

René Coulomb
Martha Schteingart
Coordinadores

Entre el

Estado y el mercado

La vivienda en el México de hoy



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



Miguel Ángel
Porrúa

Entre el

Estado y el mercado

La vivienda en el México de hoy

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA 
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

Doctor Adrián de Garay Sánchez
Rector

Doctora Sylvie Jeanne Turpin Marion
Secretaria

René Coulomb
Martha Schteingart
Coordinadores

Entre el

Estado y el mercado

La vivienda en el México de hoy



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Crea abierta al tiempo



Azcapotzalco

Miguel Ángel

Porrúa

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, agosto del año 2006

© 2006

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-834-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Queremos agradecer a todos aquellos que han colaborado para que la investigación que aparece en este libro pudiera llevarse a cabo.

En primer lugar a la Comisión de Vivienda del Senado de la República por haber promovido la realización de un estudio que sirviera de base para la elaboración de una nueva ley de vivienda para México, estudio encargado a investigadores del Área de Sociología Urbana de la UAM Azcapotzalco, del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Asimismo, agradecemos a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) por haber financiado el estudio del cual derivaron los capítulos que forman parte del presente libro, y por el apoyo brindado para la recolección de información acerca de la acción habitacional del Estado. Este apoyo incluyó el habernos facilitado la interlocución con informantes clave pertenecientes a las diferentes instituciones analizadas, los cuales realizaron presentaciones útiles organizadas por esa Comisión.

Por último, este estudio no se hubiera completado sin la valiosa colaboración de funcionarios entrevistados y de directivos de empresas del sector privado. En particular queremos agradecer a funcionarios del Infonavit, Fovisste, Fonhapo Sociedad Hipotecaria Federal y de otros organismos públicos financiadores de vivienda, así como a representantes de las Sofoles, de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi) y del Consorcio GEO.

Un agradecimiento especial a El Colegio de México y la UAM Azcapotzalco por su colaboración durante el desarrollo de la investigación y en particular al rector de esta última institución académica por haber avanzado los recursos necesarios para la publicación de esta obra. La H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura ha contribuido a una más amplia difusión de la obra y la Editorial Porrúa nos ha apoyado oportunamente para sacar adelante esta publicación. Para todos ellos nuestro reconocimiento.

René Coulomb y Martha Schteingart***

Este libro ofrece un panorama completo de los distintos enfoques y aspectos que configuran la problemática de la vivienda en México, poniendo énfasis también en las políticas habitacionales impulsadas por el gobierno, así como en sus cambios recientes que han implicado una fuerte transformación del papel del Estado en este sector. Nos parece importante destacar que, en general, existen hasta el momento muy pocos trabajos donde todos estos aspectos se encuentren presentados de manera conjunta, explorando las vinculaciones entre los mismos, que resultan indispensables para poder comprender de manera más clara la complejidad de este campo de estudios, las causas de la situación habitacional, así como los alcances y limitaciones de las políticas y acciones involucradas.

Si bien la investigación que se presenta en este libro se llevó a cabo en el contexto de una demanda del Senado de la República para poder elaborar un nuevo proyecto de ley de vivienda para México, nuestro trabajo sólo ha comprendido el análisis de los elementos que pudieran conducirnos a conclusiones útiles a los legisladores o a sus asesores, para la redacción de esa nueva ley. Señalaremos a continuación, al presentar el orden y contenido de cada uno de los capítulos de este libro, cómo la estrategia de investigación que hemos elegido para desarrollar la temática que nos ocupa, apunta a configurar un conjunto de conclusiones para orientar el trabajo del legislador.

*División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco.

**Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

Así, tanto la elección de los temas vinculados a la problemática habitacional como la forma en que ellos se han ordenado a lo largo de los capítulos que conforman el libro, responden a una lógica que tiende a explicar las causas y conexiones entre los citados temas, a mostrar en qué medida el marco jurídico y programático ha servido o no para orientar las acciones en materia habitacional en el país, a analizar la problemática con una perspectiva histórica reciente, a aclarar la situación actual, poniendo además sobre la mesa el tema de las perspectivas futuras, en lo que se refiere tanto a las necesidades de vivienda como a las posibilidades de hacerles frente dentro de las políticas que se han estado implementando.

Presentaremos a continuación una somera descripción del contenido de los capítulos que aquí se incluyen, haciendo también referencia a los aspectos metodológicos de las investigaciones involucradas, para terminar con algunas aclaraciones con respecto a los aspectos faltantes.

Este libro comprende tres partes. La primera incluye cuatro capítulos en los que se hace referencia a la problemática actual y futura de la vivienda, relacionándola con la dinámica poblacional del país, con las características físicas y socioespaciales de la vivienda y con lo que se denomina la demanda habitacional. La lógica que ha orientado el desarrollo de estos temas al comienzo del libro tiene que ver con la necesidad de mostrar cómo la vivienda está respondiendo a las necesidades de los hogares, con qué stock habitacional se cuenta, cómo ha evolucionado en las últimas décadas y cuáles son las posibilidades económicas de la población para enfrentar la oferta, cuyas características se presentan más adelante.

La segunda parte se centra en las políticas de vivienda por parte del Estado, tomando en cuenta, en sus seis capítulos, tanto el marco legislativo,* los programas sectoriales y el marco institucional, como las acciones de vivienda desarrolladas por los diferentes organismos públicos encargados de financiar y promover vivienda en el país. La investigación pone énfasis en los cambios recientes de los programas, los que en los años noventa y en particular en la actual administración del presidente Fox, han implicado transformaciones drásticas en el papel del Estado en cuan-

*Hay que aclarar que este libro ya estaba en proceso de publicación cuando la nueva ley de vivienda fue aprobada por el Congreso de la unión en marzo y abril de 2006.

to a la manera de producir y financiar vivienda en el país. La tercera parte del libro incluye básicamente el análisis de la participación de los actores privados en los procesos habitacionales, con el objetivo de mostrar cómo se dan las nuevas prácticas de los desarrolladores, constructores y agentes que manejan el suelo, así como el surgimiento y accionar de nuevos actores vinculados al financiamiento de la vivienda. Los tres capítulos de esta tercera parte conducen necesariamente a profundizar en la cuestión de las nuevas formas de relación entre el sector público y el privado, tema que permite ampliar y precisar tanto el cuadro de las políticas y acciones públicas, que se desarrolla en la segunda parte del libro, como el de la participación del sector privado.

Esta obra tiene más bien alcances descriptivos y explicativos acerca de los distintos aspectos y factores que entran dentro de la compleja problemática de la vivienda en el país. Sin embargo, a lo largo de sus capítulos se van desprendiendo balances y recomendaciones que, como ya apuntamos, pueden servir de orientación para el trabajo de los legisladores y de la administración encargada de diseñar y aplicar los diferentes programas de vivienda. Éstos deberían además ser evaluados de manera permanente. Estas recomendaciones se recogen de manera más organizada y completa en las “Conclusiones” del libro.

Para desarrollar los temas que aquí se presentan se ha recurrido a varias metodologías de análisis, acordes con la índole de los aspectos considerados. Así, para los capítulos de la primera parte del libro se han utilizado principalmente datos censales y de algunas encuestas levantadas por el INEGI, los cuales se han trabajado aplicando técnicas estadísticas que han permitido arribar a conclusiones originales acerca de la relación entre dinámica poblacional y vivienda, de las características socioespaciales de la misma y de la demanda por parte de los diferentes sectores de la población mexicana. Los capítulos de la segunda parte, centrados en las políticas y programas habitacionales, se han apoyado en la consulta de leyes y programas sectoriales de vivienda que se han sucedido sobre todo desde principios de los años ochenta; en el análisis de algunos documentos de los propios organismos de vivienda acerca de sus políticas, programas y producción, trabajo que fue completado con entrevistas a encargados de los mismos así como con reuniones promovidas por la misma Conafovi. Indudablemente que estas reuniones constituyeron un

medio fundamental para conocer y discutir los resultados de los cambios institucionales a los que hicimos referencia.

En cuanto a los capítulos de la tercera parte, éstos fueron elaborados con base en la información oficial provista a través de Conafovi, pero también, en una medida importante, en una serie de entrevistas sostenidas con promotores privados, directivos de las Sofoles, y representantes del sector empresarial, quienes nos permitieron ofrecer un panorama más completo acerca de sus características y acciones.

Otra de las fuentes importantes para conocer el producto de las acciones habitacionales privadas y públicas, en lo que se refiere a su número, tipo, localización, y calidad, ha sido la base de datos proporcionada por el Infonavit a través de Internet. Esta fuente ofrece una información de gran importancia para nuestra investigación, aunque existen algunas dudas acerca de su precisión y grado de cobertura.

Quisiéramos aclarar que hay algunos temas relevantes que no pudieron ser abordados en este libro, debido al corto periodo en que fue realizada esta investigación y a la falta de información disponible; sin embargo, algunas partes de los trabajos que se incluyen provienen de estudios efectuados por los participantes con anterioridad a la elaboración de esta obra. Así, estos trabajos incorporan nuevos temas e información muy reciente, pero también implican una continuidad en los esfuerzos investigativos y en la reflexión acerca de la problemática habitacional, por parte de la mayoría de los investigadores que colaboran en esta obra.

Algunos de los temas que no se han podido incluir aquí, pero que constituyen tareas pendientes y que se deberían desarrollar en el futuro, tienen que ver con: 1. en qué consisten las acciones de los organismos de vivienda de los diferentes estados de la República, y cuál es su importancia numérica, para poder comprobar qué ha estado ocurriendo con la descentralización de algunos programas, sobre todo para los sectores de menores recursos; 2. cómo están operando los promotores de vivienda en distintas ciudades del país, en el contexto de una fuerte disminución del control de las instituciones públicas sobre la producción habitacional, para conocer qué ocurre con la territorialización, a nivel urbano, de las acciones de vivienda; 3. cuáles son las nuevas tendencias en cuanto a la formación y expansión de los asentamientos irregulares en distintos lugares del país y cómo ha incidido la disminución de apoyos por parte

del gobierno a los sectores de menores recursos en la reproducción del fenómeno de la urbanización irregular; 4. cuál ha sido el papel de las organizaciones no gubernamentales en la discusión y reorientación de las políticas habitacionales en los últimos años; y 5. qué está sucediendo con la relación vivienda-medio ambiente, tomando en cuenta la cuestión de su localización con respecto a las áreas naturales protegidas, del ahorro de energía y de agua, etcétera.

Este libro se acompaña de un disco compacto en el que figuran mapas y gráficas en colores, así como los cuadros que contienen gran cantidad de información y que por su tamaño no pueden ser leídos de manera adecuada en el texto principal del libro.

Primera parte

Necesidades habitacionales
presentes y futuras

Vivienda y dinámica demográfica

René Flores Arenales y Gabriela Ponce Sernicharo

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones en los componentes básicos de la dinámica demográfica –fecundidad, mortalidad y migración– afectan no sólo al crecimiento total de la población sino también alteran la estructura por edad y sexo de la misma. Lo anterior se relaciona directamente con el tipo de necesidades y demandas sociales que se presentarán a futuro, con el diseño y gestión de las políticas sectoriales.

Es así como una estructura por edad muy joven requerirá de una mayor atención en salud materno-infantil, educación básica y secundaria. Un aumento de las edades centrales generará mayores demandas de empleo, educación media superior y superior, salud reproductiva, así como un incremento de la demanda de vivienda debido a la formación de un mayor número de hogares. Por su parte una población en proceso de envejecimiento cambia sus necesidades de atención en cuanto al empleo, seguridad social y pensiones, salud e incluso vivienda, pues las necesidades habitacionales de adultos mayores y ancianos tienen características específicas.

Sin embargo, se debe reconocer que una constante dentro de las necesidades elementales del ser humano es la necesidad de cobijo y protección. Física y emocionalmente la satisfacción de esta necesidad está representada por la vivienda –y, al interior de ella, por el hogar– la cual tiene un papel central en la calidad de vida de los individuos, además de ser un factor importante para tener acceso a servicios que permitan niveles mínimos de bienestar. La vivienda es el contexto donde se desarrolla

la reproducción doméstica y la mayor parte de las relaciones familiares, incluyendo la socialización temprana de los niños. De ahí la gran influencia que las condiciones adecuadas de la vivienda tienen en el curso y trayectoria de vida de los individuos.

Ahora bien, el análisis de los diferentes arreglos familiares en los hogares y de su importancia cuantitativa dentro del ciclo de vida, nos proporciona a su vez una información de gran relevancia para entender cuáles son las necesidades de vivienda de la población mexicana. Es por ello que, para la elaboración de las proyecciones de vivienda 2000-2030, se tomaron en cuenta, entre otros elementos: *a)* los cambios en la formación y tipo de hogares, pues se trata de una variable que permite la interrelación analítica entre la vivienda y la población, *b)* la estructura por edad y sexo de la población en general, y de los jefes de las unidades domésticas en particular.

Realizaremos el análisis de estos elementos en función de los diferentes espacios territoriales definidos por el Sistema Urbano Nacional (SUN), según el grado de urbanización que éstos presentan. A continuación, se presenta una breve explicación de lo que es el SUN y su origen, para posteriormente desarrollar el estudio de las variables sociodemográficas involucradas en la dinámica habitacional, y su comportamiento futuro en México.

La dinámica habitacional dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN)

No obstante que, en términos generales, se considere que México se encuentra en una etapa de plena transición demográfica,¹ al analizar las variables sociodemográficas según espacios geográficos, se pueden ver grandes disparidades; tanto en razón de los niveles de urbanización como

¹El concepto de transición demográfica se usa básicamente para describir los cambios en las características de la dinámica de la población. Se refiere fundamentalmente al tránsito desde una fecundidad y mortalidad elevadas a una fecundidad y mortalidad bajas, pero en sentido más amplio se asocia con ciertas características sociales y económicas. En América Latina se distinguen cuatro etapas: *transición incipiente, moderada, plena y avanzada*. Se considera que México se encuentra en la etapa de plena transición, es decir, aumento de edades centrales, registrándose un predominio urbano, natalidad y mortalidad en descenso –tanto por las campañas de salud como por la estructura aún joven de su población– y un crecimiento medio natural cercano al 2 por ciento anual (CEPAL/CELADE, 1995; Villa et al., 2000 y Weeks, 1984).

de dinámica poblacional. Por lo anterior, se hace indispensable realizar el análisis de las variables relacionadas con la vivienda según los diferentes grados de urbanización que muestran los asentamientos al interior del país.

En ese sentido, se decidió seguir la jerarquía de ciudades propuesta por el Sistema Urbano Nacional, el cual es definido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU) como: “una forma de entender el espacio urbano bajo un enfoque sistémico que permite conocer y analizar el territorio nacional a través de su estructura urbana. El SUN se integra por las ciudades de más de 15,000 habitantes, clasificadas en rangos según su tamaño” (p. 58). El Sistema Urbano Nacional es la organización del espacio nacional, partiendo de la definición e interrelación de las principales zonas urbanas con su área de influencia regional, y la gama de localidades urbanas de diferente nivel jerárquico que constituyen los subsistemas de enlace que representan un factor básico en la implementación de la política nacional para el desarrollo de los asentamientos humanos.²

Desde tiempo atrás la construcción de un sistema de ciudades ha implicado referirse de alguna forma a cierta jerarquización entre las mismas. Es así como se puede definir al Sistema Urbano Nacional como el conjunto de ciudades que funciona de una manera jerarquizada en diferentes escalas. La jerarquía se establece con base en la magnitud de variables socioeconómicas (PIB), demográficas (número de habitantes), de nivel de infraestructura y servicios; con esto se estructuran las regiones y su funcionamiento se observa en las interrelaciones que se generan entre las ciudades y sus espacios de influencias, considerando los flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejen la dinámica del sistema.³

En 1995, de acuerdo con la clasificación del Conapo, el SUN estaba integrado por 347 localidades de 15,000 y más habitantes; las cuales, según el criterio estadístico establecido, son las que se pueden considerar como urbanas (es decir con más de 15,000 habitantes). Estas localidades estaban ubicadas, a su vez, en 544 municipios, incluyendo ciudades o

²Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, resumen ejecutivo, Sedesol, 2001b.

³Véase el trabajo de Adolfo Sánchez Almanza en Carlos Corral (coord.), *México 2020. Un enfoque territorial del desarrollo. Vertiente urbana*, 2000.

zonas metropolitanas. La población total de los municipios a los que pertenecían las localidades urbanas del SUN en 1995, era de un poco más de 69 millones de habitantes que representaban el 75.5 por ciento del total nacional. Una forma de medir la dinámica histórica del sistema urbano (“urbanización”) consiste en señalar que en 1950 y 1970 la población de los mismos municipios considerados urbanos, fue de 56 y 68 por ciento, respectivamente.

El objetivo principal de la construcción del sistema fue presentar una estructura jerárquica que reflejara el proceso de concentración y dispersión demográfica y socioeconómica característicos del territorio mexicano. Las zonas urbanas del SUN se clasificaron en cinco grupos de acuerdo con su jerarquía urbana:⁴ en el rango 1 se encontraba la Zona Metropolitana del Valle de México; en el rango 2 se ubicaban otras tres zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey y Puebla; en el rango 3 se agrupaban 16 ciudades; en el rango 4, otros 29 centros urbanos; y en el rango 5, los 69 restantes.

En la actualidad el sistema ha experimentado pocos cambios respecto a sus tendencias. Se incorporaron 17 ciudades que alcanzaron los 15,000 habitantes entre 1995 y 2000, conformando un sistema urbano con 364 localidades distribuidas en 573 municipios y se incrementó la población de las zonas metropolitanas de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo; Toluca, y Ciudad Juárez, a más de un millón de habitantes. Considerando la población total de los municipios a los que pertenecen las localidades urbanas en el 2000, los habitantes del SUN representan el 76.8 por ciento de la población nacional (véase el mapa 1.1 en el CD anexo).

Aún y cuando los cambios en las tendencias del desarrollo urbano no han mostrado grandes variaciones, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano se señala que “las clasificaciones usuales de las ciudades del SUN en zonas metropolitanas, ciudades medias y pequeñas, así como la de rangos de jerarquía por tamaño y niveles de servicio, ya no permiten una interpretación precisa de los fenómenos que actualmente se están produciendo en el sistema urbano” (p. 60). Es por ello que se propuso una nueva clasificación de las ciudades del país, con la intención

⁴En la página 16 del documento citado se explica que los rangos jerárquicos resultan del promedio normalizado de tres variables: la población en 1995, la suma de flujos telefónicos de origen más destino 1990 y el PIB municipal 1995, para cada ciudad o zona metropolitana del Sistema Urbano Principal.

de desarrollar un SUN que permitiese interpretar y analizar las “nuevas complejidades” urbanas.

La nueva clasificación establece una subdivisión de las ciudades definidas como zonas metropolitanas en tres clases, al reconocer por un lado, la existencia de una megalópolis en el centro del país⁵ y, por otro la diferencia entre los fenómenos de metropolización y los de conurbación.

En síntesis, el PNDU propone la siguiente clasificación, misma que utilizaremos en este estudio (véase Sedesol, 2001b: 60-64):

1. *Zonas metropolitanas*: son aquellas redes de ciudades, donde los procesos de “metropolización” a) involucran a ciudades de México y Estados Unidos de América, b) a ciudades de dos o más entidades federativas, y c) así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes (véase el mapa 1.2 en el CD anexo).
2. *Aglomeraciones urbanas*: son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes (véase el mapa 1.3 en el CD anexo).
3. *Ciudades*: son todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Se subdividen en ciudades de más de 50,000 habitantes, que denominaremos en este estudio “ciudades medias” (véase el mapa 1.4 en el CD anexo).
4. *Ciudades entre 15,000 y 49,999 habitantes*, que denominaremos “ciudades pequeñas” (véase el mapa 1.5 en el CD anexo).
5. *Las localidades restantes, entre 2,500 y 15,000 habitantes* se clasifican como “centros de población” y no se consideran como integrantes del Sistema Urbano Nacional. En el presente estudio, se considerará este universo como “no urbano” (véase el mapa 1.6 en el CD anexo).⁶

Las localidades menores de 2,500 habitantes, por su parte, quedan clasificadas, siguiendo al Conapo, según su condición de ubicación, como:

⁵El PNDU considera que la megalópolis del centro es el resultado de la metropolización de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país. Está integrada por: la Zona Metropolitana del Valle de México, las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala y Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones urbanas de Cuernavaca-Juetepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala.

