y vivienda progresiva. A partir de 1988 los préstamos del BIRF sirven además para vivienda mejorada. Los recursos del Banco Mundial implican una serie de requisitos que conducen a la institución a tener mayor cuidado con la recuperación de los fondos y los plazos, enganches e intereses, ya que dichos préstamos se hallan parcialmente condicionados a una mejoría en la recuperación de los créditos.

Los recursos propios provienen fundamentalmente de la recuperación de créditos que pasan a formar parte del patrimonio del Fondo. Esa recuperación es de aproximadamente un 30%, aunque el Banco Mundial ha solicitado una recuperación mayor, de alrededor del 50%, en los programas en que ellos participen. Además, entran ahí algunos ingresos dentro del sistema de administración del patrimonio del FONHAPO (en 1983 su patrimonio incluía aproximadamente unos 80,000 inmuebles más el presupuesto asignado por la Federación para los programas) en los conceptos de recuperación habitacional y arrendamiento.

Para seguir consiguiendo los créditos del Banco Mundial, entonces, es indispensable lograr una mayor recuperabilidad, porque esto es lo que permitirá reproducir los programas a escalas mucho mayores. Si se observan las reglas de operación del FONHAPO para 1989, sin embargo, se puede apreciar que el subsidio programado en caso de buen pago es del 40% de los créditos, por lo menos en las líneas de crédito más importantes de menos de 40 veces el salario mínimo mensual.

El FONHAPO ejerció en 1983 un gasto de 3,769.9 millones de pesos, de los cuales el 80.7% fue destinado al otorgamiento de créditos. En 1988 se ejerció un gasto de 257,259.1 millones, lo cual significa que, en términos reales, se quintuplicaron sus recursos. De este último monto, el 93.1% fue destinado para créditos. Esto implica que el FONHAPO muestra, entre las instituciones de vivienda, un crecimiento acelerado en cuanto a sus recursos, al mismo tiempo que ha logrado racionalizar sus gastos administrativos, que en un principio eran excesivos. Aún así, los costos administrativos por crédito del FONHAPO representan más del 10% del monto promedio del crédito.<sup>1</sup>

El costo promedio de financiamiento de cada acción fue de 6'142,000 pesos en junio de 1988, lo cual equivale a 26 veces el salario mínimo general (vsmg) mensual para la Ciudad de México. Los montos promedio por tipo de programa fueron, en vsmg mensual, de 11.8 para lotes y servicios, 46 para vivienda progresiva y 8.4 para vivienda mejorada. El crédito máximo que se estableció en 1983 fue de 53.3 vsmg mensual y en 1987 se incrementó a 66.6 vsmg. De estos montos se observa con toda claridad que la mayor parte de los créditos se contratan con subsidios nominales en caso de buen pago del 40%. La recuperación de créditos, y por lo tanto el subsidio implícito en los programas del FONHAPO, una vez que los créditos han sido ejercidos, es mucho mayor que esto. Hasta 1988, los subsidios eran de cerca del 70%, debido a la tendencia de deterioro en los salarios mínimos y los casos de incumplimiento de pago.

Al igual que con muchos otros programas de vivienda destinados a la población de más bajos ingresos en el resto del mundo, el problema más grave del FONHAPO radica en que los altos subsidios sólo son sostenibles a pequeña escala. La posibilidad de reproducir programas de este tipo, que tienen la enorme ventaja de ser relativamente poco costosos unitariamente y ejercen un impacto social muy fuerte, sólo existirá en la medida que los subsidios se racionalicen, se obtengan mayores créditos (no sólo del exterior, sino quizá también de la banca de desarrollo), y se elaboren mecanismos de mayor participación financiera por parte de los mismos beneficiados por la vivienda del FONHAPO. Ante todo, la reducción del subsidio depende de que la institución no se manifieste como una agencia política, sino como una fuente de financiamiento y asesoría para la construcción de vivienda con una clara vocación de servicio social. Frente a la legitimación que se obtiene de entregar subsidios enormes a algunos pequeños

grupos que tienen el peso político o la insistencia suficiente para conseguirlos, la posibilidad de destinar muchos más créditos para la construcción masiva de programas de lotes y servicios de vivienda progresiva, puede tener un impacto legitimante formidable sobre la población en general.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