⁶Debemos hacer notar que en el texto utilizamos “jerarquía de ciudades del SUN” y “áreas urbanas y no urbanas del SUN” como sinónimos, ya que la clasificación de espacios territoriales que hace el SUN así lo permite.

- a) localidades dentro del área de influencia urbana (22 por ciento);
- b) localidades cercanas a una carretera (44 por ciento), y
- c) localidades aisladas (34 por ciento).

El hogar, una unidad de análisis para las necesidades de vivienda

El hogar es definido como un “grupo de personas, con o sin vínculo de parentesco, que comparten una misma vivienda, hacen sus comidas en común y comparten un mismo presupuesto. Puede estar formado por una o más personas y puede o no comprender empleados domésticos” (XII Censo General de Población y Vivienda, 2000). Siguiendo la definición de Rivadeneira (2000) se considera a cualquier hogar una unidad económica independiente y diferenciada que plantea la necesidad de una vivienda.

Los hogares se clasifican en *familiares* y *no familiares*. Los hogares no familiares pueden ser *bogares unipersonales*, cuando son compuestos por una sola persona, o bien *corresidentes* cuando agrupan personas que no están emparentadas entre sí. Los hogares familiares se clasifican, a su vez, en *nucleares*, *extensos* y *compuestos*. Los *bogares nucleares* están conformados por el núcleo familiar (los padres solos, o bien los padres con hijos). Pero los hogares nucleares pueden ser *monoparentales*, cuando están compuestos por un sólo progenitor y su descendencia.

Los *bogares familiares extensos*, por su parte, se forman cuando se añaden a un hogar nuclear otras personas emparentadas con el jefe del hogar. Los *bogares extensos* integran una o más personas que no están emparentadas con el jefe del hogar.

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, FORMACIÓN DE HOGARES Y DINÁMICA HABITACIONAL

Transición demográfica, estructura por edad de la población y tipo de necesidades en vivienda

La actual estructura por edad de la población ha propiciado una gran cantidad de población en edades de casarse o de formar un hogar, y que por lo tanto constituye muy importantes volúmenes de potenciales y casi seguros demandantes de viviendas, como de otros tipos de bienes y

servicios. Tradicionalmente la sociedad mexicana se había caracterizado por estar conformada en mayor proporción por menores de 15 años, sin embargo, debido a la disminución de la fecundidad, que se tradujo en un menor número promedio de hijos por mujer,⁷ se produjo un incremento de la población en edades centrales.

A nivel del conjunto del país un fuerte contingente de población se encuentra entre 15 y 64 años de edad (60.8 por ciento), pero dependiendo del nivel de urbanización se observan ciertas diferencias, y en algunos casos se podría decir que son fuertes disparidades en la estructura por edad. Así, mientras que en el área no urbana y en las pequeñas ciudades el 55 y 58 por ciento de la población se encuentra en este grupo de edad, en las zonas metropolitanas y en las aglomeraciones, el mismo alcanza el 65 y 63 por ciento (véase cuadro 1). En números absolutos se percibe con mayor claridad la importancia de esta diferencia en cuanto a la intensidad de las necesidades y demanda de servicios y vivienda: 32 millones de personas entre 15 y 64 años viven en los dos últimos tipos de ciudad, es decir, en las áreas más urbanizadas; en tanto que aproximadamente 18 millones de este grupo de edad viven en las ciudades pequeñas y en localidades no urbanas.

Es importante destacar que se observan conformaciones diversas en la base de la estructura de edad, ya que el rejuvenecimiento de la población en las primeras dos jerarquías de ciudades mencionadas, recordaría la etapa moderada de la transición demográfica, cuando la fecundidad se reduce ligeramente y la mortalidad desciende, por lo que la población se caracteriza por una alta proporción de niños y una importancia relativa de las personas en edades avanzadas. En este tipo de contexto demográfico, las necesidades de vivienda son más en términos de mejoramiento, mientras se presentan fuertes requerimientos educacionales –y en menor medida en salud– para la población menor de 15 años; dándose por tanto una fuerte competencia por los recursos públicos y privados que se puedan dirigir hacia estos sectores.

⁷ A nivel nacional la caída del promedio de hijos por mujer entre 1972 y 2000 fue de casi cuatro hijos menos: pasó de 6.51 a 2.59 hijos por mujer (Encuesta Nacional de Fecundidad, 1997, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000).

Cuadro 1

Distribución relativa de la población por grandes grupos de edad según la jerarquía de ciudades del Sistema Urbano Nacional, 2000

<i>Grupos de edad</i>	<i>Sistema Urbano Nacional</i>					<i>Total</i>
	<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Aglomeraciones urbanas</i>	<i>Ciudades medias</i>	<i>Ciudades pequeñas</i>	<i>Población no urbana</i>	
Menores de 15 años	30.9	32.4	34.1	37.0	39.1	34.2
de 15 a 64 años	64.6	62.8	61.2	57.6	54.9	60.8
de 65 a 74 años	2.8	3.0	2.9	3.2	3.6	3.1
de 75 años y más	1.7	1.8	1.7	2.2	2.4	1.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En cuanto a los otros tres tipos de áreas urbanas del Sistema Urbano Nacional –ciudades medias, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas– se encuentran en la etapa de plena transición, en donde se da un acentuado descenso de la natalidad, una consecuente reducción en la proporción de niños y un incremento del peso relativo de la población en las edades centrales. Prevalece en esta etapa una coincidencia de necesidades puesto que, si bien se ha reducido el crecimiento de la población, la demanda educativa sigue siendo elevada y existen demandas diferenciadas en términos de salud, empleo e incluso de vivienda; por lo tanto, la competencia por la distribución sectorial de los recursos se incrementa. Las necesidades de vivienda en estas áreas urbanas se intensifican tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es decir, tanto de demanda de nuevas viviendas como de mejoramiento de las ya existentes.

Efecto del envejecimiento y los patrones de nupcialidad de la población en la demanda de vivienda

Un factor importante resultante de la transición demográfica, y que influye en las transformaciones tanto cuantitativas como cualitativas de los hogares, es el incremento de la esperanza de vida. Recordemos que entre 1990 y 1995, ésta pasó de 67.9 a 69 años para los hombres y de 73.9 a 75 años para las mujeres; y para el año 2000 alcanzó los 71.3 y 77.6 años por sexo, respectivamente, favoreciendo la cohabitación de diferentes

generaciones en un mismo espacio habitable. El incremento de la esperanza de vida genera nuevas necesidades de adecuación de los espacios domésticos –tanto en términos de materiales como de cuidado y tareas hogareñas– a la presencia de adultos de la tercera edad.

Por otra parte, en algunos casos, se observa la formación de nuevos hogares unipersonales cuando las personas de la tercera edad se quedan solos por divorcio o viudez. Sin embargo, como señalan algunos estudios,⁸ este proceso es más común cuando los ancianos no han tenido descendientes y en menor medida cuando han tenido uno o dos hijos.

Es importante hacer notar que, aunque la responsabilidad social y normativa sobre el cuidado de los ancianos, en México, recae fundamentalmente en la familia, las características del parque habitacional existente presentan serias restricciones, en particular en cuanto al tamaño del espacio habitable. Estas limitaciones afectan el espacio disponible para el anciano en el hogar, y por otra parte, hace difícil la convivencia cotidiana entre generaciones. Se produce entonces cierta presión para la ampliación de los espacios habitables existentes; bien sea *vía* el crecimiento de la vivienda misma, bien sea con la producción o adquisición de una nueva vivienda.

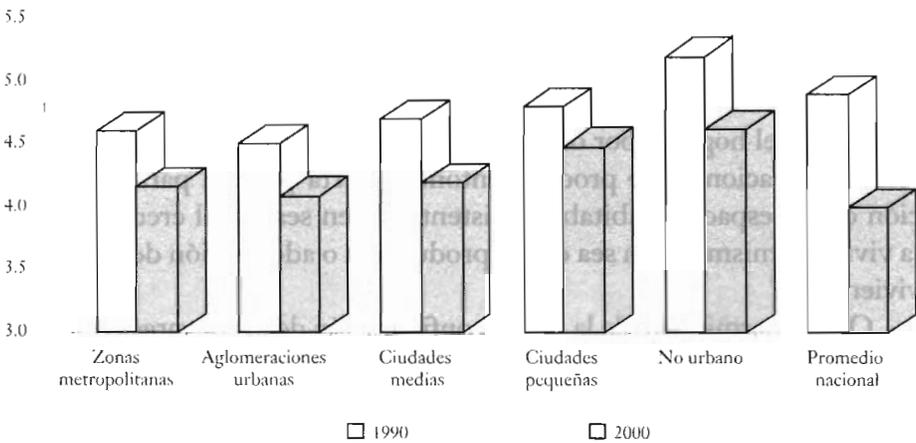
Otro determinante de la nueva configuración de los hogares en México son los cambios en la edad de los miembros de la pareja al momento de la primera unión; cambios que pueden también ser considerados como resultado de la transición demográfica. En ese sentido, se aprecia que hubo un envejecimiento en el calendario de la nupcialidad: la edad mediana al momento de llegar al matrimonio pasó de 20.8 en 1970 a 22 años en 1990, y a 25 años en el 2000. Junto con el descenso de la fecundidad, lo anterior favorece la reducción del tamaño de las familias, la cual genera menores requerimientos en términos de número de habitaciones en la vivienda y, aunque no mecánicamente, de la superficie total de la misma.

Lo anterior se refleja en los datos de los censos a nivel nacional. En la gráfica 1 se puede observar que el tamaño medio de los hogares pasó de 4.9 miembros en 1990 a 4.4 en el 2000, es decir 0.5 personas menos

⁸Información sobre este tema se puede encontrar en las “Monografías censales de México”, particularmente la referida al perfil de los hogares y familias en México.

por hogar. Como era de esperar, el promedio de integrantes por hogar fue mayor en el área no urbana, no obstante, fue donde mostró el mayor cambio en los últimos 10 años. La explicación de este fenómeno es que las zonas rurales, o no urbanas, se encuentran en una etapa anterior de la transición respecto de las áreas urbanas por lo que sus transformaciones son un tanto más notorias en cuanto a sus patrones de reproducción, tanto demográficos como socioculturales.

Gráfica 1
Tamaño promedio de los hogares según la jerarquía de ciudades del Sistema Urbano Nacional



Así, la población no urbana pasó de una media de 5.2 personas por hogar en el año 1990 a 4.6 individuos en el 2000, lo que implica que en promedio los hogares de estas áreas requerirán viviendas con una superficie algo mayor, en comparación con los habitantes de las ciudades. Por otro lado, en estudios sobre América Latina⁹ se ha señalado que existe mayor probabilidad de poseer viviendas en malas condiciones cuando el número de miembros en las familias son mayores, sobre todo si existen menores de edad, debido a la mayor dependencia demográfica y económica que esto implica para los hogares.

⁹Véanse Arraigada (2003); Millares y Rojas (2002) e INEI (2002), entre otros.

Por su parte las áreas más urbanizadas –zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias– mantienen un ritmo paulatino hacia el descenso en el número promedio de integrantes por hogar. En estas áreas, se esperaría que en 20 años más el tamaño promedio de los hogares alcance tres integrantes, según las tendencias estimadas tanto en esta investigación (véase resultados de las proyecciones de vivienda en la página 29) como por diversos organismos oficiales.¹⁰

A estos eventos se debe agregar que, aun y cuando las proporciones de viudez respecto a la población en general parecen no haber cambiado en los últimos 30 años –en 1970 el 4.2 por ciento de la población de 12 años y más era viuda, y en el 2000 el 4.3 por ciento se encontraba en esta situación–, en términos absolutos, las diferencias cobran importancia: de un millón de personas viudas en 1970 se pasó a casi tres millones, siendo todavía más notoria la intensidad del aumento en esta categoría conyugal para la población femenina.

Finalmente, como parte de los comportamientos nupciales de la población se puede mencionar la propensión creciente a la ruptura de las uniones. El porcentaje de personas alguna vez unidas y que están separadas o divorciadas se duplicó, según la información censal de 1970 y 2000, tanto en mujeres (de 2.6 a 5.0 por ciento) como en hombres (de 1.0 por ciento a 2.0 por ciento).

En su conjunto, los procesos anteriores han propiciado una mayor frecuencia de arreglos familiares encabezados por mujeres, de hogares monoparentales, de unidades domésticas en donde coexisten tres o más generaciones, y también de hogares unipersonales. Sin embargo, todavía se sabe muy poco sobre el número de hogares nucleares que se agrupan para formar nuevos arreglos ampliados o compuestos; o sobre quienes, al separarse de un hogar familiar, pasan a formar parte de otro familiar, optan por vivir solos (unipersonal) o bien viven en arreglos hogareños formados por coresidentes sin parentesco; o de las personas que, por diversas razones (hijos, distancias, trabajo, etcétera), pese a llevar una relación de pareja, viven separada de ésta, cada quien en su propia casa.

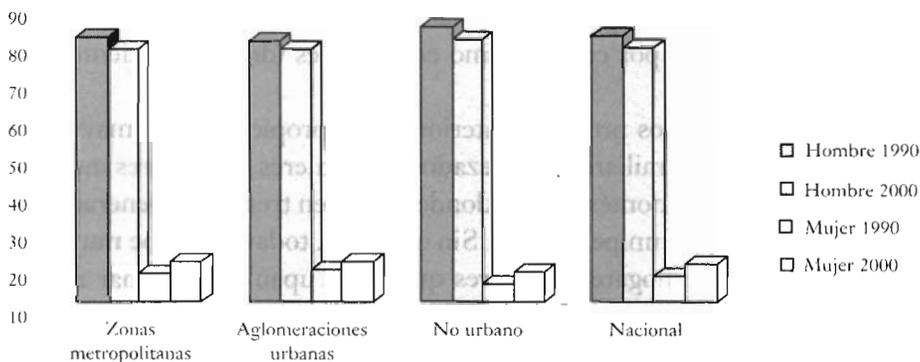
¹⁰Véanse, por ejemplo, el Programa de Sectorial de Vivienda, como también las *Proyecciones de hogares y viviendas 1995- 2020*, del Consejo Nacional de Población.

IMPORTANCIA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DEL JEFE DE HOGAR PARA LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

El sexo de las jefaturas de hogar

El estudio de las características del jefe del hogar permite explorar la existencia de relaciones significativas entre las necesidades habitacionales, el sexo y la edad de la jefatura de los hogares. Se suele asociar la jefatura femenina, como también los hogares dirigidos por jóvenes, con un mayor riesgo de caer en la pobreza; por lo que surge la idea de establecer planes y programas dirigidos a estas poblaciones llamadas vulnerables. Sin embargo, en estricto sentido no se ha corroborado la existencia de mayores carencias habitacionales, por lo menos referidas directamente al género de los jefes de hogar.

Gráfica 2
Distribución de los hogares por sexo de la jefatura, según jerarquía urbana del SUN, 1990-2000



Según la información de los censos de 1970, 1990 y 2000 la intensidad del crecimiento de hogares con jefatura femenina fue mayor en los últimos 10 años que en los 20 años anteriores,¹¹ a nivel nacional el incremento fue de casi 4 por ciento, producto cada vez más de la disolución de uniones (por divorcio o separación) que de la viudez. En 1990 el 3.2 por

¹¹Entre 1970 y 1990 los hogares dirigidos por mujeres pasaron de 15.3 a 17.3 por ciento. Para el año 2000 eran el 20.6 por ciento del total de hogares a nivel nacional.

ciento de las jefas de hogar eran divorciadas o separadas, mientras en el año 2000 el 6.7 por ciento se encontraba en esta condición.

También es posible constatar que la proporción de jefas de hogar varía de acuerdo al grado de urbanización. En las zonas de mayor urbanización, donde los estilos de vida parecen propiciar este fenómeno, se encuentran niveles cercanos al 22 por ciento, en tanto que en las ciudades pequeñas y en las áreas no urbanas se presentan niveles que no llegan al 20 por ciento de los hogares.

En un panorama nacional en donde el incremento de los hogares con jefatura femenina es tan intenso, resulta importante analizar algunas de las características de las viviendas en las que se desenvuelven estas jefaturas. Llama la atención que, a pesar de que los niveles de escolaridad y de ingreso de los jefes hombres son mayores que los de las mujeres jefas de hogar, la calidad de la vivienda que habitan no expresa esas diferencias. Por el contrario, la vivienda clasificada como buena representa un menor porcentaje en los hogares con jefatura masculina (46.5 por ciento) que en los con jefatura femenina (51.8 por ciento). En el mismo sentido, las viviendas de muy mala y mala calidad representan un 28.7 por ciento en hogares con jefatura masculina y solamente un 23.8 por ciento en los hogares con jefatura femenina.¹²

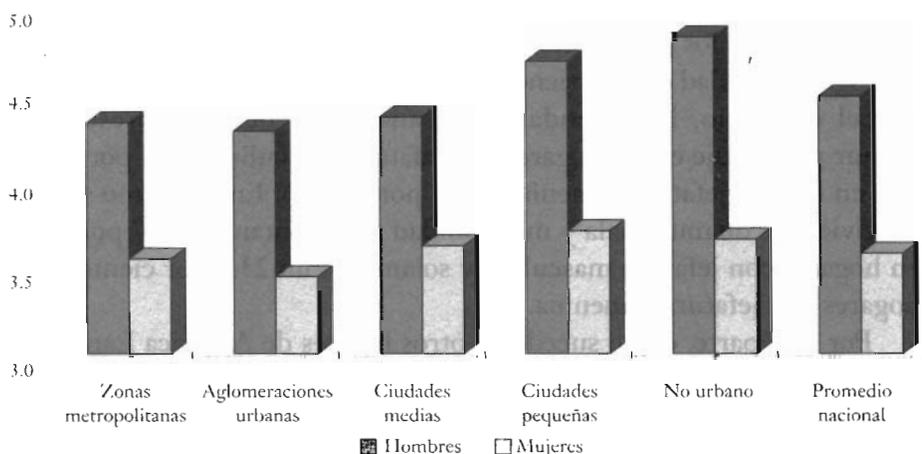
Por otra parte, como sucede en otros lugares de América Latina y se ha reportado en numerosos estudios sobre el tema, es importante hacer notar que la mediana de miembros por hogar es mayor en los hogares comandados por hombres que por mujeres, ya que en estos últimos el 50 por ciento de los hogares tienen hasta tres integrantes, mientras que en los jefaturados por hombres el 50 por ciento se compone de cuatro o más miembros. Así, en promedio, los hogares dirigidos por mujeres tienen un integrante menos que los dirigidos por hombres, lo que al parecer influye directamente en la calidad del uso del espacio. Es con este indicador que se observa la mayor diferencia en la calidad de vida según el sexo de la jefatura del hogar.

La gráfica 3 muestra que, independientemente el género de la jefatura, es en las áreas menos urbanizadas donde los hogares registran un mayor número promedio de miembros. Sin embargo, es también en estas zonas donde se registra mayor diferencia en los tamaños de las unidades

¹²Véase el apartado de la página 74.

domésticas según si la jefatura del hogar es masculina o femenina. Algo que llama la atención es que, de nueva cuenta, son las aglomeraciones urbanas las que muestran un comportamiento que podría considerarse “más envejecido”, comparativamente con las grandes zonas metropolitanas del país: hogares más pequeños, mayor número de hogares unipersonales, de los comandados por mujeres, como también de una proporción mayor de población anciana (75 y más años).

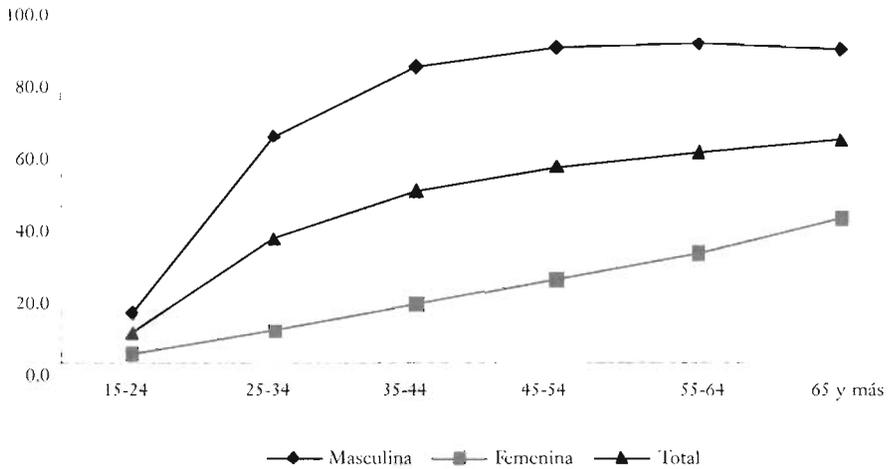
Gráfica 3
Número promedio de integrantes del hogar
por sexo del jefe según la jerarquía de ciudades del SUN (2000)



Estructura por edad de los jefes de hogar

En la estructura por edad de los jefes de hogar se observan grandes diferencias asociadas a su sexo. De hecho, el número de unidades domésticas dirigidas por mujeres se incrementan con la edad, a diferencia de las dirigidas por hombres. La gráfica 4 muestra cómo el peso de la participación de las jefas de hogar se incrementa a partir de los 35 años y presenta su mayor nivel después de los 65 años. Los jefes de hogar inician su participación a edades más jóvenes, a partir de los 25 años, empezando a estabilizar su participación a partir de los 40 años y la tasa de jefatura masculina alcanza su mayor nivel a los 55 años.

Gráfica 4
Tasas específicas de jefatura por hogar, 2000



Según la información de la Encuesta Mexicana de Fecundidad (EMF) de 1976 y el Censo de 1990 se evidenciaba un rejuvenecimiento en las tasas de jefatura femenina, atribuida a la menor proporción de viudas y a la mayor presencia de jefas de hogar divorciadas o separadas. Sin embargo, la información del censo del año 2000 parecería contradecir esta visión: mientras que en 1990 el 23.6 por ciento de las mujeres de 55 a 64 años eran jefas de hogar, en el año 2000 este porcentaje subió al 31 por ciento. Más aún, entre las mayores de 65 años la participación pasó de 23.9 a 40.4 por ciento de 1990 a 2000. En este último caso, esto es atribuible al incremento de la esperanza de vida de las mujeres y a la sobremortalidad masculina en edades adultas. Ello implica que un número creciente de las viviendas en donde habitan hogares dirigidos por personas de más de 55 años, serán dirigidos por mujeres.

Es importante resaltar que en el área no urbana del país, así como en las ciudades pequeñas, existe una mayor proporción de jefes de hogar que son adultos mayores (65-74 años) y ancianos (más de 75 años), mientras que en las áreas más urbanizadas se registra una mayor proporción de jefes de hogar entre las edades de 30 a 64 años. Ello se debe en buena medida a la migración que durante la segunda mitad del siglo pasado favoreció las zonas más urbanizadas, con flujos de gente joven que deja-

ban las zonas menos urbanizadas para dirigirse a las grandes ciudades y, más recientemente, a las ciudades medias.

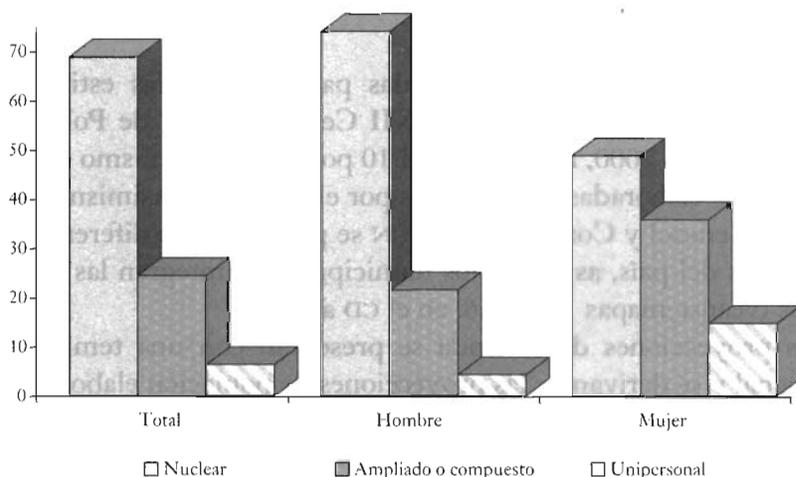
Composición de los hogares

La combinación de los elementos demográficos antes mencionados ha traído consigo una reestructuración en la configuración de los tipos de hogar. Tal es el caso de las diferencias según sea el sexo del jefe del hogar. En el caso de los hogares dirigidos por hombres, dos terceras partes son nucleares, en tanto que menos de la mitad de los dirigidos por mujeres lo son. Es importante destacar que del total de hogares nucleares con jefatura femenina el 57.4 por ciento es monoparental, es decir, sólo se encuentra la madre con sus hijos y básicamente se debe a eventos como el divorcio y separación. En cambio, en el caso masculino sólo el 1.9 por ciento se encuentra en esta situación y se debe más a la viudez. Por otra parte, la mayor parte de los hombres que se separan o divorcian suelen entrar en nuevas relaciones de pareja por lo que, finalmente, siguen viviendo en hogares nucleares con ambos cónyuges presentes.

El incremento de los hogares dirigidos por mujeres se observó en los hogares familiares y, dentro de ellos, en los extensos y compuestos; de hecho, su participación en los hogares nucleares bajó casi 7 puntos porcentuales, mientras que en los dos primeros se incrementó en 9 puntos. Esta evolución no ha resultado nada sorprendente ya que los hogares con jefatura femenina tienden a incorporar otros parientes; pero llama la atención la presencia de nietos en casi el 30 por ciento de estos hogares.

Un fenómeno cada vez más presente es el incremento de las unidades unipersonales, las cuales pasaron, a nivel nacional, del 4.9 por ciento en 1990, al 6.4 por ciento en 2000. Al interior de los hogares con jefatura femenina, su peso es más significativo que en los de jefatura masculina: en los primeros representan 14.7 por ciento del total, mientras que en los segundos apenas alcanzan el 4.3 por ciento. El incremento de los hogares unipersonales tiene un impacto sobre la demanda de vivienda en el país; además de significar un costo promedio de alojamiento más elevado, puesto que es más caro brindarle una vivienda a una persona sola que a una unidad familiar de varios miembros.

Gráfica 5
Distribución relativa de los hogares por tipo de hogar según el sexo del jefe, 2000



PROYECCIONES DE VIVIENDA A NIVEL NACIONAL Y PARA LOS DIFERENTES TIPOS DE CIUDADES

Las proyecciones de población y las estimaciones que se pueden derivar de las primeras, son fundamentales para planear las estrategias que seguirá México en la búsqueda de su desarrollo socioeconómico. Las proyecciones demográficas permiten estimar los montos en que se incrementará la población y elaborar proyecciones derivadas en lo que concierne las futuras necesidades en materia de salud, educación, trabajo, pero también en cuanto a hogares y vivienda.

Estas proyecciones derivadas parten de un escenario tendencial de crecimiento de las viviendas en los diferentes tipos de ciudades, tomando como referente el crecimiento general de la población. Durante el horizonte prospectivo del análisis (2000-2030), se registra un comportamiento diferencial de las ciudades según su jerarquía en el SUN. En este escenario, las zonas no urbanas y las ciudades pequeñas disminuyen su crecimiento, mientras que los tres tipos de ciudades más grandes (zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias) presentan un incremento. También se presentan, en las páginas siguientes, las tasas de crecimiento de la población y de la vivienda a nivel nacional y por

tipo de ciudad y de las áreas no urbanas; así también, la disminución que tendrá el número de habitantes por vivienda, entre otros aspectos.

Fuentes y métodos

Las fuentes de información utilizadas para obtener las estimaciones prospectivas de vivienda fueron el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, la muestra del 10 por ciento del mismo censo, las proyecciones elaboradas y publicadas por el Conapo.¹³ Asimismo, se usó el SUN de Sedesol y Conapo. En el SUN se presentan los diferentes tipos de ciudades del país, así como los municipios que integran las zonas no urbanas (véanse mapas 1.1. a 1.6. en el CD anexo).

Las proyecciones de vivienda se presentan con una temporalidad quinquenal y se derivan de las proyecciones de población elaboradas por el Conapo para el periodo 2000-2050 a nivel nacional. Para elaborar proyecciones derivadas de vivienda, existen diversos métodos que se pueden clasificar en estadísticos, socioeconómicos y demográficos. En este caso, el método que se siguió para estimar la demanda potencial de vivienda entre 2000 y 2030, fue el de *tasa de jefe de hogar*. Este método demográfico parte de la consideración de que la formación de nuevos hogares es el principal factor que determina la demanda potencial de nuevas viviendas, de tal forma que si conocemos cuántos hogares se formarán, sabremos cuántas viviendas se necesitarán en el futuro.

Como los hogares tienen cierta regularidad en cuanto a su formación, a partir de los 15 años se pueden obtener tasas de jefatura para cada grupo de edad quinquenal. Cada una de estas tasas representa un porcentaje relativamente estable del total de jefes de hogar en ese grupo de edad. La tasa se obtiene dividiendo el número de jefes de hogar por grupo de edad, dentro de la población de ese mismo grupo.

Para usar este método es necesario, primero, estimar las tasas de jefe de hogar del año más cercano al inicio del periodo de proyección. En este caso, se utiliza la información del censo del 2000. Las tasas así obtenidas se aplican a las estructuras por edad de los diferentes años de proyección, con lo que se obtiene el número de jefes de hogares para cada periodo de la proyección, valor que es similar a la demanda potencial de

¹³Conapo (2002).

vivienda que se generará. Se obtienen así un número de viviendas que va evolucionando no solamente en función del volumen de población sino también, en función de los cambios en la estructura por edades de esa misma población, conforme se avanza en el tiempo.

Asimismo, para proyectar las tasas de jefatura se puede suponer que sus niveles se mantendrán constantes, o bien que se modificarán. De las tendencias recientes para el total del país y de la observación de lo que ha sucedido en otros países, se prefirió suponer que habrá ciertos cambios en las tasas de jefatura hacia 2030.

Las tasas de jefe de hogar se estimaron con los datos censales del 2000, debido a que sus montos son mayores a los obtenidos a través de la muestra del 10 por ciento del cuestionario censal ampliado. Se consideró la población total para hacer el cálculo de las jefaturas de los hogares, en virtud de que el monto de las personas que viven en viviendas colectivas es relativamente pequeño.

Por otra parte, como hay diferencias entre los diversos grados de urbanización del país, se decidió utilizar la tipología de ciudades propuesta por el SUN. Como no se cuenta con información de las estructuras de edad de la población para cada uno de los tipos de ciudades del SUN, se hicieron inferencias a partir de los resultados obtenidos a nivel nacional. Aunque también debe mencionarse que, de acuerdo con los supuestos de las proyecciones demográficas usadas como base para generar las proyecciones derivadas de jefes de hogar y de viviendas, las diversas tasas e indicadores del cambio demográfico en el país, tienden a ser más homogéneas conforme se avanza en la proyección.

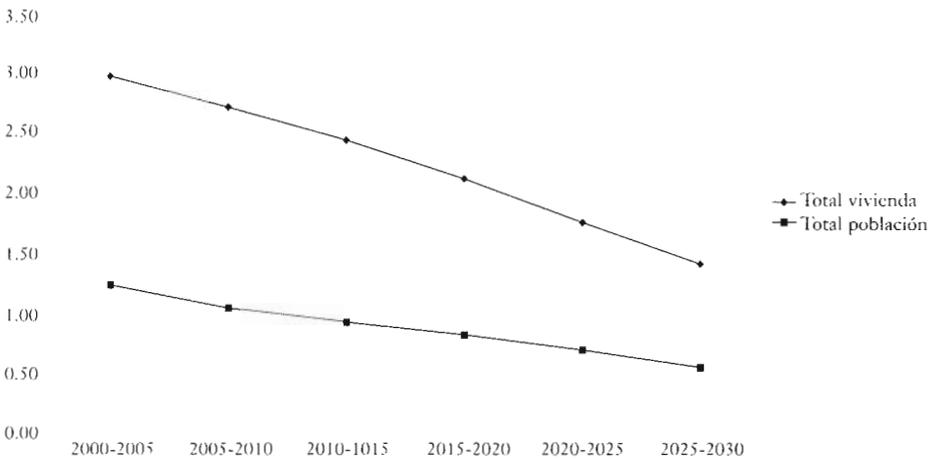
Resultados

Los resultados generales que se obtuvieron de este ejercicio prospectivo indican que, de dar satisfacción a las necesidades habitacionales que se generarán entre 2000 y 2030, el número de viviendas tendrá que haber aumentado en casi 20.5 millones de unidades, con respecto a las viviendas existentes en el año 2000. Este comportamiento está vinculado al hecho de que la actual estructura etaria (por grupos de edad) favorece el engrosamiento de los grupos en las edades en donde la tasa de jefatura de hogar es mayor. Una consecuencia decisiva es que las necesidades de

vivienda se incrementarán con tasas muy superiores a las de la población (véase gráfica 6).

En promedio, se requerirán anualmente 717,000 viviendas adicionales en los primeros 10 años de proyección; 729,000 en los siguientes 10 años y 598,000 en los últimos 10. Es decir que la mayor demanda se presentará entre 2000 y 2020, para ir disminuyendo paulatinamente después (véase cuadro 2).

Gráfica 6
México: Tasas de crecimiento de vivienda y población, 2000-2030



En cuanto a las viviendas y el género de la jefatura de hogar, es interesante observar cómo, a partir del año 2000 y hasta llegar al 2030, hay un aumento lento pero constante del número de hogares dirigidos por mujeres: de representar el 20.4 por ciento en 2000, llegan al 23.3 por ciento al final del periodo. También, en el cuadro 2 se puede observar cómo crece el número de hogares dirigidos por mujeres mayores de 65 años, hasta llegar a ser en el 2030 el 31 por ciento de este tipo de hogares, contra solamente el 18 por ciento para los dirigidos por hombres. Hay pues, una progresiva feminización de los hogares en la medida que envejecen sus jefes.

Lo anterior es relevante porque en la mayoría de los casos, los hogares dirigidos por mujeres no cuentan con el apoyo del cónyuge debido a separación, divorcio o viudez. En proporción creciente, son mujeres en

Cuadro 2
México: Viviendas por jefatura de hogar, por sexo y grupo de edad, 2000 al 2030*
(Absolutos y relativos)

<i>Edad</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Total (absolutos)	23'094,153	26'605,250	30'268,062	33'980,587	37'556,835	40'779,377	43'534,178
Menos de 14 años	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
15-19	0.95	0.84	0.75	0.63	0.51	0.45	0.41
20-24	5.98	5.37	4.83	4.40	3.73	3.10	2.76
25-29	11.28	10.34	9.41	8.58	7.94	6.86	5.80
30-34	13.44	12.83	11.93	11.02	10.21	9.62	8.46
35-39	13.33	13.06	12.65	11.94	11.21	10.58	10.15
40-44	12.21	12.40	12.33	12.12	11.64	11.13	10.70
45-49	10.13	10.88	11.21	11.33	11.33	11.09	10.80
50-54	8.26	8.95	9.76	10.22	10.51	10.72	10.68
55-59	6.78	7.09	7.81	8.66	9.23	9.69	10.07
60-64	5.62	5.72	6.09	6.82	7.71	8.40	8.99
65 y más	11.98	12.49	13.19	14.26	15.95	18.34	21.17

Hombres

<i>Edad</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Total	18'383,100	21'105,274	23'897,806	26'675,365	29'283,707	31'543,772	33'380,674
Menos de 14 años	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
15-19	0.89	0.79	0.71	0.60	0.49	0.44	0.40
20-24	6.38	5.75	5.19	4.76	4.06	3.40	3.06
25-29	12.41	11.42	10.44	9.58	8.92	7.77	6.62
30-34	14.60	13.98	13.07	12.13	11.32	10.75	9.53
35-39	14.05	13.82	13.45	12.77	12.07	11.48	11.11
40-44	12.45	12.68	12.67	12.53	12.12	11.68	11.32

Cuadro 2 (Continuación)

<i>Hombres</i>							
<i>Edad</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
45-49	10.07	10.85	11.23	11.41	11.49	11.34	11.13
50-54	7.94	8.63	9.45	9.96	10.31	10.60	10.66
55-59	6.34	6.66	7.37	8.22	8.82	9.33	9.78
60-64	5.00	5.11	5.47	6.16	7.01	7.70	8.31
65 y más	9.84	10.30	10.93	11.88	13.38	15.51	18.06
<i>Mujeres</i>							
<i>Edad</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Total	4'711,054	5'499,976	6'370,257	7'305,222	8'273,128	9'235,605	10'153,504
Menos de 14 años	0.09	0.07	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03
15-19	1.17	1.02	0.90	0.74	0.59	0.50	0.45
20-24	4.44	3.93	3.47	3.09	2.56	2.07	1.79
25-29	6.88	6.23	5.57	4.97	4.49	3.77	3.09
30-34	8.93	8.41	7.68	6.94	6.28	5.76	4.91
35-39	10.50	10.16	9.66	8.93	8.18	7.51	6.99
40-44	11.27	11.29	11.03	10.62	9.95	9.26	8.64
45-49	10.39	11.01	11.15	11.02	10.76	10.25	9.68
50-54	9.52	10.18	10.90	11.18	11.22	11.13	10.77
55-59	8.47	8.75	9.47	10.27	10.70	10.91	11.02
60-64	8.02	8.05	8.43	9.24	10.20	10.80	11.22
65 y más	20.31	20.89	21.68	22.94	25.04	28.01	31.39

*Se parte del supuesto que se conservará el porcentaje de 1.02 hogares por vivienda del 2000 a lo largo del periodo de proyección. Se utilizó el método de jefatura de hogar para estimar viviendas. Para ello se utilizaron las tasas de jefe de hogar por grupo de edad supuesto de que el monto de los hogares equivale al monto final de viviendas.

Fuente: Estimación propia con base en Conapo, *Proyecciones de la población de México, 2000-2050* INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados.

edades maduras y de la tercera edad las que encabezan dichas viviendas y pueden necesitar mayor apoyo para mantenerlas en condiciones de habitabilidad adecuadas o para acceder a una en propiedad pese a que, como se mencionó anteriormente, en promedio sus viviendas suelen tener mejores índices de calidad que las dirigidas por hombres.