### CAPITULO I

1. Ver COPLAMAR. Vivienda, necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000. México: Siglo XXI, 1982. pp. 17-24.
2. La definición de vivienda digna supone, por una parte, la consideración de una serie de requisitos objetivos relativos a las características físicas de la habitación, y por otra, la consideración de aspectos subjetivos, que se refieren a las expectativas de los usuarios, influidos por variables psicológicas y culturales. De ahí la dificultad para definir un concepto mínimo de vivienda digna y la necesidad de adoptar un criterio convencional, aunque éste se sujete a consideraciones y modificaciones futuras.
3. COPLAMAR, op. cit. p. 2.
4. Los censos de 1970 indican que el 41.1% de la vivienda no contaba con piso de cemento u otro recubrimiento; el 41.2% no tenía energía eléctrica; el 58.5% carecía de drenaje; el 61.3% no contaba con agua entubada; el 68.2% carecía de baño con agua caliente y el 26.3% usaba la cocina como dormitorio. Con excepción del último indicador, al comparar estos datos con los de 1980, sugieren que hubo una mejoría en las condiciones habitacionales en la década que siguió.
5. Sánchez, Carolina. "En 10 años el déficit habitacional será un detonante social", en El Financiero, 5 de septiembre de 1988.
6. Garza, G. y Schteingart, M. La acción habitacional del Estado en México. México: El Colegio de México, 1978; COPLAMAR, op. cit.; SEDUE. "Estadística básica de vivienda, 1983-1987". México: Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, 1988 (mimeo), por ejemplo.
7. Como es el caso en las ciudades de algunos países en vías de desarrollo, por ejemplo en El Cairo, Egipto o en Calcuta, India, donde en sus calles nacen, viven y mueren algunos de sus habitantes. O los casos que se observan en algunas ciudades de los países desarrollados entre los llamados "sin hogar" (homeless).
8. Nacional Financiera. La economía mexicana en cifras. México: Nafinsa, 1988. (Décima edición).

9. Existe una encuesta de distribución del ingreso con datos de 1984, aunque sólo se han dado a conocer datos preliminares de la misma, y los estudiosos coinciden en que al nivel de agregación en que se encuentran, dichos datos son poco confiables y no comparables con las encuestas anteriores.
10. Este segmento del mercado habitacional experimentó un auge en el periodo 1978-1981, coincidente con el auge económico que tuvo el país en ese lapso; sin embargo, a partir del inicio de 1982 comenzó a sufrir una seria contracción por el acelerado aumento del costo de la construcción, la elevación de las tasas de interés y la reducción del poder adquisitivo de inversionistas, profesionistas y en general de sectores de clase media. Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en crisis", en El desarrollo urbano en México, problemas y perspectivas. México: UNAM, 1984. p. 186 y 187.
11. World Bank. Urbanization. Washington: World Bank (Sector Working Paper), 1972.
12. Este dato se calcula considerando que el financiamiento se obtiene con cero intereses; si hubiera una tasa de interés positiva del 8 por ciento, por ejemplo, se necesitaría ganar más de 4.4 veces el salario mínimo.
13. Rodríguez, Raúl. "Faltan en el D.F. 2.7 millones de casas habitación", en El Financiero, marzo 29, 1989. p. 18.
14. *Ibidem*.
15. Las permutas permitieron que a partir de ciertas compensaciones (en tierra o en dinero), los ejidatarios aceptaran dejar sus tierras, las que pasaron a manos de promotores para la creación de fraccionamientos residenciales. Entre 1940 y 1976, unas 3,982 ha. ejidales pasaron en el D.F. a usos urbanos bajo esta modalidad. Calderón, Julio. "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la Ciudad de México (1980-1984)", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 3, No. 4, 1988. pp. 301-324.
16. Lovera, Angélica. "Asentamientos irregulares, el nuevo rostro de la capital", en El Financiero, 10 de noviembre, 1988.
17. Sánchez, Carolina. "El valor del predio poco influye en el costo de la vivienda. Acero y cemento, insumos que más la encarecen", El Financiero, 26 de septiembre, 1988.
18. Artículo 2448 del Código Civil del Distrito Federal.
19. Artículo 2448-C del Código Civil del Distrito Federal.

20. Artículo 2448-C del Código Civil del Distrito Federal.
21. Artículo 2448-I del Código Civil del Distrito Federal.
22. Creel, Santiago. Una prueba de eficiencia al orden jurídico: la celebración y cumplimiento de los contratos de arrendamiento para casa habitación en el Distrito Federal. Ponencia presentada en el simposio sobre regulación CINDE/ITAM, 1988. (mimeo)
23. Coloumb, René. "Rental Housing and the Dynamics of Urban Growth in Mexico City", en Alan Gilbert (ed.). Housing and Land in Urban Mexico. San Diego, University of California, Center for U.S. Mexican Studies (Monograph Series, 31), 1989. pp. 39-50.
24. SEDUE. Sistema de información para la vivienda. México: SEDUE, septiembre, 1987.