Escenario tendencial

En el cuadro 3 se pueden observar los montos que alcanzarán las viviendas y su distribución por áreas de urbanización del Sistema Urbano Nacional, SUN, dentro de un escenario tendencial. Por el peso relativo y a la gran inercia que ya tienen las grandes zonas metropolitanas del país dentro del SUN, la tercera parte de las nuevas viviendas se ubicarán en estas áreas urbanas: entre el 37 por ciento (año 2000) y el 39 por ciento (año 2030) de las necesidades habitacionales globales. Es decir, de no modificarse de forma importante el escenario tendencial, en 30 años las zonas metropolitanas del país habrán duplicado su parque habitacional, con un incremento de ocho millones de viviendas.

Las aglomeraciones urbanas y las ciudades medias, aunque sus parques habitacionales aumentarán en términos absolutos (más de seis millones de viviendas), mantendrán su proporción dentro del parque habitacional nacional en términos muy similares. Por lo contrario, el escenario tendencial indica una ligera disminución del peso que tienen las viviendas de las ciudades pequeñas y de las zonas no urbanas con respecto al parque habitacional del país; sin embargo, en términos absolutos, conocerán un incremento de más de cinco millones de viviendas.

Es decir, de este ejercicio de prospectiva se puede prever que las tasas de incremento tanto de vivienda como de población en cada tipo de ciudad tienden lentamente a la convergencia, lo que indicaría que la heterogeneidad del país, al menos en lo que se refiere a su dinámica demográfica y de vivienda, tiende a difuminarse. Sin embargo, seguirá disminuyendo lentamente la población no urbana en relación a la población urbana en general; lo mismo que, en alguna medida, la población total de las pequeñas ciudades (véase cuadro 4).

Entre 2000 y 2030, el crecimiento de las viviendas será de más del triple del que alcanzará el crecimiento demográfico. En el ámbito nacional, la población crecerá en un 26.5 por ciento, mientras que la vivienda lo hará en

Cuadro 3
México: evolución del número de viviendas según jerarquía urbana del Sistema Urbano Nacional, 2000-2030

<i>Jerarquía urbana/año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Zonas metropolitanas	8'523,061	9'915,963	11'403,582	12'930,342	14'421,280	15'789,728	16'989,464
Aglomeraciones urbanas	3'211,458	3'712,129	4'241,816	4'789,838	5'329,860	5'830,212	6'274,676
Ciudades medias	3'282,855	3'818,997	4'381,349	4'958,553	5'525,207	6'049,365	6'511,569
Ciudades pequeñas	2'678,479	3'039,553	3'403,670	3'762,247	4'096,491	4'383,486	4'613,242
No urbano	5'398,301	6'118,608	6'837,645	7'539,607	8'183,997	8'726,586	9'145,226
Total	23'094,153	26'605,250	30'268,062	33'980,587	37'556,835	40'779,377	43'534,178
<i>Jerarquía urbana/año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Zonas metropolitanas	36.91	37.27	37.68	38.05	38.40	38.72	39.03
Aglomeraciones urbanas	13.91	13.95	14.01	14.10	14.19	14.30	14.41
Ciudades medias	14.22	14.35	14.48	14.59	14.71	14.83	14.96
Ciudades pequeñas	11.60	11.42	11.25	11.07	10.91	10.75	10.60
No urbano	23.38	23.00	22.59	22.19	21.79	21.40	21.01
Total	100.00						

Fuente: Estimación propia con base en el cuadro anterior.

Cuadro 4
México: Tasas de crecimiento de población y vivienda,
según la jerarquía urbana del SUN, 2000 al 2030

	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2015</i>	<i>2015-2020</i>	<i>2020-2025</i>	<i>2025-2030</i>
<i>Jerarquía/año</i>	<i>Población</i>					
Zonas metropolitanas	1.34	1.17	1.03	0.91	0.77	0.62
Aglomeraciones urbanas	1.21	1.04	0.95	0.86	0.75	0.62
Ciudades medias	1.34	1.12	1.00	0.89	0.77	0.62
Ciudades pequeñas	0.84	0.63	0.52	0.43	0.31	0.17
No urbano	0.81	0.59	0.47	0.36	0.24	0.09
Total	1.14	0.95	0.83	0.73	0.60	0.46
	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2015</i>	<i>2015-2020</i>	<i>2020-2025</i>	<i>2025-2030</i>
<i>Jerarquía/año</i>	<i>Vivienda</i>					
Zonas metropolitanas	3.35	3.59	2.83	2.48	1.91	1.45
Aglomeraciones urbanas	1.77	1.83	2.47	2.05	1.20	1.09
Ciudades medias	3.00	2.64	1.83	1.51	1.59	1.26
Ciudades pequeñas	2.82	2.42	2.18	2.02	1.41	1.21
No urbano	2.76	1.41	1.67	1.35	1.63	1.27
Total	2.87	2.61	2.34	2.02	1.66	1.32

Fuente: Estimación propia con base en los cuadros anteriores.

un 88.5 por ciento. Sin embargo, el crecimiento del parque habitacional *dentro de las ciudades* será de casi el 100 por ciento, aunque la población urbana solamente crecerá menos de una tercera parte (véase cuadro 5). En términos absolutos la población crecerá en cerca de 27 millones (de 100 millones a 127 millones en el 2030) mientras que las viviendas se incrementarán en 20.5 millones de unidades (de los 23.1 millones actuales a 43.5 millones en el 2030) (véase gráfica 7).

Cuadro 5
México: Incremento porcentual de la población
y de la vivienda según la jerarquía urbana
de las ciudades del SUN, 2000-2030

	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
<i>Jerarquía/año</i>	<i>Población</i>					
Zonas metropolitanas	6.90	13.30	19.28	24.81	29.70	33.75
Aglomeraciones urbanas	6.20	11.85	17.27	22.42	27.10	31.10
Ciudades medias	6.89	13.01	18.76	24.15	29.01	33.09
Ciudades pequeñas	4.27	7.60	10.44	12.81	14.58	15.57
No urbano	4.14	7.26	9.81	11.83	13.18	13.67
Total	5.85	10.98	15.69	19.96	23.63	26.49
	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
<i>Jerarquía/año</i>	<i>Vivienda</i>					
Zonas metropolitanas	16.34	33.80	51.71	69.20	85.26	99.34
Aglomeraciones urbanas	15.59	32.08	49.15	65.96	81.54	95.38
Ciudades medias	16.33	33.46	51.04	68.30	84.27	98.35
Ciudades pequeñas	13.48	27.07	40.46	52.94	63.66	72.23
No urbano	13.34	26.66	39.67	51.60	61.65	69.41
Total	15.20	31.06	47.14	62.62	76.58	88.51

Fuente: Estimación propia con base en cuadros anteriores.

Es necesario en este espacio hacer un paréntesis para mencionar que cuando se habla de proyecciones tanto de población como de vivienda, los resultados tienen mucho que ver tanto con los supuestos teóricos que se manejen como con el método utilizado para elaborarlas. Así por ejemplo, en un estudio realizado por el banco BBVA Bancomer (2002) frecuentemente utilizado por desarrolladores inmobiliarios, se plantea que al 2010 se necesitarán casi 11 millones de viviendas más que en 2000, una cifra mayor a la aquí presentada que es de solamente 7.2 millones. Si bien se supone que se utilizó el método de jefe de hogar, al igual que nosotros, existen una serie de supuestos que no se explicitan en el estudio de referencia, además de que no se dice cuál es la población que usó como base de partida de las proyecciones, ni su estructura por edades, por lo que no hay forma de comparar nuestros resultados con los de ese estudio.

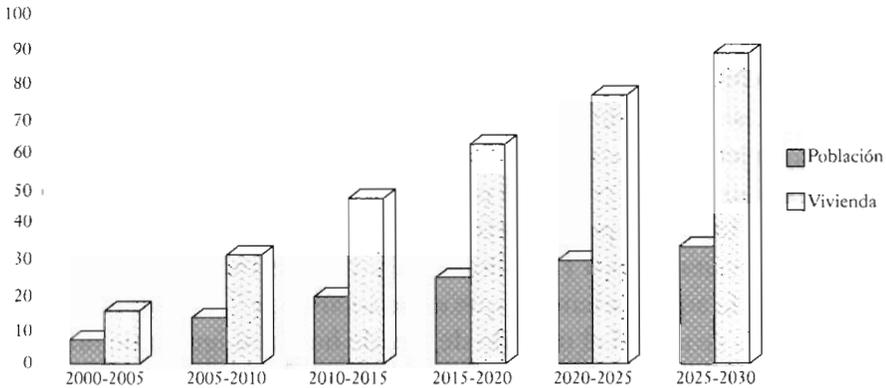
Por otra parte, en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 de la Sedesol (2001), se plantea que hacia el año 2030 el parque habitacional del país debería alcanzar 45 millones de viviendas; es decir, una cantidad mayor en cerca de un millón y medio con respecto a nuestras proyecciones. Con todo, esta cifra no es significativamente diferente de la aquí presentada, sobre todo considerando que la población usada como base en el trabajo de la Sedesol es algo mayor (en un millón y medio de personas en 2030) que la última proyección del Conapo.

Se puede pensar que nuestras proyecciones son relativamente conservadoras en relación con ese planteamiento aunque no en demasía. Por otra parte, es útil mencionar que, en nuestras proyecciones hemos conservado, a lo largo de los 30 años proyectados, la pequeña diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas, que como se recordará es de aproximadamente 1.02 hogares por vivienda.

Por último y más importante tal vez, no hay que olvidar que una proyección es más que todo una herramienta de planeación, y que considerando ambas proyecciones se plantea que se tendrán que construir y hacer accesibles a la población entre 20.5 y 23 millones de viviendas nuevas de aquí al año 2030, un incremento de entre el 88 por ciento y poco más del 100 por ciento con respecto al actual parque habitacional, dependiendo de los supuestos que se utilicen. El reto es pues, de cualquier forma, inmenso.

Gráfica 7

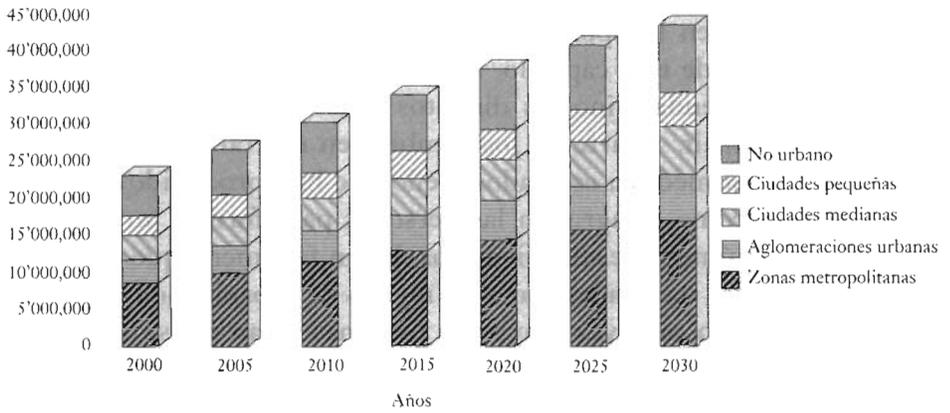
México: Porcentaje de incremento población y vivienda, 2000-2030



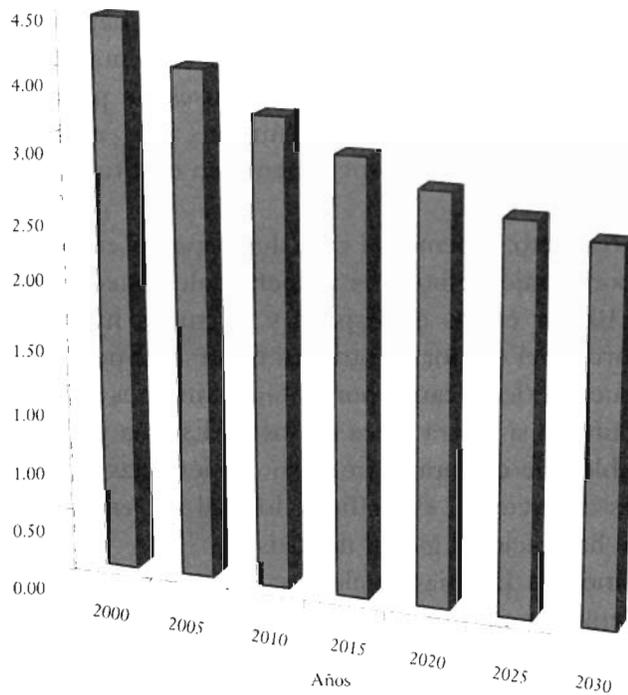
En lo que se refiere a la distribución de las proyecciones de viviendas dentro del Sistema Urbano Nacional, se estimó que las aglomeraciones urbanas del país aumentarán más rápidamente que las zonas metropolitanas. Sin embargo, hay que recordar que estas últimas, debido al monto que ya concentran de población y vivienda en relación al total nacional, tienen una gran inercia. Por su parte, las ciudades pequeñas y los municipios considerados como no urbanos, tendrán una reducción de sus tasas de crecimiento demográfico aunque el monto de su demanda potencial de viviendas continuará aumentando (véase gráfica 8).

Otro aspecto importante a tomar en las proyecciones es que el número promedio de habitantes por vivienda seguirá bajando, como ya lo ha hecho en las últimas décadas del siglo XX. Entre el año 2000 y el año 2030 la densidad domiciliaria promedio pasará de 4.4 a menos de 3, una disminución de 1.4 habitantes por vivienda (véase gráfica 9). Varios factores se conjugan en el descenso del número promedio de ocupantes por vivienda. Por un lado, la creciente demanda de casas-habitación, originada en la formación de los nuevos hogares, deriva de tasas de jefatura femenina en aumento. Por otro lado, el descenso de la fecundidad propicia que las familias sean cada vez menos numerosas, de modo que la disminución del incremento poblacional en los niños y adolescentes contribuye a amortiguar el significativo aumento de adultos y personas de la tercera edad y, en conjunto, a disminuir el promedio de habitantes por vivienda.

Gráfica 8
México: Proyección de vivienda, 2000-2030



Gráfica 9
México: Descenso del número de personas por vivienda, 2000-2030



La formación de hogares, su tipología y su influencia sobre la demanda de vivienda

Ciertos cambios en la tipología de los hogares, tema desarrollado en la primera parte de este capítulo, impactarán ya no tanto la demanda agregada de viviendas sino los distintos tipos de viviendas que será necesario construir. Aparte de los cambios en mortalidad y fecundidad y, en buena medida, asociados a ellos, se han producido cambios en las formas cómo se agrupan las personas para formar un hogar y también en el número de sus miembros. Es un fenómeno que está presente en todas las sociedades con altos niveles de urbanización, el hecho de que un número cada vez mayor de personas vivan solas, formando hogares unipersonales. Sin embargo, siguen persistiendo los hogares familiares extensos.

Los hogares unipersonales y nucleares

El fenómeno de los hogares unipersonales es importante porque un número creciente, aunque todavía relativamente bajo de personas, viven solas por distintas razones y, por ende, incrementan la demanda habitacional. Por las experiencias de otros países, se puede esperar que el fenómeno, que ha aumentado en los últimos años, no sólo no se reduzca sino que, por el contrario, se incremente en el futuro, sobre todo en las zonas más urbanizadas.

A este respecto, tenemos el caso de los países europeos occidentales, donde el porcentaje de hogares unipersonales puede ir de aproximadamente un 10 por ciento en España y Portugal, hasta el 32 por ciento en Dinamarca o el 40 por ciento que existe en Suecia. Aunque es poco probable que México alcance porcentajes similares a los de los países del norte de Europa, sí estará cerca de los de España y Portugal. Es entonces indudable que crecerá el número de personas que viven solas, con necesidades de vivienda específicas; lo cual incrementará el costo de la producción habitacional global del país.

Asimismo, las familias nucleares, aunque seguirán siendo mayoritarias tenderán a tener un número menor de miembros (de hijos) por la baja de la fecundidad.

Es fácil prever, también, que el problema ya existente actualmente de la gran dispersión-concentración de la población y las viviendas continuará en el futuro. Aunque en términos porcentuales continuará disminuyendo la población rural, en términos absolutos sí crecerá y también continuará su dispersión manifestada en el surgimiento de miles de nuevas pequeñas localidades¹⁴ en montos difíciles de cuantificar (véase el mapa 1.6 en el CD anexo). Lo anterior podría llevar a que se acentúen las dificultades, que ya se tienen, para proporcionarles los servicios básicos de agua potable, drenaje, luz eléctrica, escuelas, hospitales, caminos, teléfonos, etcétera. Por ello mismo, es factible suponer que las condiciones de las viviendas del medio rural, como conjunto y en comparación con las ciudades, seguirán siendo de menor calidad.

Las diferentes dinámicas demográficas que presentan las distintas áreas del sistema urbano del país se deben a la etapa en donde se encuentran dentro del proceso de transición demográfica. Se puede mencionar que México inició el cambio a la etapa de mortalidad más baja, desde los años cuarenta, y que actualmente, a principios del siglo XXI, está en la etapa de descenso de la fecundidad; aunque con diferencias entre los tipos de ciudades. En las grandes zonas metropolitanas, se podría decir que se está ya en una etapa de incipiente equilibrio, mientras las aglomeraciones urbanas y las ciudades medias presentan mayor dinamismo.

Sin embargo, de acuerdo con lo que indican las tendencias de las tasas de crecimiento, tanto poblacional como de vivienda (véanse gráfica 6 y cuadro 4), es de esperar que en los próximos 30 años el país en su conjunto tienda a converger hacia un tipo de transición demográfica homogéneo. La transición demográfica está muy relacionada con la transición urbana-rural y con el aumento, hasta hacerse la regla, de la familia de tamaño reducido. Asimismo, con el aumento de la población adulta y anciana y, por lo tanto con factores que determinan la magnitud de las necesidades, en este caso, de viviendas.

¹⁴De acuerdo con la información censal de 1990 y 2000, en esos 10 años surgieron cerca de 40,000 nuevas localidades, la inmensa mayoría de ellas con poblaciones menores a los 1,000 habitantes. Dadas las condiciones del país, es probable que el fenómeno siga reproduciéndose en los próximos años.

Tres tipos de hogares tendrán una importancia creciente y las características de las viviendas tendrán que adecuarse a ellos. Por un lado, el aumento de los hogares unipersonales, de los hogares dirigidos por mujeres y de los hogares con ancianos, los que en muchos casos conjuntarán las tres características. Ello debido a que hay mayor número de hogares unipersonales en las edades avanzadas del ciclo de vida de los hogares, cuando muchas mujeres, con una mayor esperanza de vida que sus contrapartes masculinos, se quedarán viudas y ya sin hijos porque éstos se marcharon para formar sus propios hogares.

En estos casos, se sabe que los hogares en los que viven ancianos demandan ser adecuados a sus necesidades propias y a sus frecuentes limitaciones físicas. Es decir, no es recomendable que esas viviendas tengan muchas escaleras, se ubiquen en inmuebles de varios pisos si éstos carecen de elevadores, o que queden muy alejadas de los equipamientos de abasto, salud y esparcimiento (parques y jardines). Por otro lado, como muchos de estos hogares, quizás hasta un 10 por ciento, serán unipersonales además de estar formados por ancianas, será necesario revisar progresivamente el tamaño de las viviendas, considerando que serán ocupadas por una sola persona, y su ubicación preferente en plantas bajas o en unidades habitacionales de una sola planta.

Pero, de cualquier forma, el hogar que seguirá predominando será el nuclear, aunque con un menor número de hijos, cada vez más frecuentemente, uno solo. También, en estos casos, las viviendas necesitarán un menor número de habitaciones. Sin embargo, estos cambios significativos en las necesidades habitacionales de los hogares no significan que los desarrolladores inmobiliarios encuentren aquí un pretexto para reducir la superficie habitable de las viviendas por ocupante, dado que en la actualidad esta es, por lo general, insuficiente.

ESCENARIO ALTERNATIVO DE DISTRIBUCIÓN DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES DENTRO DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

Si tomamos en cuenta que la mayoría de los hogares inician su formación cuando sus jefes tienen más de 25 años, se puede decir que, en buena

medida, las personas que serán jefes de hogar durante los próximos 30 años de la proyección, en su mayoría ya nacieron y solamente faltaría que lo hicieran los de los últimos cinco o 10 años. En buena medida también, ya se sabe con bastante exactitud cuántos individuos de ambos sexos nacerán y cuántos llegarán a la edad adulta para formar un hogar, a qué edad se casarán y cuánto tiempo después tendrán el único hijo que probablemente concebirán, etcétera.

El único fenómeno que mantiene un alto grado de incertidumbre es la migración tanto interna como internacional. Pero aunque es de esperar continuarán las corrientes migratorias, tanto a Estados Unidos de América como dentro de México, de las zonas no urbanas y de las ciudades pequeñas menos favorecidas a otras con mayor desarrollo, es difícil determinar tanto las direcciones como los montos exactos que seguirán estos flujos migratorios. Y esto es lo que representa el mayor factor de incertidumbre en cuanto a cuál será el crecimiento de los distintos tipos de ciudades dentro del Sistema Urbano Nacional.

Se puede construir sin embargo un escenario alternativo al escenario tendencial propuesto hasta aquí, tomando en cuenta tanto las tendencias observadas en años recientes, como también estudios sobre las tendencias recientes de la urbanización en América Latina.¹⁵ Estos últimos dan cuenta de una disminución del crecimiento de las grandes zonas metropolitanas a favor de las ciudades medias y, en el caso de México, de las aglomeraciones urbanas. Es incluso probable, a la luz de las tendencias recientes de la evolución del Sistema Urbano en México, que varias aglomeraciones urbanas y ciudades medias mexicanas, se convertirán, algunas de las primeras en metrópolis y varias de las segundas en aglomeraciones urbanas (véase cuadro 6).

Es bajo estos supuestos que se puede elaborar un escenario alternativo donde estos elementos sí están contemplados. En este nuevo escenario, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas y de las ciudades medias se hace básicamente a costa de un decremento de la población de las zonas no urbanas, hasta alcanzar menos del 18 por ciento del parque habitacional y de la población a nivel nacional. Mientras que las aglomeraciones urbanas y las ciudades medias crecerían hasta llegar a representar cerca del 16 por ciento del total nacional, en ambos casos.

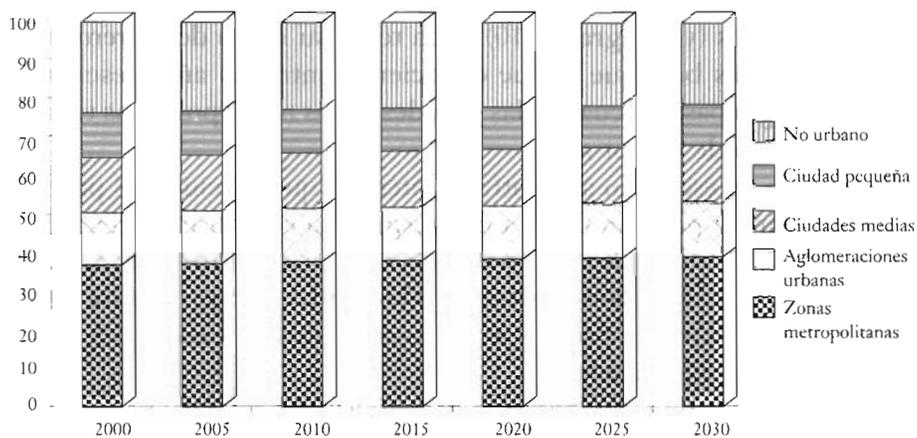
¹⁵C. Arraigada Luco (2003); J. Rodríguez Vignoli (2002); J.M. Pinto da Cunha (2002).

Cuadro 6
 México: Nueva propuesta de distribución de las viviendas
 según jerarquía de ciudades del SUN, 2000
 (Absolutos y relativos)

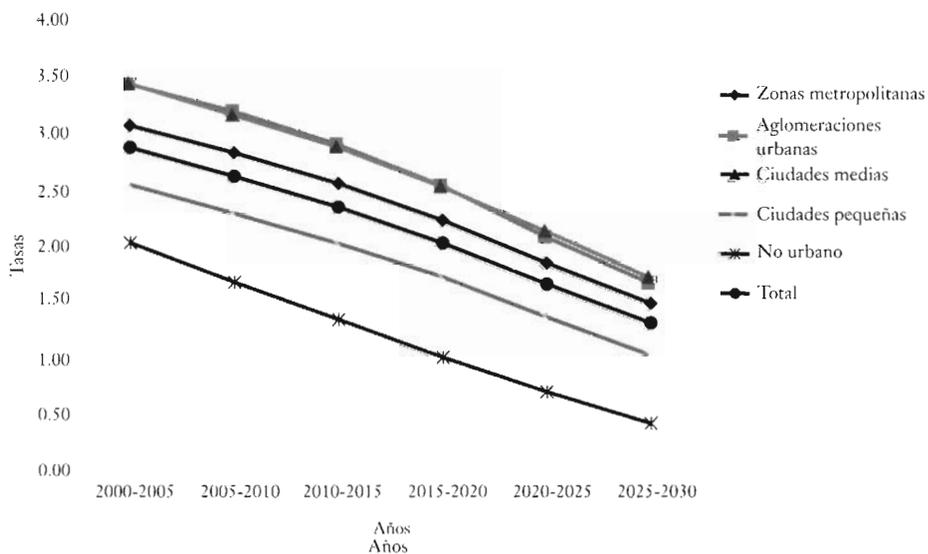
<i>Jerarquía urbana/año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Absolutos							
Zonas metropolitanas	8'523,061	9'911,416	11'391,976	12'921,553	14'423,469	15'804,269	17'016,093
Aglomeraciones urbanas	3'211,458	3'801,911	4'449,136	5'133,134	5'818,041	6'448,817	7'008,080
Ciudades medias	3'282,855	3'887,405	4'541,675	5'233,527	5'928,188	6'587,958	7'176,857
Ciudades pequeñas	2'678,479	3'036,984	3'401,166	3'759,884	4'097,084	4'387,523	4'620,476
No urbano	5'398,301	5'967,535	6'484,109	6'932,488	7'290,052	7'550,809	7'712,672
Total	23'094,154	26'605,251	30'268,062	33'980,586	37'556,834	40'779,376	43'534,178
Relativos							
Zonas metropolitanas	36.91	37.25	37.64	38.03	38.40	38.76	39.09
Aglomeraciones urbanas	13.91	14.29	14.70	15.11	15.49	15.81	16.10
Ciudades medias	14.22	14.61	15.00	15.40	15.78	16.16	16.49
Ciudades pequeñas	11.60	11.41	11.24	11.06	10.91	10.76	10.61
No urbano	23.38	22.43	21.42	20.40	19.41	18.52	17.72
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Estimación propia a partir de las proyecciones del Conapo, el SUN y los supuestos de urbanización para América Latina de Celade-CEPAL.

Gráfica 10
 México: Distribución relativa de viviendas
 según la jerarquía de ciudades del SUN, 2000-2030



Gráfica 11
 México: Tasas de crecimiento de las viviendas
 según jerarquía urbana y no urbana del SUN, 2000-2030



Por su parte, las grandes zonas metropolitanas, debido al gran peso que ya tienen y a la inercia que mantendrán, así como debido a la incorporación de nuevas ciudades que alcanzarán la calificación de zonas metropolitanas, llegarán a concentrar el 39 por ciento del total de las viviendas del país (véase gráfica 10). Con todo, su ritmo de incremento será bastante más bajo que el que conocieron entre los años sesenta a ochenta del siglo pasado, cuando las grandes zonas metropolitanas tuvieron su momento de mayor auge.

Por último, el escenario alternativo contempla que las ciudades pequeñas conservarán su posición relativa con respecto al escenario tendencial y mantendrán una posición de relativo equilibrio aunque perderán cerca del 1 por ciento de su participación al pasar del 11.6 al 10.6 por ciento entre 2000 y 2030, lo que en la práctica significa que su crecimiento disminuirá a favor de los otros tres tipos de ciudades.

Sin embargo, como se puede ver en la gráfica 11, las tasas de crecimiento de las viviendas, en todos los tipos de ciudad aquí considerados, tienden progresivamente a la baja a lo largo de las tres décadas futuras, aunque la más pronunciada de todas será la tasa de los municipios no urbanos.

Características de la vivienda en México al año 2000

*María Teresa Esquivel y Judith Villavicencio**

INTRODUCCIÓN: LA VIVIENDA EN MÉXICO ENTRE 1950 Y 2000¹

Entre 1950 y 2000 la población mexicana tuvo un incremento absoluto de 71.7 millones de personas. Este aumento fue más significativo de 1950 a 1970, y a partir de entonces inició un descenso importante en su tasa de crecimiento como consecuencia directa de la disminución de la fecundidad (véase cuadro 2.1.1 CD anexo).

En 50 años el número de hogares mexicanos registró también un fuerte incremento, equivalente a casi 17 millones de unidades, con un ritmo de crecimiento variable: un aumento significativo de 1950 a 1970, luego una disminución en la siguiente década, para finalmente registrar un repunte de 1990 a 2000, cuando los hogares crecieron a una tasa de 3.4 por ciento, muy por encima de la observada para el conjunto de la población en ese periodo (véase gráfica 1).

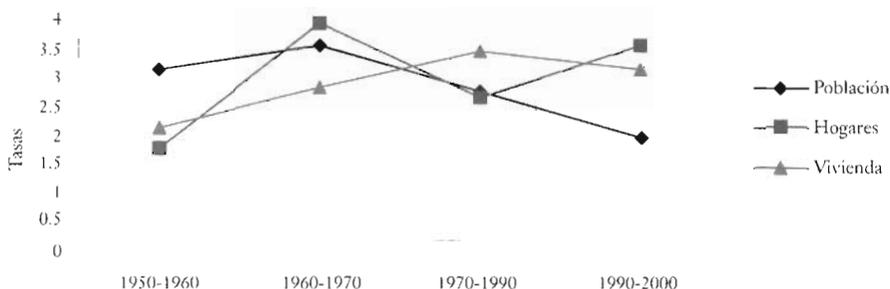
Este comportamiento ha sido el resultado de la estructura de la población por edad y su dinámica, lo que a su vez propició en la última década, la formación de un gran número de nuevos hogares, y cambios en el tamaño y en la composición de éstos.

*División en Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco.

¹Es importante mencionar que la falta de comparabilidad de los datos que arrojan los diferentes censos de población y vivienda, genera que para este trabajo sólo utilicemos aquellos indicadores que pueden ser comparados en el tiempo.

Gráfica 1

Tasas de crecimiento de la población, la vivienda y los hogares, 1950-2000



Fuente: INEGI, Censos de población de los años respectivos.

Históricamente, si bien el hogar predominante ha sido el nuclear, los otros arreglos como los extensos y los unipersonales empezaron a cobrar mayor peso como resultado de variables de tipo demográfico y socio-cultural, así como por la falta de vivienda que en algunos sectores de la población ha obligado a conformar familias de menor tamaño pero más complejas. La coresidencia es una práctica que llevan a cabo particularmente los hogares jóvenes pobres al ser acogidos en las viviendas de sus padres (véase cuadro 2.1.2 en el CD anexo).

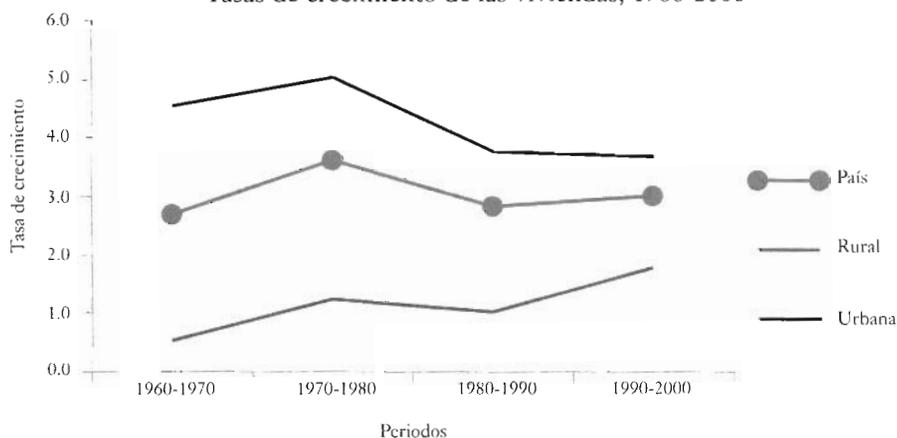
La distribución de la población por localidades urbanas y rurales,² pone de manifiesto la transformación de México de un país rural a uno fundamentalmente urbano: en 1950 el 42.6 por ciento de la población mexicana habitaba en localidades mayores de 2,500 habitantes, para el año 2000, lo hacía el 74.6 por ciento. En números absolutos, esto representa un incremento de casi 62 millones de personas habitando en zonas urbanas. Sin embargo, si bien las zonas rurales disminuyen su peso en el total de la población, de 1950 a 2000 el incremento absoluto fue de más de 10 millones de personas.

El análisis del comportamiento seguido por la población y las familias en los últimos 50 años y particularmente las diferencias entre las zonas urbanas y rurales permite comprender las necesidades habitacionales y se constituye en la base para entender su vinculación con la disponibi-

²Los censos de población han establecido como población *rural* a aquélla asentada en localidades menores de 2,500 habitantes y *urbana*, la asentada en localidades mayores a los 2,500 personas.

lidad de viviendas en ese periodo. De 1950 a 2000 se registra un incremento absoluto de poco más de 16 millones de viviendas, con una tasa promedio de crecimiento mayor que la registrada por la población en ese periodo. No obstante, ese incremento no fue constante, su máximo nivel lo alcanzó entre 1970 y 1980 con una tasa de 3.6 por ciento, para disminuir entre 1980 y 1990 y finalmente de 1990 a 2000 volver a aumentar su ritmo de crecimiento. Entre estos años, las zonas rurales registraron tasas de crecimiento muy bajas en comparación con las observadas en el medio urbano, sin embargo, el ritmo de la vivienda rural aumentó en las dos últimas décadas, mientras que la vivienda urbana registró una disminución en sus tasas de crecimiento (véase gráfica 2).

Gráfica 2
Tasas de crecimiento de las viviendas, 1960-2000



Fuente: INEGI, censos de población de los años respectivos.

La situación habitacional de la población mexicana de 1950 a 2000, ha registrado una importante mejoría que se observa a través del análisis de una serie de indicadores censales. Así, la vivienda *como espacio del hogar*, medido a partir del promedio de ocupantes por vivienda, cristaliza la dinámica observada en el comportamiento de la población y de las familias: después de 1970 se ha manifestado una tendencia descendente en el número de personas por hogar y esto es aplicable tanto para las localidades urbanas como para rurales. Aunque en estas últimas es más

alto el promedio de personas por vivienda (4.8) que el observado en las zonas urbanas (4.3) y a nivel nacional (4.5).

El tamaño de las viviendas, a partir del número de cuartos, es un indicador que también ha registrado una mejoría importante en el periodo: las viviendas de un cuarto han disminuido su peso y en consecuencia, se han incrementado las viviendas de mayor tamaño. No obstante, en el medio rural, las viviendas de un cuarto continúan registrando niveles altos, y si a éstas se añaden las viviendas con dos cuartos, podemos señalar que más del 70 por ciento de la población rural habita en viviendas sumamente pequeñas.

El hacinamiento (2.5 o más ocupantes por cuarto), ha disminuido tanto en el campo como en la ciudad; sin embargo en las zonas rurales aún se registran niveles altos debido al reducido tamaño de las viviendas y a las mayores dimensiones de las familias. Este mayor tamaño tiene que ver con familias que funcionan no sólo como unidad de consumo y de reproducción biológica, sino también como unidad de producción, lo que implica familias de mayor tamaño como una necesaria condición de sobrevivencia en el medio rural.

La mejoría en las condiciones del parque habitacional se manifiesta también en la mayor disponibilidad de espacios. Particularmente se trata del aumento de viviendas con un ámbito específico destinado para cocinar y una disminución en las cocinas que se utilizan como dormitorio. Asimismo, otro indicador de la mejoría de las condiciones habitacionales es el combustible usado para cocinar. Al respecto es posible observar la drástica disminución de las viviendas que usan leña o carbón y el fuerte aumento en el uso del gas hasta convertirse este combustible en la opción mayoritaria. Por último, en cuanto a la infraestructura y servicios de la vivienda, los indicadores muestran también una mejoría evidente ya que el porcentaje de viviendas que disponen de los servicios básicos ha tenido un comportamiento ascendente aunque más significativo en las áreas urbanas que en las rurales.

El conjunto de indicadores de la dimensión constructiva de la vivienda, registra una proporción cada vez mayor de unidades que utilizan materiales duraderos en techos, muros y pisos. Pero, si bien se registra para viviendas urbanas y rurales un proceso de consolidación importante, los ritmos son muy diferentes (más lento, para el caso de las zonas rurales y acelerado para las urbanas).

En el medio rural, los materiales tradicionales empleados en el techo (palma, tejamanil y madera) han perdido su peso y paralelamente ha aumentado el uso de lámina de asbesto el cual, si bien parece ser más duradero, no indica necesariamente una mejora substancial en las condiciones habitacionales por los daños en la salud que la exposición continua a este tipo de material ocasiona. Al mismo tiempo, en sólo tres décadas han disminuido sensiblemente las viviendas que tienen piso de tierra, aunque el peso de este indicador sigue estando aún muy por encima de lo deseado ya que esta situación afecta a casi nueve millones de personas. Por su parte, la vivienda urbana presenta niveles de consolidación mayores expresados en el hecho de que, según el último censo, siete de cada 10 viviendas tiene techos de concreto o tabique (véase cuadro 2.1.3 en el CD anexo).

En el mejoramiento del parque habitacional mexicano observado a través del tiempo, podemos identificar tres factores que han incidido en ese proceso, pero que también han dado lugar a una diversidad de situaciones, generando fuertes contrastes a lo largo del territorio nacional. Por un lado, el mayor peso que en el tiempo ha ido adquiriendo la vivienda urbana, producto del ya mencionado proceso de urbanización observado en el país, lo que se traduce en un mayor acceso a condiciones materiales y de servicios que se ofrecen en este medio, particularmente en las ciudades de mayor tamaño.

En segundo lugar, hay que señalar la importancia del proceso de consolidación habitacional llevado a cabo por los propios habitantes a través del tiempo, que ha requerido que las familias inviertan no sólo en la propia vivienda, sino en la introducción de redes y servicios.

En tercer término, la situación descrita tiene mucho que ver con la política estatal en materia de vivienda, que ha incluido programas de vivienda nueva y de mejoramiento o ampliación, a través tanto de organismos públicos como de programas particulares de introducción de servicios y acceso a materiales.³

Estos factores han incidido en una mejora importante de las condiciones de vivienda en el país. Sin embargo la situación habitacional

³El 44.8 por ciento del incremento total de viviendas entre 1980 y 1990 ha sido producto de programas del gobierno (Puebla, 2002: 13).

del país, está todavía lejos de poder ser catalogada como adecuada o, al menos, aceptable. En primer lugar, a pesar del aumento en el número de viviendas, actualmente (año 2000) hay todavía en el país 987,976 hogares que requerirían de una vivienda y que por ahora la están compartiendo con otro hogar.⁴ Esto es parte de lo que el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 denomina “rezago” y que clasifica como “hogares sin casa” calculándolos en 750,000.