## CAPITULO II

1. Este capítulo distingue fundamentalmente tres segmentos dentro de la estructura de la demanda: el primero, compuesto por los sectores de menores ingresos de la población que cuenta con un ingreso que fluctúa entre cero y 2.5 veces el salario mínimo. Con frecuencia este sector comprende a aquellos miembros de la población con ingresos inestables por su ocupación, como es el caso de los participantes del segmento informal del mercado laboral. El siguiente segmento -de ingresos medios- se divide en dos subsegmentos: el subsegmento inferior, de familias cuyos ingresos están entre 2.6 y 6 veces el salario mínimo, y el subsegmento superior, de familias cuyos ingresos familiares varían entre 6.1 y 10 veces el salario mínimo. Por último, el tercer segmento incluye a las unidades familiares cuyos ingresos son superiores a 10.1 veces el salario mínimo.
2. Durand, Jorge. "Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del Movimiento Urbano Popular en México", en Estudios Sociológicos, Vol. 7, No. 19, enero-abril, 1989.
3. El Fondo de Habitaciones Populares es el antecedente de FONHAPO, constituido en 1981 como un organismo independiente de BNOSPSA, posteriormente BANOBRAS, bajo la forma legal de un fideicomiso, y modificó sus funciones para atender a los sectores de más bajos recursos e ingresos irregulares. Aún después de su constitución como organismo independiente BANOBRAS ha continuado siendo la institución fiduciaria de FONHAPO.
4. Sin embargo, como se analizará en el capítulo siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotó al programa de un patrimonio inicial, lo que



constituyó una forma de subsidio directo a las acciones del Programa. Además, el crédito a la vivienda de interés social fue subsidiado al otorgarse a tasas inferiores a las prevalecientes en los mercados de capital.

5. Para la definición de ingresos medios, ver nota No. 1.
6. Para la definición del sector de menores ingresos, ver nota No. 1.
7. En 1970, tan sólo en el Distrito Federal vivían tres millones y medio de personas en "colonias populares" (colonias de "paracaidistas" y fraccionamientos ilegales), unas 150,000 en "ciudades perdidas" y alrededor de dos millones en las "vecindades". Garza, Gustavo y Schteingart, Marta. La acción habitacional del Estado en México. México: El Colegio de México, 1977. p. 220.
8. Monsiváis, Carlos. "El Movimiento Urbano Popular," en El Financiero, jueves 4 de mayo de 1989, p. 79.
9. Cornelius, Wayne. Politics and the Migrant Poor in Mexico City. Palo Alto: Stanford University Press, 1975. Eckstein, Susan. The Poverty of Revolution, the State and the Urban Poor in Mexico. New Jersey: Princeton University Press, 1977.
10. Orozco, V. "Las luchas populares en Chihuahua", en Cuadernos Políticos No. 9, julio-septiembre de 1976, p. 57.
11. El movimiento inquilinario de los años veinte resulta una referencia histórica interesante. Los estudios informan que este movimiento surge apoyado en la determinación política asumida por los congresos anarquista y comunista de organizar sindicatos de inquilinos en todo el país. Durand, Jorge. "Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del Movimiento Urbano Popular en México", en Estudios Sociológicos, El Colegio de México. Vol. VII, No. 19, 1989, pp. 61-78.
12. La Coordinadora agrupa frentes populares, uniones, organizaciones urbano-populares y colonias, principalmente de los estados de Durango, Nuevo León, Zacatecas, Chihuahua, Guerrero, Baja California, Michoacán, Nayarit, Sonora, Guanajuato, Oaxaca, Sinaloa, Estado de México y Distrito Federal. El total aproximado de familias que participan en las diferentes actividades de la Coordinadora es de 100,000 (Qué es la Conamup, folleto sin fecha, p. 4).
13. Garza, Gustavo y Schteingart, Marta, op. cit. p.227.
14. En 1977 desaparecieron FIDEURBE y la Procuraduría de Colonias Populares.