Cuadro 1
México: Carencias habitacionales a nivel nacional.
(Total de personas y hogares afectados)

<i>Carencias en la vivienda</i>	<i>Total personas afectadas**</i>	<i>Total hogares afectados</i>
Sin agua entubada en la vivienda	9'981,822	2'321,354
Sin drenaje o fosa séptica	22'137,266	4'592,550
Sin techos de material duradero*	6'284,436	1'334,146
Sin piso adecuado (con piso de tierra)	14'017,970	2'844,601
Sin espacio (viviendas de un cuarto)	21'560,910	4'963,267
Sin vivienda *** (hogares compartiendo)	4'050,865	988,016

*Se refiere a materiales perecederos e incluye techos de material de desecho y lámina de cartón.

**El total de personas se calcula con el promedio, para el año 2000, de 4.1 personas por hogar.

Fuente: Censo año 2000 y *** calculado a partir de la muestra censal.

Así también, a pesar del mejoramiento relativo de la calidad de la vivienda, los porcentajes que indican deficiencias en términos de materiales, espacios, servicios o instalaciones están realmente señalando carencias que afectan todavía a millones de personas en el país tanto en áreas rurales como en todas sus ciudades. Así, como muestra el cuadro 1, cuestiones tan básicas para las condiciones de vida como el agua potable en la vivienda, es un servicio del que carecen todavía casi 10 millones de personas en el país; así también hay más de 22 millones de personas que

⁴Es cierto que en México existen arreglos familiares tradicionales que ven como normal el compartir la vivienda. Sin embargo, estos arreglos son también el resultado de la falta de vivienda y, sobre todo, la falta de oportunidad para cierto tipo de hogares para acceder a una vivienda. Es el caso de los hogares unipersonales, los hogares de adultos mayores, los hogares con jefatura femenina (sobre todo madres solteras), etcétera. Además, en nuestro país hay cada vez más hogares de estos tipos siguiendo las tendencias que ya son claras en otros países (véase al respecto el capítulo 1 de este libro).

no disponen de un sistema adecuado de eliminación de aguas negras en su vivienda (drenaje o fosa séptica); 14 millones viven todavía en espacios donde el piso es de tierra y casi 22 millones de personas desarrollan todas sus actividades cotidianas (desde comer, reproducirse o estudiar) en un solo cuarto.

LA VIVIENDA EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL EN EL AÑO 2000: DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL DE LOS INDICADORES

Introducción

Las condiciones que han marcado las formas de producción de la vivienda en México han dado como resultado un todo con características muy heterogéneas, que se expresan en “calidades” de habitación muy diferentes. La dotación (oferta) de vivienda nueva y los procesos de mejoramiento que se han descrito anteriormente no han alcanzado a todas las zonas o regiones, es decir a todas las personas, por igual y, aparte de las tradicionales diferencias entre la “ciudad” y “el campo”, en el año 2000 existía también una gran diferencia en las condiciones habitacionales entre ciudades.

Estas diferentes condiciones habitacionales se pueden examinar mediante algunos indicadores que nos proporciona el INEGI (en la muestra censal del año 2000) y que se refieren a cada una de las distintas dimensiones de análisis que permiten evaluar a una vivienda “adecuada o digna”.⁵

- Dimensión constructiva de la vivienda. Contempla los indicadores censales relacionados con los materiales de construcción en pisos, paredes y techos. La calidad que alcance la vivienda en relación con la construcción es el resultado de un proceso en el que interviene fundamentalmente quien construye y quien habita la vivienda especialmente cuando se es propietario.

⁵En la introducción se define lo que debe ser una vivienda “digna” o adecuada y se dice que el estudio de ella debe considerar diferentes dimensiones, incluido el factor de localización. Este último se refiere a las condiciones de riesgo (de derrumbes, inundaciones, etcétera) que pueden afectar a una vivienda y también a la relación con el medio ambiente. Sin embargo, los datos censales no proporcionan antecedentes respecto a este factor y no existe otra fuente de información que permita diagnosticar esta situación en el país.

- Infraestructura y servicios para la vivienda. Tiene que ver con la dotación de ciertos servicios básicos. Los indicadores censales disponibles para estudiar la infraestructura y los servicios son numerosos: agua entubada, drenaje, electricidad, eliminación y recolección de basura. Las condiciones de la dotación y el funcionamiento de la infraestructura y los servicios dependen fundamentalmente de instancias oficiales y/o gobiernos locales.
- Instalaciones en la vivienda. En este caso se trata de una dimensión particular de la vivienda que está relacionada con los servicios pero que puede tener un comportamiento muy diferente ya que indica disponibilidad de esos servicios al interior y muestra la verdadera situación en cuanto a los servicios básicos de que dispone una familia. Algunos indicadores que proporciona la muestra censal para analizar las instalaciones son: disponibilidad de agua dentro de la vivienda o en el terreno; conexión de agua en el sanitario; combustible para cocinar; disponibilidad de bóiler.
- Características de espacio. Se trata de la capacidad de la vivienda para cumplir con las funciones que le han sido atribuidas y responder a los requerimientos de la familia u hogar que la habita. Un indicador disponible sobre el espacio es el número de personas por cuarto (habitabile) o por dormitorio, de donde se puede calcular el hacinamiento considerado como la ocupación de los cuartos dormitorio de la vivienda por 2.5 o más personas. Otros indicadores son: la existencia de un cuarto para cocinar en la vivienda y la presencia de servicio sanitario exclusivo. La vivienda como espacio tiene mucho que ver con los programas oficiales que permiten ampliar viviendas existentes cuando se requiere de ello.

A partir de estas características,⁶ en lo que sigue se describen las condiciones en que se encuentran las viviendas en el país teniendo como referente territorial la propuesta del Sistema Urbano Nacional que distingue: zonas metropolitanas; aglomeraciones; ciudades medias; ciudades pequeñas y localidades no urbanas.⁷

⁶En la propuesta sobre lo que es una vivienda digna o adecuada, se menciona el “factor de localización”. Este último se refiere a las condiciones de riesgo (de derrumbes, inundaciones, etcétera) que pueden afectar a una vivienda y también a la relación con el medio ambiente. Sin embargo, esta dimensión no ha sido considerada en esta parte ya que los datos censales no proporcionan antecedentes respecto a dicho factor y no existe otra fuente de información que permita diagnosticar esta situación en el país.

⁷Véase al respecto el capítulo introductorio de este libro.

Algunas características generales de la vivienda en el territorio nacional

En las ciudades, la vivienda es un componente fundamental del desarrollo urbano y muchas de sus características generales tienen que ver con las condiciones en que se ha dado ese proceso. En general, en las áreas urbanas se ha contado con una oferta constante de suelo para vivienda y, en las grandes ciudades, han sido pocas las restricciones y regulaciones que, en la búsqueda de un proyecto de ciudad, ha logrado poner a esta oferta la planeación urbana.

Esto ha sucedido principalmente en las zonas metropolitanas y grandes aglomeraciones, donde ha existido desde los años cincuenta una oferta de suelo barato pero de mala calidad, de tipo irregular o cada vez más alejado de la ciudad central. El resultado ha sido la formación y consolidación de un modo dominante de poblamiento que es el de las colonias de vivienda popular autoproducida, con viviendas familiares independientes.

Al mismo tiempo, numerosos estudios muestran que la política habitacional del país ha tenido poco éxito en articular las decisiones de inversión de los recursos para vivienda social con la problemática de la vivienda existente y con las demandas territorializadas, y ha orientado sus acciones fundamentalmente hacia las grandes ciudades (zonas metropolitanas y aglomeraciones) dejando rezagadas las localidades más pequeñas y, por supuesto, al campo.

El resultado de estos procesos ha sido, por un lado, el dominio a nivel nacional (84.3 por ciento) y en todo tipo de ciudad, de las “casas independientes” (tipología a la que pertenece la vivienda autoconstruida) mientras la vivienda en departamento (tipología dominante en la vivienda social), está poco desarrollada en general (7.1 por ciento a nivel nacional), ha tendido a concentrarse en las zonas metropolitanas (en las que 12 por ciento de sus viviendas son de esta clase) y está casi ausente en las ciudades pequeñas (véase cuadro 2.2.1. en el CD anexo).

Al mismo tiempo, las condiciones que han marcado los procesos de producción de la vivienda popular y social (y por supuesto la vivienda residencial) en el país han desembocado en una oferta en la que domina la vivienda en propiedad y actualmente el 75.5 por ciento de las viviendas en el SUN están ocupadas por sus propietarios. La proporción de

éstos aumenta cuanto menor es el tamaño de la ciudad (véase capítulo, “Vivienda en renta”).

Por otro lado, los datos muestran que el parque habitacional en las ciudades del país es relativamente nuevo y en general, algo más del 70 por ciento de las viviendas tiene menos de 20 años (véase cuadro 2.2.1 en el CD anexo). Aunque esta información es poco confiable ya que, en general, la población desconoce la antigüedad de sus viviendas o generaliza mucho al respecto, sí permite detectar que son las ciudades pequeñas y medianas las que han visto aumentar más (en términos relativos) sus viviendas en los últimos 10 años (es decir entre 1990 y 2000) pero en términos absolutos, son las zonas metropolitanas las que muestran mayor cantidad de viviendas nuevas. Esto, que no significa necesariamente que las viviendas nuevas sean mayoritariamente de buena calidad, podría ser el resultado de cambios en un proceso de urbanización que durante mucho tiempo significó el crecimiento de lo que hoy son las zonas metropolitanas del país pero que, en los últimos años, parece estarse orientando hacia ciudades de menor tamaño.

En cuanto a las localidades no urbanas y diferenciando entre las rurales (menores de 2,500 habitantes) y las no urbanas como tal (con población entre 2,500 y 14,999 habitantes) que de acuerdo al SUN no alcanzan el rango de ciudades,⁸ se observa que el mayor porcentaje de la población y las viviendas se localizan en las primeras (rurales) en las cuales habitan 15.3 millones de personas (véase cuadro 2.2.2 en el CD anexo).

La población de las áreas no urbanas en general, habita en viviendas con características cuantitativa y cualitativamente diferentes a las de las ciudades. Esto es válido tanto en lo referente a los patrones de distribución en el territorio como en lo relativo al tipo de recintos, tamaño (número de cuartos), materiales utilizados en su construcción y servicios de que dispone, todo lo cual se encuentra estrechamente vinculado con las necesidades que impone el tipo de actividad productiva que realiza la unidad doméstica campesina y con el modo de vida que genera.

La clase de vivienda dominante en las localidades no urbanas es nuevamente la “casa independiente” pero aquí las otras clases de vivienda están prácticamente ausentes, y esto es aplicable para los dos tipos de localidades analizadas: áreas rurales y no urbanas. En parte, esto se

⁸*Idem.*

debe a la falta de oferta de programas sociales en la forma de conjuntos de viviendas en estas áreas, pero fundamentalmente tiene que ver con la oferta casi irrestricta de suelo y las consecuentes posibilidades de construir o autoconstruir en ellas. Esto también podría explicar el mayor porcentaje (86.2 por ciento) de vivienda en propiedad que caracteriza a estas áreas en relación con las urbanas.

En general las viviendas de localidades no urbanas son relativamente recientes; prácticamente siete de cada 10 tienen una antigüedad de hasta 20 años lo cual es similar a lo que sucede en las ciudades. Si bien no hay estudios sobre este tema, es muy probable que ello (y también el mejoramiento que se observa en estas áreas) se deba al empleo, por parte de las familias mexicanas, de los recursos (que alcanzan montos superiores a los 10,000 millones de dólares anuales) que están enviando los trabajadores que han emigrado a Estados Unidos y que, como se sabe, son originarios principalmente de áreas rurales y pequeños pueblos del país.

Dimensión constructiva de la vivienda

En relación con los aspectos constructivos, existe en las viviendas una diversidad de situaciones que se aprecian en los diferentes materiales empleados en techos, paredes y pisos. En general en las ciudades tiende a dominar en todos los componentes de la estructura los materiales duraderos y considerados de mejor calidad, especialmente en las zonas metropolitanas. Al mismo tiempo, en la medida en que disminuye el tamaño de la ciudad, aumenta la proporción de viviendas con materiales de menor calidad, en cada uno de sus componentes (véase cuadro 2.2.3 en el CD anexo). Pero también, al interior de cada tipo de ciudad, es decir, considerando las localidades que forman parte de ellas, también se aprecian diferencias en los materiales empleados, los cuales tienden a ser menos duraderos en las localidades más pequeñas aun tratándose de zonas metropolitanas.

Por su parte, en las localidades no urbanas, se puede afirmar (véase cuadro 2.2.4 en el CD anexo) que las características constructivas de las viviendas aparecen, en general como deficientes sobre todo si se comparan con el nivel alcanzado en las ciudades. Así, 1.5 millones de viviendas tienen techo de lámina y 1.2 millones tienen piso de tierra y 1.6 millones están construidas con materiales diferentes al ladrillo. Sin embargo, estos datos hay que estimarlos considerando que el criterio con que se evalúa

la calidad del material en las áreas no urbanas debe diferir del empleado para las viviendas en ciudades puesto que, se sabe, que muchos materiales que en las ciudades aparecen como “malos” en el campo no lo son. Pero sin duda, hay cuestiones como “el piso de tierra” que indica una situación indeseable en cualquier localización o territorio.

La infraestructura y los servicios para la vivienda

Como se dijo en la introducción, la infraestructura y los servicios son normalmente el resultado de la intervención pública en el proceso de la vivienda cualquiera que sea el promotor o ejecutor de la misma. Se sabe, sin embargo, que en las ciudades mexicanas una parte no menor de esta infraestructura ha sido llevada hasta la vivienda por los propios interesados, contando normalmente para ello con el apoyo del Estado (gobiernos estatales o locales). A pesar de esto, los datos muestran que la situación prevaleciente no puede ser catalogada como adecuada y además, que es lo que interesa destacar aquí, la presencia de infraestructura y servicios decae en la medida en que las ciudades disminuyen de tamaño.

Salvo en lo que respecta a la electricidad, que llega a más del 90 por ciento de las viviendas en todas las ciudades del país, el resto de los servicios tiene deficiencias ya sea porque no alcanzan a todas las viviendas, ya sea porque la dotación del servicio funciona mal o por ambas cosas a la vez. Así, por ejemplo, el agua entubada es un servicio que abarca entre el 95 y el 75 por ciento de las viviendas (dependiendo del tamaño de la ciudad); sin embargo, entre los que sí disponen de este servicio (al menos hasta su predio) sólo la reciben diariamente entre el 75 y el 85 por ciento de las viviendas. De igual forma, de entre el 95 y 55 por ciento de las viviendas (según tamaño de la ciudad) que tienen servicio de recolección de basura, no más del 30 por ciento recibe el servicio diariamente; el resto lo recibe entre una y tres veces por semana o “de vez en cuando o nunca”.

También es necesario destacar que hay entre 6 y 30 por ciento de las viviendas en las ciudades con carencia absoluta de algún sistema de drenaje y que descargan sus aguas negras directamente al suelo (quebradas), ríos, lagos o el mar. El impacto negativo de esta situación en el medio ambiente y en las condiciones de salud de la población ha sido conti-

nuamente señalado y representa uno de los problemas más serios de la vivienda en la actualidad.

En las zonas no urbanas (rurales y no urbanas) la dispersión que caracteriza a las viviendas en cuanto a localización, constituye un obstáculo fundamental para la dotación de los servicios. Frente a esto, en otros países, las nuevas tecnologías vinculadas a programas de desarrollo sustentable han ayudado a mejorar la calidad de los servicios e instalaciones en las viviendas en las áreas no urbanas. Sin embargo, en México no existe una política habitacional clara que promueva e impulse programas de este tipo para el “campo” y lo que se ha adelantado al respecto es el resultado muy limitado de algunos programas impulsados por ONG u organismos internacionales.

Por eso se observa que la vivienda rural registra niveles muy bajos de dotación de estos servicios, incluso desde una perspectiva diferente a la que evalúa a la vivienda urbana: 70 por ciento del total de las familias no tiene agua dentro de la vivienda y 48 por ciento carece de drenaje. Así también, si bien la electricidad es un servicio que ha logrado una cobertura casi total a nivel de todas las localidades del país, en las localidades no urbanas continúa siendo un servicio ausente para un gran número (casi 13 por ciento) de familias. Además, la situación en relación con los servicios es notoriamente inferior en las áreas rurales (menores de 2,500 habitantes) que en las que han sido señaladas como propiamente “no urbanas”.

Las instalaciones en la vivienda

Como se dijo anteriormente, no basta con que los organismos responsables doten de infraestructura y servicios a las áreas habitacionales y los hagan funcionar (lo que, como se acaba de ver, muestra serias deficiencias en las ciudades del país). Para que una vivienda sea adecuada tiene que tener, además, incorporados o instalados estos servicios en su interior y esto no sucede en la totalidad de las viviendas en las ciudades. Especialmente grave se muestra la situación del agua al interior de la vivienda, de la cual carece entre el 25 por ciento y el 55 por ciento de las viviendas (según el tamaño de la ciudad). También, la disposición de un sanitario con agua corriente, el cual está ausente en una magnitud que fluctúa el 26 por cien-

to y el 54 por ciento de las viviendas que sí tienen servicio sanitario (que no son todas).

Las carencias que se detectan en relación con las instalaciones básicas es una de las situaciones más injustas que afectan a la población en cuanto a vivienda, porque tienen que ver con la carencia de recursos en los hogares para enfrentarlas y con la incapacidad de los organismos públicos para apoyar a las familias deficitarias. Además, como se ha visto a propósito de otras características, es proporcionalmente más grave en las ciudades más pequeñas y, también, en las localidades menores dentro de las grandes ciudades.

En las áreas no urbanas, la situación de las instalaciones dentro de la vivienda coincide con las carencias detectadas en otros aspectos. Hay altos porcentajes de viviendas sin agua al interior (70 por ciento), sin agua en el sanitario (87 por ciento), o cocinando con leña o carbón (casi 50 por ciento). En este caso es indudable que la falta de servicios públicos hasta la vivienda que se localiza en el campo afecta la dotación de los satisfactores básicos al interior de ella, y que las costumbres y usos en la vida cotidiana han sido diferentes a los que se dan en las ciudades, pero también es cierto que en la actualidad existen alternativas para dotar de estos servicios a viviendas individuales (plantas de luz, sistemas ecológicos de drenaje, pozos de agua y almacenamiento de aguas lluvias, tanques de gas estacionarios, etcétera) que suponen (y realmente significan) un mejoramiento en este sentido. De ahí que las carencias que muestran las viviendas “no urbanas” en la actualidad están expresando no sólo un atraso en relación con tecnologías apropiadas sino, principalmente, una falta de recursos y, directamente, la pobreza que afecta a la mayoría de las familias campesinas o de pequeños pueblos rurales en una situación de ausencia total de políticas habitacionales oficiales de apoyo.

Los espacios para el hogar

Estudiar a la vivienda como un espacio habitado por una familia (u hogar) permite identificar los problemas de funcionamiento y de capacidad de la vivienda para responder a las demandas básicas de sus ocupantes independientemente de la calidad de materiales y servicios complementando un diagnóstico general de ella. El problema más grave que se percibe en este sentido es el del hacinamiento (concebido como 2.5 o

más personas por cuarto dormitorio) que afecta a más del 40 por ciento de las viviendas del país además de que, como sucede en otras dimensiones de análisis, existe deterioro progresivo de la situación cuanto más pequeña es la ciudad.

De igual manera pero en relación con el tamaño, las viviendas en las ciudades de menor dimensión tienden a ser más pequeñas (menor número de cuartos) y a tener menos recintos (por ejemplo disponibilidad de recinto cocina) salvo en lo que respecta a la presencia de sanitario exclusivo que es el único indicador de los disponibles que muestra una situación más desventajosa para las zonas metropolitanas. Además, en una proporción que fluctúa entre cerca del 10 por ciento y el 12 por ciento de las viviendas que sí tienen un cuarto para cocinar, resulta que alguien duerme en esa cocina.