15. Mier y Terán, Arturo. "Vivienda, Estado de México 1981-1990", Toluca, febrero, 1981. (mimeo)
16. Ver estadísticas de la SEDUE, "Producción de vivienda del sector público, 1971-1986", 1989 (mimeo). De acuerdo a COPEVI (1977), en 1973 la magnitud de los recursos de estos fondos representaba el 46% de todas las inversiones estatales en vivienda; en 1974 representaba el 80%, para llegar al 91.3% en 1975 y al 92.8% en 1976. Las estadísticas que ofrece COPEVI, a pesar de que apuntan hacia la misma tendencia que las de la SEDUE, no están considerando los recursos movilizados por el Programa FOVI-Banca. COPEVI. Las políticas habitacionales del Estado mexicano. México: COPEVI, 1977, p. 113.
17. El INDECO construyó 13,716 viviendas entre 1973 y 1976, principalmente en el D.F. De éstas, sólo 4,270 (el 31.1 por ciento) fueron para familias de ingresos mínimos. Las restantes fueron del tipo "interés social" que financia el programa FOVI-Banca. COPEVI, Investigación sobre vivienda, las políticas habitacionales del Estado mexicano. México: COPEVI, 1977, p. 110.
18. Para este fin se destinaron 3,000 viviendas promovidas por el DDF, en su mayoría con los precios más altos. Ibid, p. 107.
19. El precio del suelo en las zonas centrales era desproporcionadamente alto en relación a las rentas -generalmente congeladas- que se pagaban. Se estima que 2,000 familias fueron trasladadas de las vecindades. Ibídem.
20. El gobierno federal dispuso el 31 de mayo "el acuerdo por el que el Departamento del Distrito Federal procederá a la constitución de un fideicomiso para integrar al desarrollo urbano de la Ciudad de México: los asentamientos humanos no controlados o conformados irregularmente, las zonas ejidales y comunales susceptibles de integración urbana y las áreas decadentes sujetas a regeneración, rehabilitación o remodelación urbana". Diario Oficial de la Federación, primero de junio, 1973.
21. Es hasta su constitución como fideicomiso, en 1981, que el FONHAPO se aboca a su función de atención preferencial al sector de ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo y de ingresos inestables.
22. Entre 1972 y 1975, el 81.6% de la inversión en vivienda ejercida por organismos de participación gubernamental (sin incluir el Programa FOVI), fue a través de los Fondos: INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI (58.1%, 21.5% y 2%, respectivamente). Esto contrasta con la inversión ejercida por las instituciones destinadas a los sectores de menores ingresos: el INDECO, el DGHP-DDF y el FIDEURBE, que corresponde sólo al 8.9% de la inversión global en vivienda. Moore, Richard. "Urbanization and Housing Policy in Mexico", en Aspe, Pedro y Sigmund, Paul (eds.). The Political Economy of

Income Distribution in Mexico. New York: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1984. p. 349.

23. Miguel de la Madrid H., Presidente Constitucional de México, 21 de agosto de 1984. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988", en Antología de la planeación en México, 1917-1985. Salud, educación y vivienda (1982-1985). México: SPP y Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 106.
24. Ziccardi, Alicia. "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (coords.). México ante la crisis. México: Siglo XXI Editores, 1985. p. 68.
25. "Ley Federal de Vivienda", Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero, 1984.
26. Entre 1983 y 1985 se transfirieron por medio de convenios con gobiernos locales reservas territoriales a nueve localidades por 1,446 has., de las que 53.6 por ciento se destinaron a habitación para la población de bajos recursos. Estas reservas estaban ubicadas en ciudades consideradas prioritarias de acuerdo al plan para la reordenación del territorio y la descentralización. Crónica de la Presidencia. Las razones y las obras. México: Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 267.
27. El 9 de febrero de 1987 se firmó un convenio entre la SEDUE y la CONCAMIN, esta última en representación de 150 empresas que se comprometieron a hacer un descuento entre 2.5 y 20 por ciento con respecto a los precios que en ese momento ofrecía el distribuidor. Ibid. p. 263.
28. Ibídem.
29. Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. Consideraciones sobre la vivienda para arrendamiento y los condominios. CANACO, México, 1988, p. 37.
30. Ibid, p. 33.
31. El FONHAPO ha manejado programas muy flexibles como son: parques de materiales, lotes y servicios, pie de casa y mejoramiento de vivienda. Estos programas, a pesar de contar con relativamente pocos recursos, por su flexibilidad han podido atender a un sector mayor de la población, si se les compara con otras agencias habitacionales del gobierno. En contraste, entre 1983 y 1986, casi la mitad de las acciones del gobierno consistieron en "vivienda terminada" (48.5 por ciento), mientras que acciones tales como "lotes con servicios" en apoyo de los procesos de autoconstrucción, no llegaron al 10 por ciento de las acciones emprendidas (9.9 por ciento). Estos datos reflejan el énfasis de la acción habitacional del gobierno.