En las áreas no urbanas el espacio de la vivienda debe ser analizado desde otra óptica, especialmente en lo que respecta al hacinamiento. En este sentido, si se emplean criterios similares a los que se aplican a la vivienda de las ciudades (2.5 o más personas por cuarto dormitorio), el hacinamiento en las viviendas de áreas no urbanas es muy alto. Sin embargo, si se piensa que los espacios de estas viviendas están definidos y utilizados en gran medida en función de las actividades productivas que desarrolla la familia, el concepto de cuarto dormitorio puede variar y eso lleva a calcular de una manera diferente el hacinamiento. Por eso aquí se ha considerado también que existe hacinamiento en las viviendas donde hay 2.5 o más personas por cuarto de la vivienda (no sólo en los cuartos dormitorios) sin contar la cocina. El resultado es diferente y, desde esta perspectiva, el hacinamiento en las áreas no urbanas es mucho menor que en las ciudades a pesar de que existen niveles más altos de densidad domiciliaria, como resultado del mayor tamaño que en general tienen las familias del campo.

Al mismo tiempo, en las áreas rurales se observa que un porcentaje similar al que se da en las ciudades (88.3 por ciento) tienen un cuarto para cocinar y más del 70 por ciento dispone de un sanitario exclusivo, mostrando con esto que el espacio para construir no es la limitación principal en este tipo de áreas. El problema está, fundamentalmente, en las instalaciones y los servicios de la vivienda y, como se verá más adelante, en la calidad integral de ella. •

PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS INTEGRADO DEL REZAGO HABITACIONAL

Introducción: medición de la calidad de la vivienda

En el apartado anterior se ha descrito la situación actual (año 2000) de la vivienda diferenciando dimensiones de análisis y, en consecuencia, mostrando distintas problemáticas en relación con su calidad. Sin embargo, esto no nos permite conocer la situación prevaleciente en cuanto al rezago (o déficit) total de viviendas existente en el país, entendiendo como deficitaria a una vivienda que puede tener alguno de los problemas de calidad estudiados anteriormente o todos ellos juntos.

En consecuencia, ha sido necesario desarrollar un procedimiento que posibilite identificar de manera integrada la problemática que, en términos de su calidad, afecta a cada vivienda de la cual tenemos información.⁹ Para esto se ha construido un “índice de calidad de la vivienda” que integra tres “subíndices” que a su vez reúnen tres grupos diferenciados de indicadores de la vivienda.¹⁰ Estos subíndices son:

- a) *Subíndice de calidad de materiales e instalaciones de la vivienda.* En este caso se han conjuntado dos dimensiones de análisis que incluyen indicadores de las características de la vivienda más vinculadas a la acción e inversión familiar particular. Básicamente expresa la situación prevaleciente en cuanto a materiales de techos, paredes y pisos, servicio sanitario, conexión de agua al interior y al servicio sanitario y combustible para cocinar.
- b) *Subíndice de calidad de infraestructura y servicios.* Incluye las variables de calidad de la vivienda que tienen que ver fundamentalmente con la acción de entidades públicas: disponibilidad y dotación de agua, drenaje, electricidad, eliminación de basura.
- c) *Subíndice de calidad espacial de la vivienda* que incorpora las variables que expresan la relación de la vivienda con sus ocupantes y por lo tanto describe “el espacio disponible” por cada familia independientemente de su calidad constructiva y servicios. Se ha construido principalmente con las

⁹Esto ha sido posible con la información que proporciona INEGI con la Muestra Censal del 2000, que resulta representativa a nivel de municipio (y delegaciones) del país y que proporciona información de las características de cada vivienda en cuanto a las dimensiones de análisis identificadas para este estudio.

¹⁰Este índice, en su procesamiento estadístico a partir del método de componentes principales, ha sido elaborado por la maestra Gabriela Ponce y puede consultarse en el anexo metodológico.

variables de: número de personas por cuarto dormitorio, cuarto cocina exclusivo y sanitario exclusivo.

Para cada uno de estos tres subíndices se definieron situaciones de “bueno”, “regular”, “malo” y “muy malo” en relación con cada una de las variables, considerando (y valorando de cero a uno), la existencia de problemas en relación con uno, varios, o todos los indicadores utilizados.

Estos subíndices se pueden manejar por separado para detectar situaciones parciales en cuanto a la “calidad de la vivienda”. Pero, para este trabajo, ellos han sido también conjuntados en un índice resumen construido con análisis factorial (componentes principales) en el cual se han combinado todas las categorías que expresan la “calidad de la vivienda” y que tiene integradas 14 variables de las propuestas anteriormente. Resulta así que las viviendas *muy malas* tienen importantes problemas vinculados con los tres subíndices: materiales e instalaciones, servicios y espacio; las viviendas *malas* pueden presentar problemas serios en dos de ellos o un deterioro menos serio en los tres; las viviendas *regulares* pueden tener problemas serios vinculados a uno sólo de los subíndices o bien, limitaciones menores relacionadas con uno o dos de ellos. Las viviendas *buenas* no presentan problemas.

Calidad de la vivienda y “rezago” habitacional

En los apartados previos se mostró que a partir de diversos indicadores vinculados a las diferentes dimensiones de análisis de la vivienda, en la actualidad (año 2000) se puede detectar una situación habitacional general claramente más favorable en cuanto a “calidades” en las ciudades más grandes del país, especialmente a las zonas metropolitanas. Y un deterioro progresivo en la medida en que los asentamientos disminuyen en magnitud.

La aplicación del “índice general de calidad” confirma este diagnóstico y permite identificar no sólo el peso relativo de las distintas situaciones de vivienda buena, regular, mala y muy mala, sino también la cantidad de viviendas que se encuentran en cada una de estas condiciones en los diferentes tipos de territorio que se han venido analizando anteriormente.

Si de este total se eliminan las viviendas calificadas como “buenas”, las regulares, malas y muy malas constituyen parte importante del así llama-

do “rezago habitacional” existente en el país en la actualidad (año 2000). Es decir son viviendas que tienen algún problema relacionado con una o más de las dimensiones de análisis de calidad y representan, por lo tanto, una forma de necesidad habitacional que se expresa en la demanda de alguna acción específica que puede ir desde la reposición (vivienda nueva) a la ampliación o reparación mayor o menor de una vivienda existente. El resto del rezago habitacional lo constituye la demanda de nueva vivienda por parte de los hogares que carecen de ella en el momento del análisis.

Estas categorías utilizadas para calcular el rezago habitacional coinciden con las propuestas en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (Sedesol).¹¹ Lo que difiere, en este estudio, son los criterios para definir las condiciones en que se encuentran las viviendas y, por lo tanto, para dimensionar el rezago total y por tipo de acciones que, como se verá más adelante, resulta mucho mayor en este análisis. Las diferencias principales tienen que ver con la identificación de las viviendas que deben mejorarse o repararse, principalmente porque para evaluar el estado de la vivienda la propuesta oficial (Sedesol) considera sólo la calidad de los materiales en pisos y paredes. En este estudio, en cambio, se toma en cuenta también la situación en términos de dotación de servicios y las instalaciones en la vivienda.

Calidad de la vivienda y rezago en las ciudades del SUN

El análisis integral de la calidad de la vivienda en las ciudades del SUN (basado en el índice de calidad ya mencionado) muestra un mayor peso relativo de las viviendas buenas en las ciudades de mayor tamaño mientras que las viviendas más malas son proporcionalmente más en las ciudades más pequeñas. Esto, que podría significar una asociación positiva entre tamaño de ciudad y calidad de la vivienda, se traduce también en un mayor número absoluto de viviendas muy malas y malas en las ciudades más pequeñas a pesar de las diferencias de tamaño entre los asentamientos (véase cuadro 2).

¹¹De acuerdo al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (Sedesol, 2001) la situación de la vivienda en el país hace necesario definir diferentes tipos de acciones y propone: a) sustitución de viviendas que han terminado su vida útil; b) ampliación de viviendas reducida; c) reparación de viviendas; d) construcción de las viviendas nuevas necesarias para que todos los hogares del país tengan una casa independiente donde habitar. A partir de esto, el programa define un rezago total a nivel nacional de 4'291,000 acciones en vivienda que comprende: necesidad de vivienda nueva: 1'811,000 acciones; necesidad de mejoramiento: 2'480,000 acciones.

De acuerdo con las condiciones de calidad detectadas se puede señalar que el problema principal en las ciudades del país es, fundamentalmente, un problema del estado en que se encuentra la vivienda existente la cual, en proporción muy importante (casi 20 por ciento en las ciudades), puede ser catalogada como mala y muy mala y otra parte (25 por ciento) como “regular” (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Calidad general de la vivienda en el SUN. Año 2000
(Por ciento del total de viviendas, por tipo de ciudad)

<i>Tamaño de ciudad</i>	<i>Viviendas</i>				<i>Total</i>
	<i>Muy malas</i>	<i>Malas</i>	<i>Regulares</i>	<i>Buenas</i>	
<i>Zonas metropolitanas</i>					
% de total viviendas	1.7	8.4	24.5	65.4	100
Número de viviendas	142,756	723,373	2'099,104	5'614,498	8'579,731
<i>Aglomeraciones</i>					
% de total viviendas	5.6	13.3	23.1	58.0	100
Número de viviendas	192,648	455,257	791,042	1'987,822	3'426,769
<i>Ciudades medianas</i>					
% de total viviendas	6.3	15.8	26.2	51.7	100
Número de viviendas	203,871	515,059	852,213	1'684,430	3'255,673
<i>Ciudades pequeñas</i>					
% de total viviendas	15.3	25.5	29.0	30.3	100
Número de viviendas	381,149	635,514	722,505	756,504	2'495,672
<i>Total ciudades SUN</i>					
% de total viviendas	5.2	13.1	25.1	56.6	100
Número de viviendas	920,424	2'329,203	4'464,864	10'043,254	17'757,745

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, muestra censal de 2000.

Esta situación se traduce en un rezago habitacional importante que plantea demandas muy específicas. Así, es posible asegurar que una parte variable de las viviendas con problemas de calidad resultan difícilmente mejorables, especialmente aquellas clasificadas como muy malas y que además son muy antiguas (mayores de 20 años). En general estas viviendas deberían ser *sustituidas por vivienda nueva*,¹² que sería un tipo de acción o programa importante

¹²También forman parte de las viviendas que deben sustituirse las clasificadas como viviendas de alto riesgo por su localización (zonas de inundación, barrancas, zonas de minas, etcétera). Sin embargo, la falta de información al respecto impide calcular y ubicar este rezago.

pero no dominante en términos cuantitativos. Según el cuadro 3 representaría sólo el 1.8 por ciento del total de acciones requeridas. A estas viviendas nuevas habría que agregar las que se requieren para que cada hogar (de los formados hasta el año 2000) pueda tener su propia vivienda.¹³ El rezago o demanda de *nueva vivienda por los hogares sin vivienda* es de 835,354 unidades (que representan el 4.7 por ciento del parque existente) y significa el 9.8 por ciento de las acciones que se necesitan.¹⁴ En consecuencia, el total de viviendas nuevas que se precisan en 2000, es de 991,309 unidades¹⁵ (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Cálculo de las acciones requeridas según características
del rezago habitacional en las ciudades del SUN. Año 2000
(Total absoluto y por ciento de acciones)

Tipo de ciudad	Vivienda nueva por reemplazo***		Mejoramiento de vivienda** (ampliación y reparación o ambos)		Vivienda nueva (demanda de hogares sin viviendas)*		Total de acciones según tamaño ciudad	
	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%
Zonas metropolitanas	16,514	10.3	2'948,719	39.0	439,522	52.6	3'404,755	40.0
Aglomeraciones	23,493	14.8	1'415,454	18.6	162,214	19.4	1'601,161	18.6
Ciudades medias	31,876	20.6	1'539,267	20.4	130,125	15.6	1'701,268	19.9
Ciudades pequeñas	84,072	54.2	1'655,096	22.0	103,493	12.3	1'842,661	21.5
Total acciones	155,955	100	7'558,536	100	835,354	100	8'549,845	100
Por tipo de acción	155,955	1.8	7'558,536	88.4	835,354	9.8	8'549,845	100

*Calculado de acuerdo con la muestra censal.

**Se refiere a viviendas "muy malas" con 20 años o menos, viviendas "malas" y "viviendas regulares".

***Son viviendas muy malas con más de 20 años.

Fuente: Elaborado a partir de la muestra censal del 2000 expandida.

Pero, dado que en México no sobran ni los recursos ni las viviendas, es importante conservar y mejorar lo más posible del parque habitacional existente (sacando provecho de los recursos ya empleados, especialmente por las familias). Esto significa que las principales necesidades habitacionales de la

¹³Además, a partir de ahora (año 2000) se requiere vivienda nueva para encarar la demanda proveniente de los nuevos hogares y del crecimiento de la población. Véase al respecto el capítulo 1.

¹⁴Se han calculado a partir de la muestra censal.

¹⁵Esta cifra es aproximadamente la mitad de lo que propone el PSV.

población, es decir “el rezago”, lo que “falta en cuanto a vivienda” debe ser encarado fundamentalmente con programas *de mejoramiento (y ampliación) de las viviendas existentes* por lo que la gran mayoría de las acciones que se requieren en las ciudades en la actualidad (sobre siete millones, que representan más del 88 por ciento del total de las requeridas) deben orientarse a recuperar el parque habitacional existente (véase cuadro 3).¹⁶

En líneas generales, las acciones de mejoramiento propuestas deben estar encaminadas a ampliar los espacios de la vivienda, a mejorar estructura y materiales, a efectuar instalaciones o a introducir servicios. De acuerdo con esto, el cuadro 4 muestra el tipo de programa que se requiere actualmente para enfrentar el mencionado rezago así como la localización de las acciones según tamaño de ciudad.

Cuadro 4
Requerimientos de programas de mejoramiento
según tamaño de ciudad en el SUN
(Porcentaje de viviendas deficitarias, por tipo de ciudad)

<i>Tamaño de ciudad</i>	<i>Necesidades</i>			<i>Total viviendas deficitarias</i>
	<i>Servicios</i>	<i>Espacio</i>	<i>Instalaciones y materiales</i>	
Zonas metropolitanas	77.3	88.3	88.6	2'948,719
Aglomeraciones	85.8	85.6	91.5	1'415,454
Ciudades medias	81.7	84.6	93.6	1'539,267
Ciudades pequeñas	90.7	82.8	95.6	1'655,096

*De acuerdo con los Subíndices de calidad de la vivienda integrados en Índice General.
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, muestra censal del 2000.

De acuerdo con el cuadro, la mayor parte de la vivienda nueva debe orientarse hacia las zonas metropolitanas y hacia las ciudades pequeñas. Los programas de mejoramiento, por su parte, son de varios tipos y se distribuyen, en cierta forma, de acuerdo con el tamaño de ciudad de que se trata. Como se observa en el cuadro 4, que incluye sólo las viviendas deficitarias (es decir no se consideran las viviendas buenas ni las que deben reemplazarse) en general la mayor demanda es de mejoramiento de las instalaciones y de las condiciones

¹⁶Esta cifra difiere considerablemente con el cálculo oficial efectuado en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, que dimensiona las necesidades de mejoramiento en 2'480,000 acciones. Como se dijo, los criterios para definir las necesidades de mejoramiento son diferentes.

físicas (materiales) en la vivienda, especialmente en las ciudades pequeñas. El problema del espacio, en cambio, es algo menor y afecta fundamentalmente a las viviendas de zonas metropolitanas disminuyendo en intensidad a medida que la ciudad es de menor tamaño.¹⁷ De igual forma, las zonas metropolitanas presentan menos problemas vinculados a la falta de servicios y la demanda aumenta proporcionalmente en las ciudades más pequeñas.

La calidad de la vivienda en localidades no urbanas

En el caso de las áreas no urbanas, la aplicación del índice de calidad debe ser tomado con mucha precaución. Esto, porque los criterios para definir las situaciones buenas, regulares, malas o muy malas difieren enormemente entre el campo y la ciudad. Esto es especialmente cierto en la evaluación de los materiales constructivos de los diferentes componentes estructurales de la vivienda, pero, como ya se dijo, también sucede con los espacios de que se dispone (y el hacinamiento que las afecta) y, en cierta forma con las instalaciones y los servicios. Sin embargo, se ha mantenido el mismo enfoque utilizado para el caso de las ciudades como una manera de describir la situación general y, también, de comparar al interior de este gran universo denominado en el SUN como “no urbano”.¹⁸

Así, de acuerdo con el índice integrado de calidad de la vivienda, en las localidades no urbanas existirían algo más de 3 millones de unidades calificadas como muy malas y malas. Pero, de acuerdo con dicho índice, las peores condiciones habitacionales se registran en las localidades menores de 2,500 habitantes, en donde más del 70 por ciento de las viviendas (2.4 millones) es altamente deficitaria. De éstas, la mayor parte requiere alguna acción de mejoramiento pero además, y superando proporcionalmente a lo que sucede en las ciudades, una cantidad importante de ellas (7.1 por ciento) debe ser reemplazada porque conjuga situaciones de gran deterioro con mucha antigüedad (véase cuadro 5). De igual forma, en las áreas no urbanas y rurales, se requiere una cuota significativa

¹⁷Esto puede tener relación con las mayores facilidades que hay en las ciudades de menor tamaño para conseguir suelo, lo que facilita la extensión de la vivienda o la construcción de otras viviendas en los predios. Además, en las ciudades más grandes hay mayor proporción de departamentos, los cuales no pueden modificarse frente a los cambios de tamaño de la familia.

¹⁸En relación con el hacinamiento, el índice de calidad aplicado a las viviendas en áreas no urbanas considera como deficitarias a las viviendas con 2.5 personas o más por cuarto dormitorio.

de acciones de vivienda nueva (152,622) para satisfacer las necesidades de los hogares sin vivienda en la actualidad (año 2000).

Cuadro 5
Cálculo de las acciones requeridas
según características del rezago habitacional
en las áreas no urbanas. Año 2000

<i>Tipo de asentamiento</i>	<i>Vivienda nueva (por reemplazo)***</i>		<i>Mejoramiento de vivienda** (ampliación y reparación)</i>		<i>Vivienda nueva (demanda de hogares sin viviendas)*</i>		<i>Total de acciones en áreas no urbanas</i>	
	<i>Vivienda</i>	<i>%</i>	<i>Vivienda</i>	<i>%</i>	<i>Vivienda</i>	<i>%</i>	<i>Vivienda</i>	<i>%</i>
Áreas no urbanas	305,715	7.1	3'819,681	89.3	152,622	3.6	4'278,018	100

*De acuerdo con la muestra censal.

**Se refiere a viviendas “muy malas” con 20 años o menos, viviendas “malas” y “viviendas regulares”.

***Son viviendas muy malas con más de 20 años.

Fuente: Elaborado a partir de la muestra censal del 2000 expandida.

Síntesis del análisis de la calidad de la vivienda a nivel nacional

De acuerdo con la evaluación de la calidad de la vivienda en el año 2000, en el país se requiere un conjunto de acciones diversas para enfrentar el rezago habitacional calculado para ese año. Estas acciones, resumidas en el cuadro 6, son fundamentalmente de mejoramiento de vivienda y dadas las carencias específicas señaladas en este estudio, deben orientarse de manera diferenciada hacia las distintas ciudades que constituyen el SUN en el país. En las áreas no urbanas se requiere, en cambio, de programas de nueva vivienda y, con todas las limitaciones de la forma de medición, también de un alto porcentaje de mejoramiento constructivo (y ampliación) de la vivienda existente.