32. En ese mismo año los organismos estatales de vivienda y otros organismos ejercieron el 1.6 por ciento de la inversión total, y los programas de reconstrucción el 10 por ciento. Subsecretaría de Vivienda. "Estadística Básica de Vivienda, 1983-1987". México: SEDUE, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, 1988. (mimeo)
33. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Convenio de concertación democrática para la reconstrucción". México: SEDUE, 1986, p. 75.
34. Duhau, Emilio. "La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No.1, enero-febrero, 1987, p. 93.
35. Ibid, p. 97
36. Azuela, Antonio. "Sismo y expropiación en la Ciudad de México. Crónica de un acto fallido", México: UAM, 1986 (mimeo). Citado en Ibid, p.107.
37. Duhau, E. "El proceso de reconstrucción de la vivienda en el centro histórico y la participación de la mujer", documento presentado en el taller La participación social en la reconstrucción, México: UNICEF-COLMEX-PIEM, noviembre, 1986.
38. Los rubros más importantes de esa parte del gasto fueron el impuesto al valor agregado, la construcción de vivienda provisional, las demoliciones, la supervisión de la obra y la realización de proyectos, así como los gastos corrientes del programa. Las erogaciones por todos estos conceptos y otros menores representaron un subsidio directo a las familias beneficiadas. Connolly, Priscilla. "La política habitacional después de los sismos", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No. 1, enero-abril, 1987.
39. El "acuerdo del préstamo" (loan agreement) con el Banco Mundial de abril de 1986 estableció que BANOBRAS (contratante del crédito por parte del gobierno federal) debió garantizar una recuperación del crédito por parte del FONHAPO de al menos 50 por ciento de los créditos, ajustando las tasas de interés anualmente mediante la aplicación de un factor 1.1 y ajustando las cuotas de acuerdo con la evolución del salario mínimo. Duhau, Emilio, op. cit. p. 89.
40. Víctor Ballinas, "Se entregarán las últimas 3 mil viviendas. SEDUE: la reconstrucción de la ciudad concluirá antes que el sexenio", en La Jornada, 19 de septiembre, 1988.
41. Hernández, Norberto. "Las vecindades dañadas por los sismos, hogar de familias sin techo", en La Jornada, 5 de abril, 1989.
42. Connolly, Priscilla, op. cit. p. 112.

43. Aldrete, José Antonio. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT", en Estudios Sociológicos, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983, pp. 317-356.

### CAPITULO III

1. El término "politizado" se utiliza aquí, al igual que en gran parte del libro, para denotar que dentro de la política de vivienda se siguen criterios más bien de orden político que criterios económicos o de eficiencia; esto tanto en su conceptualización como en su implementación.
2. Moore, Richard. "Urbanization and Housing Policy in Mexico", en Aspe, P. y Sigmund, P. (eds.). The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York: Holmes & Meier, 1984.
3. INFONAVIT. Fuentes legales de financiamiento a la vivienda popular. México: INFONAVIT, 1976.
4. Garza, Gustavo y Scheingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México. México: El Colegio de México, 1978.
5. World Bank. Urbanization. Washington: World Bank (Sector Working Paper), 1972.
6. Bergsman, Joel. Income Distribution and Poverty in Mexico. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No. 395), 1980.
7. Si se usa la encuesta de distribución del ingreso de 1984, se excluye al 70%.
8. Es decir, sigue criterios predominantemente políticos.
9. De nuevo, que adquiera criterios predominantemente políticos en su conceptualización y asignación.
10. O, alternativamente, si se toman en cuenta los programas de reconstrucción dentro de la acción de la institución, el 30% con el 13.9% de los recursos; es decir, la reconstrucción ocupó el 10% de los recursos proporcionando exactamente ese porcentaje de las acciones.

## CAPITULO IV

1. Para fines comparativos, cabe mencionar que México gasta el 1% del PIB en vivienda, mientras que los países del mundo desarrollado occidental gastan entre el 4 y el 7%.
2. Este costo de eficiencia es obtenido en Wong y Liu (1988) estimando el valor en dólares de los beneficios que obtienen en promedio los arrendadores, que se estiman en \$436 USD al mes, mientras que el subsidio implícito en las rentas que pagan es de \$742 USD, lo cual da como resultado que el 60% del subsidio no se traduce en un beneficio.
3. Estos datos provienen, en el caso de la distribución de los beneficios, de Richard, P.J. "Housing and employment" en International Labour Review, Vol. 118, No. 1, January-February, 1979 (cuadro no. 4); y en el caso de la distribución del ingreso en Hong Kong, Banco Mundial. Informe del Desarrollo Mundial 1987, Washington: Banco Mundial, 1987. La serie completa por veintil de ingreso es, para los beneficios de los programas de vivienda, 17.1, 26.4, 25.6, 21.1 y 9.7; y para la distribución del ingreso en general, 5.4, 10.8, 15.2, 21.6 y 47. Esos datos implican coeficientes de Gini (medida de desigualdad, donde el valor 0 implica la total igualdad) de .1686 y .3760 respectivamente. Esto significa que la política de vivienda, antes que tener un carácter progresivo para compensar las desigualdades inherentes, se constituyó de forma más bien igualitaria entre los distintos grupos de ingreso de la población.
4. La distribución de los beneficios en este caso da un coeficiente de Gini de .1724, que es más inequitativo que el caso de Hong Kong, y lo que es más grave, sesgado en favor de los ingresos altos en lugar de los ingresos medios.
5. La idea que subyace a estos esquemas, es el hecho de que los recursos no se asignan correctamente (con su uso más eficiente) cuando se introducen distorsiones como impuestos y subsidios que afectan el comportamiento de los agentes económicos. Desde esta óptica, entonces, el mejor subsidio es el que se coloca en una actividad o característica que no modifica las decisiones de asignación de crédito entre sectores.
6. Los pagos son deducibles al mismo tiempo que los intereses son acumulables para mantener la equidad del sistema impositivo. En México, los intereses son acumulables también, aunque la tasa impositiva retenida por el banco, por lo menos para personas físicas, es sumamente baja: 21% sobre los primeros doce puntos porcentuales del interés anual.
7. En el caso de El Salvador, que fue donde más se logró, se alcanzó a atender hasta el centil 17.

8. Mayo, Stephen y Gross, David. "Sites and Services and Subsidies: The Economics of Low Cost Housing in Developing Countries", en The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 2, enero 1987. p. 305.
9. Keare, D. y Jiménez, E. Progressive Development and Affordability in the Design of Urban Shelter Projects. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No. 560), 1983.

## CAPITULO V

1. Los pagos de permisos y licencias pueden llegar a representar hasta el 10.5 por ciento del total de los costos de producción. Dirección Técnica de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), 1988. En una estimación posterior, la CNIC calcula que los pagos de licencias de derechos e impuestos representan entre un 20 y un 30 por ciento del costo total de la vivienda. Esta estimación es consistente con la primera, ya que incluye el pago de impuestos. CNIC. "Participación de los diferentes costos en la integración del precio de la vivienda", en Revista Mexicana de la Construcción, No. 420, noviembre, 1989, p. 31.
2. Ibídem.
3. La industria de la construcción sufre importantes fluctuaciones cíclicas, y entonces es frecuente encontrar un gran número de trabajadores eventuales en esta actividad. De este hecho resulta que son precisamente los trabajadores de esta industria los que menos obtienen las devoluciones y servicios del IMSS y del INFONAVIT.
4. Este tipo de programas están siendo instrumentados en el Estado de Guerrero como parte del plan para mejorar la vivienda rural, sustituyendo grandes inversiones de capital con el uso de materiales locales y aportaciones de trabajo de la comunidad. En esta misma dirección ha estado trabajando el Centro de Investigaciones de Quintana Roo (CIQRO) en su proyecto de vivienda típica, que busca mejorar la vivienda de la región a partir de adecuaciones de arquitectura vernácula tropical.
5. A esta población se le ha clasificado como el sector de ingresos mínimos (menores a 2.5 veces el salario mínimo) e inestables.
6. En la práctica la recuperabilidad de los préstamos en todos los organismos públicos de vivienda -con excepción de FOVI- depende de la evolución del salario mínimo, por lo que con frecuencia quedan rezagados en relación a las tasas reales de interés. En el caso de FOVI, la recuperabilidad corresponde al CPP en intereses refinanciables, modificándose el plazo en el cual se cubre el

débito en función de la evolución de los salarios; por esto, la recuperación de los préstamos que realiza esta institución tiende a ser adecuada.

7. Tomando como parámetros el salario mínimo, el precio de la vivienda más accesible en el mercado y el porcentaje del salario que se destina a vivienda.
8. Según las estimaciones del Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. (CIAHC), el 49 por ciento de las viviendas del sector informal que se producen anualmente no son aceptables de acuerdo a los estándares mínimos de calidad. Estas estimaciones se basan en los cálculos del número de viviendas con deficiencias, producidas en el sector informal a partir de proyecciones de la tasa histórica registrada entre 1970 y 1980 y de datos del censo de 1980.
9. Artículo 2448 del Código Civil del Distrito Federal.

#### APENDICE B

1. Aldrete, José Antonio. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT", en Estudios Sociológicos, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983.
2. Vale la pena mencionar que la última entrega que se hizo en 1981 era una aportación pendiente de 1,800 millones de pesos en términos nominales. En términos reales, sin embargo, las primeras cuatro aportaciones, que deberían constituir el 10% del patrimonio, terminaron siendo el 37%, ya que la aportación pendiente, en el momento que se entregó, era apenas una cuarta parte de lo que se debía entregar en terminos reales.

#### APENDICE C

1. Estos datos provienen de los informes de FONHAPO, aunque no coinciden exactamente con la cuenta consolidada de SEDUE.



## BIBLIOGRAFIA

Aldrete, José Antonio. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT", en Estudios Sociológicos, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983.

Antología de la planeación en México, 1917-1985. Salud, educación y vivienda (1982-1985). México: SPP y FCE, 1985.

Aparicio, Luis. "La Ley Boyer sobre alquileres tiene los días contados", en Cambio 16, No. 934, 23 octubre, 1989.

Banco de México. Informe anual. México: Banco de México, varios años (1976-1988).

Bergsman, Joel. Income Distribution and Poverty in Mexico. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No.395), 1980.

Bertrand, Renaud. La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo. Washington: Banco Mundial (Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, No. 658s), 1984.

Buelink, Horacio. El problema de vivienda en México. Teoría para su solución, 1981. (mimeo)

Calderón, Julio. "Luchas por la tierra, contracciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la Ciudad de México (1980-1984)", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 3, No. 4, 1988.

Campbell, Tim. "Applying Lessons from Housing to Meeting the Challenge of Water and Sanitation for the Urban Poor", en Journal of the American Planning Association, Vol. 53, No. 2, Spring 1987.

CANACO, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. Consideraciones sobre la vivienda en arrendamiento y los condominios. México: CANACO, 1988.

Cook, Christine y Franklin, Evelyn. "Housing in the United Kingdom: Form, Policy and Issues", en Housing and Society, Vol. 14, No. 3, 1987.

CIHAC, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C. El mercado mexicano de la construcción. Un perfil de su industria y servicios 1987/88. México: CIHAC, 1988.

CNIC. "Participación de los diferentes costos en la integración del precio de la vivienda", en Revista Mexicana de la Construcción, No. 420, noviembre, 1989, p. 31.

Connolly, Priscilla. "La política habitacional después de los sismos", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No. 1, enero-abril, 1987.

COPEVI, Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda. Investigación sobre la vivienda. México: COPEVI, Tomos I-IV, 1977.

COPLAMAR. Vivienda, necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000. México: Siglo XXI, 1982.

Cornelius, Wayne. Politics and the Migrant Poor in Mexico City. Stanford: Stanford University Press, 1975.

Coulomb, René. "Rental Housing and the Dynamics of Urban Growth in Mexico City", en Alan Gilbert (ed.). Housing and Land in Urban Mexico. San Diego, University of California, Center for U.S. Mexican Studies (Monograph Series, 31), 1989. pp. 39-50.

Creel, Santiago. Una prueba de eficiencia al orden jurídico: la celebración y cumplimiento de los contratos de arrendamiento para casa habitación en el Distrito Federal. Ponencia presentada en el simposio sobre regulación CINDE/ITAM en 1988. (mimeo)

Duhau, Emilio. "La formación de una política social: el caso del programa de Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México", en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No. 1, enero-abril, 1987.

Durand, Jorge. "Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del Movimiento Urbano Popular en México", en Estudios Sociológicos, Vol. VII, No. 19, enero-abril, 1989.

Eckstein, Susan. The Poverty of Revolution. The State and the Urban Poor in Mexico. New Jersey: Princeton University Press, 1977.

ENIGH, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977.

Estudios Demográficos y Urbanos 4, Vol. 2, No. 1, enero-abril, 1987.

Follain, James, et. al. "The Demand for Housing in Developing Countries: The Case of Korea", en Journal of Urban Economics, Vol. 7, 1980, p. 315-336.

FONHAPO. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO (1983-1988). México: noviembre, 1988. (mimeo)

----- Reglas de operación y políticas de administración crediticia. México: FONHAPO, enero, 1989.

----- Programa operativo anual. México: febrero, 1989. (mimeo)

----- La acción de FONHAPO en los estados. México: FONHAPO (sin fecha).

----- Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular (Memoria de actividades 1981-1986). México: FONHAPO, septiembre 1987.

FOVI. Programa Financiero de Vivienda. México: Banco de México, varios años (1984-1989).

Friedman, Joseph, et. al. "The Demand for Tenure Security in Developing Countries", en Journal of Development Economics, Vol.29, 1988, pp. 185-198.

Garza, Gustavo y Schteingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México. México: El Colegio de México, 1978.

Grimes, Orville. Viviendas para las familias urbanas de bajos ingresos. Madrid: Tecnos/Banco Mundial, 1978.

Handelman, Howard. "The Role of the State in Sheltering the Urban Poor", en PATTON, Carl (ed.). Spontaneous Shelter. International Perspectives and Prospects. Philadelphia: Temple University Press, 1988.

INFONAVIT. Informe anual. Mexico: INFONAVIT, varios años (1974-1988).

----- Más créditos para más trabajadores. Nuevo sistema de amortizacion de créditos. México: INFONAVIT (sin fecha).

Journal of the American Planning Association, Vol. 53, No. 2, Spring 1987.

Keare, Douglas y Parris, Scott. Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor. Principal Findings. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No. 547), 1982.

Kim, Joochul. "China's Current Housing Issues and Policies", en Journal of the American Planning Association, Vol. 53, No. 2, Spring 1987.

Ley Federal de Vivienda. México: Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.

Malpezzi, Stephen, et. al. Housing Demand in Developing Countries. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No. 733), 1985.

----- "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries", en The World Bank Research Observer, Vol. 1, No. 2, julio, 1986.

Massolo, Alejandra. "¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!", en Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, No. 2, abril-junio 1986.

Maydón Garza, Martín. "La inflación y el financiamiento para la vivienda", en Comercio Exterior. Vol. 38, No. 10, octubre 1988, pp. 911-22.

----- "Nuevo sistema para la distribución de recursos de FOVI", en El Mercado de Valores, Año XLIX, No. 14, julio 15, 1989.

Mayo, Stephen K. y Gross, David J. "Sites and Services and Subsidies: The Economics of Low Cost Housing in Developing Countries", en The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 2, enero 1987.

McTaggard, Donald. "Geographic Perspectives on Spontaneous Shelter", en Patton, Carl (ed.). Spontaneous Shelter. International Perspectives and Prospects. Philadelphia: Temple University Press, 1988.

Mécatl, José Luis, et. al. Casa a los damnificados. México: UNAM (IIS), 1987.

Mier y Terán, Arturo. Vivienda, Estado de México (1981-1990). Toluca, febrero 1981. (mimeo)

Moore, Richard J. "Urbanization and Housing Policy in Mexico", en Aspe, Pedro y Sigmund, Paul (eds.). The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York: Holmes & Meier, 1984.

Moreno Toscano, Alejandra. "La crisis en la ciudad", en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (eds.). México hoy. México: Siglo XXI, 1979.

NAFINSA. La economía mexicana en cifras. México: Nafinsa, 1989.

OECD. Urban Housing Finance. Paris: OECD, 1988.

Orozco, V. "Las luchas populares en Chihuahua", en Cuadernos Políticos, No. 9, julio-septiembre, 1976.

Parish, William L. "Urban Policy in Centralized Economies: China", en Tolley, George y Vinod, Thomas (eds.). The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries. Washington: World Bank, 1987.

Perló Cohen, Manuel. "El INFONAVIT y la política habitacional", en Estudios Sociológicos, Vol. 6, No. 2, 1982.

Presidencia de la República Mexicana. Las razones y las obras. México: FCE, 1988.

Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, No. 2, abril-junio, 1986.

Richards, P.J. "Housing and employment", en International Labour Review, Vol. 118, No. 1, enero-febrero 1979.

Schteingart, Marta. "El sector inmobiliario y la vivienda en crisis", en El desarrollo urbano en México, problemas y perspectivas. México: UNAM, 1984.

SEDUE. Sistema de información para la vivienda. México: SEDUE, septiembre, 1987.

----- "Producción de vivienda del sector público 1971-1986", 1989. (mimeo)

----- "Estadística básica de vivienda, 1983-1987". México: Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda, 1988. (mimeo)

----- "Convenio de concertación democrática para la reconstrucción", 1986. (mimeo)

Sellon, Gordon Jr. y VanNahmen, Deana. "The Securitization of Housing Finance", en Economic Review, Federal Reserve Bank of Kansas City, julio-agosto, 1988.

Smith, Lawrence, et. al. "Recent Developments in Economic Models of Housing Markets", en Journal of Economic Literature, Vol. XXVI, marzo, 1988. pp. 29-64.

Taylor, Bruce. "Hong Kong's Floating Settlements", en PATTON, Carl (ed.). Spontaneous Shelter. International Perspectives and Prospects. Philadelphia: Temple University Press, 1988.

Tolley, George y Vinod, Thomas (eds.). The Economics of Urbanization and Urban Policies in Developing Countries. Washington: World Bank, 1987.

Villa, Manuel. "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados", en Estudios Demográficos y Urbanos 4, Vol. 2, No. 1, enero-abril, 1987.

Wheaton William C. "Housing Policies and Urban (Markets) in Developing Countries: The Egyptian Experience", en Journal of Urban Economics, Vol. 9, 1981, pp. 242-256.

Wong, Yue-Chim y Liu, Pak-Wai. "The Distribution of Benefits Among Public Housing Tenants in Hong Kong and Related Policy Issues", en Journal of Urban Economics, No. 23, 1988, pp. 1-20.

World Bank. Urbanization (Sector Working Paper). Washington: World Bank, 1972.

Ziccardi, Alicia. "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en Gonzalez Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (eds.). México ante la crisis. México: Siglo XXI, 1985

***Vivienda y estabilidad política.***  
*Reconcebir las políticas sociales*

México:

Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo

Serie Alternativas para el Futuro

marzo de 1991