Considerando que existen diferentes niveles de deterioro de la vivienda, señalados al distinguir una calidad “mala” y “muy mala” de una “regular”, las acciones de mejoramiento que se requieren para la vivienda a nivel nacional, deben tener también diferentes alcances. Así, de los poco más de 11 millones que muestra el cuadro 6, el 48.5 por ciento (un total

de 5'404,726 acciones) se refieren a viviendas calificadas de regulares, por lo que las acciones, en este caso, pueden considerarse de alcance parcial o constituir intervenciones menores. Pero es importante destacar que el restante 51.5 por ciento (5'736,126 acciones) debe contemplarse como programas de mejoramiento (y/o ampliación) exhaustivo o integral de la vivienda, lo que requiere normalmente de la intervención de diferentes agentes, fundamentalmente gobiernos locales y organismos oficiales, y de programas especiales para cada situación.

Cuadro 6
Cálculo de las acciones requeridas
según características del rezago habitacional a nivel nacional
Año 2000

Tipo de asentamiento	Vivienda nueva (por reemplazo)***		Mejoramiento de vivienda** (ampliación y reparación)		Vivienda nueva (demanda de hogares sin viviendas)*		Total de acciones por tipo de asentamiento	
	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%	Vivienda	%
Ciudades	155,955	1.8	7'558,536	88.4	835,354	9.8	8'549,845	100
Áreas no urbanas	305,715	7.1	3'819,681	89.3	152,622	3.6	4'278,018	100
Total país por tipo de acción	461,670	3.6	11'378,217	88.7	987,976	7.7	12'827,863	100

* Calculado de acuerdo con la muestra censal.

** Se refiere a viviendas “muy malas” con 20 años o menos, viviendas “malas” y “viviendas regulares”.

*** Son viviendas muy malas con más de 20 años.

Fuente: Elaborado a partir de la muestra censal del 2000 expandida.

VIVIENDA Y HOGARES EN EL AÑO 2000

Definido hasta ahora el tipo de acciones prioritarias que deben llevarse a cabo en materia habitacional en el país y dónde deben efectuarse estas acciones, es importante conocer quiénes son los afectados por el problema de la vivienda y qué características tienen estas familias. En lo que sigue se presentan algunos antecedentes demográficos y socioeconómicos de los hogares que ocupan las viviendas analizadas e incluidas entre las muy malas, malas y regulares, haciendo especial énfasis en las características del jefe del hogar.

En las *áreas urbanas*, en un total de 7'714,491 viviendas clasificadas como regulares, malas y muy malas habita un total de 8'173,440 hogares que representan la mayor parte de los hogares que demandan alguna acción habitacional.¹⁹ Estos hogares tienen diferentes características pero es evidente que los que ocupan las viviendas más deterioradas son familias que tienen condiciones socioeconómicas muy malas. Además, estas condiciones empeoran cuanto más pequeña es la ciudad.

Así, en promedio los jefes de hogar en estas viviendas tienen entre 38 y 45 años, es decir, se trata de hogares en un ciclo intermedio y que por lo mismo pueden ser todavía sujetos de crédito para vivienda. En cambio, entre el 11 y 19 por ciento de los hogares con problemas tienen jefes mayores de 60 años, lo que les plantea dificultades para recibir apoyo externo (crédito) y enfrentar el mejoramiento o la compra de una casa nueva.

Los antecedentes socioeconómicos del jefe y la familia muestran que entre 50 por ciento y 85 por ciento de los hogares en viviendas malas, muy malas y regulares tienen ingresos familiares menores a 2.5 veces el salario mínimo mensual por lo que es difícil que se constituyan en demanda solvente frente a la oferta de vivienda en la actualidad, incluida la de "interés social". Además, importantes porcentajes de jefes de hogar cuentan con niveles educacionales bajos o nulos; los jefes analfabetas son entre un 10 y casi 30 por ciento y más del 50 por ciento no ha superado el nivel de educación primaria. Del mismo modo, hay altos porcentajes de jefes que trabajan como jornaleros o peones (en las ciudades) y más del 25 por ciento trabaja en actividades por cuenta propia. En estas condiciones es difícil pensar que estas familias podrán mejorar su situación laboral y de ingresos en el corto plazo de modo de encarar, por su cuenta, el mejoramiento habitacional.

La situación es más complicada en las *localidades no urbanas*, tanto en las menores de 2,500 habitantes como en las de mayor tamaño (2,500 a 14,999 habitantes). En ellas hay un total de 4'125,396 viviendas que representan algún tipo de rezago por calidad en las que habitan 4'283,370 hogares que tienen problemas habitacionales. Al igual que sucede en las ciudades, las viviendas con más problemas (malas y muy malas y también las regulares) concentran los hogares en condiciones socioeconómi-

¹⁹Hay que considerar que en las calificadas como viviendas buenas (no contabilizadas aquí) hay también un número importante de hogares que comparten vivienda y por lo tanto, son parte de la demanda de vivienda nueva.

cas deficiente con la diferencia que, en estas áreas no urbanas, la situación es en extremo deteriorada.

En estos hogares, en general, el jefe tiene una escolaridad muy baja y hay un alto porcentaje de analfabetas (entre 38 y 14 por ciento según el tamaño del asentamiento). De igual forma en las localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes hay un peso algo mayor que en las ciudades, de jefes de sexo femenino y, en general, los hogares están en un ciclo más avanzado y tienen jefes algo mayores que en las ciudades y, sobre todo, un porcentaje elevado de jefes mayores de 60 años.

Pero donde las diferencias son importantes es en relación con los ingresos. Aquí, encontramos una mayoría (entre 65 por ciento y 90 por ciento) de hogares que no superan los 2.5 salarios mínimos mensuales y muy pocos llegan a los 4.5 salarios mínimos. Además, por la situación laboral que los caracteriza, son muy pocos los hogares con jefes derechohabientes de alguna institución de vivienda. En estas condiciones, la población de las áreas no urbanas del país está, realmente, muy lejos de transformarse en demanda solvente o, al menos, en beneficiarios de algún programa actual de vivienda social. Además, es importante destacar que las particularidades culturales, el nivel socioeconómico y el tipo de actividad que la familia de localidades no urbanas lleva a cabo cotidianamente, genera la necesidad de un tipo de vivienda que no obedece los parámetros de la vivienda urbana.

CALIDAD DE LA VIVIENDA Y GRUPOS DE POBLACIÓN ESPECÍFICOS

La información censal sobre el jefe y su hogar,²⁰ vinculada con la calidad de la vivienda que ocupan, permitió identificar grupos específicos que por sus condiciones socioeconómicas y por su comportamiento demográfico constituyen grupos más vulnerables y requieren ser estudiados con mayor profundidad. Esto, con el fin de identificar acciones focalizadas y programas específicos en materia habitacional.

Para este análisis se tomaron en cuenta diversas variables que dan cuenta de las condiciones socioeconómicas y demográficas que distin-

²⁰Proporcionada por la muestra censal del año 2000.

guen a los grupos vulnerables dentro del total de hogares que habitan en viviendas catalogadas como muy malas, malas y regulares.

Los grupos identificados como especiales son aquellos cuyos jefes son mujeres; indígenas; muy jóvenes o ancianos y, también, los hogares unipersonales que han sido, hasta ahora, ignorados como demanda específica de vivienda social. Si bien en algunos casos los hogares de estos tipos no tienen mucho peso (por ejemplo los grupos étnicos en las zonas metropolitanas), llama la atención que aquellos que viven en viviendas de mala calidad representan porcentajes elevados del total de hogares por grupos y, además, aumentan proporcionalmente a medida que la ciudad es más pequeña. Es decir, los grupos que aquí se analizan se destacan por las altas proporciones de sus miembros que habitan en viviendas deterioradas y estos hogares tan vulnerables lo son más todavía en las ciudades de menor tamaño (véase cuadro 7).

Cuadro 7

Hogares de grupos especiales de la población según jefe en viviendas deterioradas (muy malas, malas y regulares) por tamaño de ciudad en el SUN (Porcentaje del total de hogares y porcentaje del total según grupo)

<i>Tamaño de ciudad</i>	<i>Hogares según característica jefe</i>							
	<i>Zonas metropolitanas</i>		<i>Aglomeraciones</i>		<i>Ciudades medias</i>		<i>Ciudades pequeñas</i>	
<i>Tipo de hogar</i>	<i>% de total</i>	<i>En viviendas deterioradas*</i>	<i>% del total</i>	<i>En viviendas deterioradas*</i>	<i>% de total</i>	<i>En viviendas deterioradas*</i>	<i>% de total</i>	<i>En viviendas deterioradas*</i>
Con jefatura femenina	21.0	31.3	22.5	39.6	21.5	44.8	19.5	66.1
Jefe de grupo étnico	1.0	60.4	3.4	66.5	2.8	71.9	7.7	90.1
Con jefe joven **	34.1	45.9	34.2	48.7	34.7	55.2	32.5	75.7
Con jefe adulto mayor***	16.6	25.3	17.3	39.6	17.6	46.4	21.4	66.3
Hogares unipersonales	6.1	29.1	7.2	40.4	6.7	47.6	6.3	66.1

*Se trata del porcentaje de hogares en viviendas deterioradas en el total de hogares por grupo según jefe.

** Jefes hasta 35 años.

***Jefe de 60 años o más.

Fuente. Elaboración propia a partir de INEGI, muestra censal del 2000.

Jefatura femenina y calidad de la vivienda

Los hogares con jefatura femenina, particularmente los monoparentales, son habitualmente considerados como hogares de sectores vulnerables de la población, porque parecen encontrarse en peores condiciones para enfrentar las situaciones vitales cotidianas, que aquellos hogares donde el jefe es de sexo masculino y, sobre todo, aquéllos donde están presentes los dos cónyuges.

En el caso de los hogares con jefatura femenina frente al problema de la vivienda en las áreas urbanas esto es parcialmente cierto ya que los datos apuntan a que estos hogares consolidan y mejoran su vivienda en mayor porcentaje que los con jefes hombres. Es decir, en cualquier tamaño de ciudad de que se trate el porcentaje de hogares con jefatura femenina aumenta con la calidad de la vivienda mostrando una asociación positiva y estadísticamente significativa entre ambas variables (sexo –femenino– del jefe y calidad de la vivienda).²¹ La explicación de esta situación tiene que ver con varios aspectos, entre otros, con que buena parte de los hogares con jefatura femenina se encuentran en el ciclo familiar más avanzado, lo que hace suponer que han tenido más tiempo para ir mejorando la vivienda que ocupan. También, porque estos hogares reciben mayores ingresos que otros grupos de la población (como los indígenas o los jóvenes) por lo que pueden invertir más en su vivienda.

Sin embargo, los hogares con jefatura femenina que habitan en viviendas de calidad mala, muy mala y regular (que varían entre el 30 por ciento y el 60 por ciento del total de hogares con jefes mujer) tienen algunas características socioeconómicas y demográficas que los colocan en situaciones inferiores que las de el resto de los hogares (por ejemplo, los con jefes hombres) y éstas se hacen peores en la medida en que la ciudad es de menor tamaño. Así, (véase cuadro 2.5.1.1. en el CD anexo) las jefas de sexo femenino tienen condiciones educacionales muy malas, (hay un elevado analfabetismo) y las que trabajan son pocas sobre todo en las ciudades más pequeñas. Hay también mayor proporción de jubiladas y, por supuesto, de mayores de 60 años. En consecuencia, entre las jefas de hogares que habitan viviendas que son parte del rezago habita-

²¹El valor de Chi cuadrado varía (según el tamaño de la ciudad) entre 6,781.0 y 15,380.0 con una significación de 0.000.

cional, se encuentran muy pocas que puedan ser derechohabientes de alguna institución de vivienda y optar a un crédito como beneficiaria y, más difícilmente aún, a un crédito bancario. Por lo tanto, este segmento de la población está en peores condiciones para recibir apoyo oficial para mejorar su vivienda o adquirir una nueva y cualquier acción que puedan emprender en este sentido, va a depender de sus propios esfuerzos.

Si bien la situación de los hogares con jefatura femenina en las ciudades es mala, las condiciones de los hogares con jefe mujer es dramática en las localidades no urbanas ya que ahí la penuria habitacional en general es proporcionalmente más alta. Baste mencionar que en las localidades menores de 2,500 habitantes, siete de cada 10 hogares encabezados por una mujer tiene viviendas con calidad mala y muy mala (proporcionalmente, más del doble de lo que sucede en las grandes ciudades). Además, estas mujeres presentan características socioeconómicas, como el ingreso, muy deterioradas, lo que las convierte en un grupo, dentro de las mujeres jefas, particularmente vulnerable.

Hogares con jefatura indígena y calidad de la vivienda

De todos los grupos especiales, el de los hogares con jefes indígenas es el que registra mayor penuria habitacional, tanto en las ciudades como en las localidades no urbanas. En las áreas urbanas, si bien son proporcionalmente menos que otros grupos especiales, se observan altos porcentajes de hogares en viviendas deterioradas (entre 60 y 90 por ciento del total de hogares de este grupo) y en general, las condiciones que los caracterizan son malas y empeoran cuanto más pequeña es la ciudad (véase cuadro 2.5.2.1 en el CD anexo).

Así, en lo que respecta a características socioeconómicas como el ingreso, es posible apreciar que estos hogares son los que reciben los ingresos más bajos (junto con los jefes ancianos) a pesar de que un porcentaje mayor de ellos trabaja. Además, los hogares indígenas en viviendas deterioradas (muy malas, malas y regulares) en las ciudades, a pesar de ser jóvenes (ciclo intermedio) tienen un nivel educacional más bajo que otros grupos vulnerables y reúnen un alto porcentaje de jefes analfabetas (entre 16 y 34 por ciento de acuerdo con el tamaño de la ciudad) lo cual significa todavía mayores dificultades para mejorar su situación actual.

Por último, hay que destacar que estos hogares tienen un bajo porcentaje de propietarios entre ellos, sobre todo en las grandes ciudades, lo que podría indicar que las familias indígenas siguen siendo los inquilinos de las viviendas más deterioradas en las principales áreas urbanas.

Por su parte, en las localidades *no urbanas*, las condiciones habitacionales de los hogares con jefe indígena son todavía más precarias. Casi el 90 por ciento de estos hogares de áreas rurales tienen viviendas de mala y muy mala calidad (sin contar las regulares) y aunque en las localidades no urbanas de mayor tamaño se observa una mejoría en sus condiciones habitacionales, la situación no es nada alentadora ya que las viviendas de mala y muy mala calidad alcanzan al 60 por ciento de la población. Además, por sus condiciones laborales prácticamente no existen derechohabientes de organismos oficiales con lo que no hay por el momento alternativas reales para que este sector de población pueda superar su problema habitacional.

Hogares con jefes jóvenes y calidad de la vivienda

Los hogares con jefes jóvenes en viviendas deficitarias representan también un alto porcentaje del total de hogares de este tipo (varía entre 45 y 75 por ciento de acuerdo con el tamaño de la ciudad) y parte importante de ellos habitan viviendas malas y muy malas. Sin embargo, los jóvenes presentan características que parecen colocarlos en mejores condiciones que otros grupos vulnerables para enfrentar su problema de vivienda.

En primer lugar, los hogares son más pequeños y concentran menos personas en la vivienda (véase cuadro 2.5.3.1 en el CD anexo). También, los hogares con jefes jóvenes presentan un nivel educacional superior al de otros grupos vulnerables y tienen pocos analfabetas entre ellos.

En segundo término, aunque los ingresos que reciben no son suficientes (como para optar a crédito hipotecario), son un poco más elevados que los que tienen otros grupos con problemas (como los jefes indígenas) y el ingreso per cápita resulta todavía un poco más alto comparativamente. Además, hay entre ellos un mayor porcentaje de jefes trabajando y esto sucede también en las ciudades más pequeñas. De igual manera, muchos hogares con jefes jóvenes se han transformado ya en propietarios

de su vivienda, con lo que se constituyen en candidatos importantes a programas de mejoramiento habitacional.

En las localidades no urbanas, nuevamente hay fuertes diferencias no sólo con respecto a las ciudades, sino al interior de este grupo. Las condiciones habitacionales de los hogares jóvenes en localidades de entre 2,500 y 14,999 son sumamente deficientes ya que casi 4 de cada 10 viviendas tienen calidad mala y muy mala, y este porcentaje aumenta en las localidades menores de 2,500 habitantes. Además, en estos hogares, los ingresos familiares son más bajos que en las ciudades ya que hay menos oportunidades de trabajo tanto para los hombres como para las mujeres y, por lo tanto, los jefes jóvenes registran porcentajes muy bajos de derechohabencia.

Hogares con jefes ancianos y calidad de la vivienda

En comparación con lo que sucede en los hogares con jefes jóvenes, los que tienen como jefe un anciano registran en general condiciones habitacionales mejores. La edad del jefe se relaciona muy estrechamente con la calidad de la vivienda y esto se explica porque la mayor edad permite a la familia la acumulación de cierta infraestructura y consolidación habitacional, sobre todo porque la gran mayoría ya se ha transformado en propietaria de su vivienda.

De esta forma, en las ciudades, los hogares con jefes ancianos en viviendas deficitarias (muy malas, malas y regulares) son proporcionalmente menos que en otros grupos especiales y representan entre el 25 y el 66 por ciento de los hogares con problemas. Pero, al igual que lo que sucede con la calidad de la vivienda en general, la situación de estos hogares se deteriora en la medida en que el tamaño de la ciudad es menor.

A pesar de esto, la situación de los ancianos también es difícil porque, al contrario de otros grupos vulnerables, por su edad ellos tienen muy pocas probabilidades de transformarse en sujetos de crédito y, menos aún, pueden enfrentar solos el mejoramiento o compra de su vivienda. La edad promedio de estos jefes es de cerca de setenta años y aunque todavía muchos de ellos trabajan (entre 30 por ciento y 40 por ciento) en general se trata de jubilados, amas de casa y, especialmente, personas que no tienen una actividad definida (véase cuadro 2.5.4.1 en el CD anexo).

En las localidades *no urbanas*, la situación de estos hogares es similar a la de todos los grupos vulnerables. Como se ha visto pareciera que no hay grandes diferencias entre quienes habitan viviendas que son parte del rezago habitacional, particularmente entre los que residen en áreas rurales, ya que todos ellos registran condiciones habitacionales muy deficientes. Y esto es aplicable también para los jefes ancianos, cuyas viviendas registran un alto porcentaje de calidad mala y muy mala, aunque la presencia de vivienda regular es mayor.

Hogares unipersonales y calidad de la vivienda

La importancia de identificar a estos hogares como especiales, radica en que, con el tiempo, han ido cobrando cada vez mayor peso a nivel nacional, resultado entre otros factores, de una mayor flexibilidad en las relaciones familiares, así como la menor presencia que las familias tienen frente al cuidado de los padres ancianos. Los datos generales muestran que la mayor parte de las personas que viven solas tiene un promedio de edad más alto que el de los otros jefes de hogar. En el caso de las personas solas que habitan viviendas deterioradas en las ciudades (muy malas, malas y regulares) la edad promedio varía entre 50 y 60 años (véase cuadro 2.5.5.1 en el CD anexo).

Sin embargo, a pesar de su creciente importancia, estos hogares todavía representa un porcentaje menor en el total de hogares (entre 6 y 7 por ciento en las ciudades) y de ellos, entre 30 y 65 por ciento ocupa viviendas que son parte del rezago habitacional. Esto quiere decir que, en términos de personas afectadas, este grupo es mucho menos numeroso que otros descritos en este trabajo. Pero, como la mayoría de los grupos estudiados, se trata también de personas (hogares) que tienen pocas posibilidades de mejorar sus condiciones actuales: los ingresos que perciben no son especialmente altos, tienen bajo nivel educacional (hay entre 18 y 36 por ciento de analfabetas), trabajan menos que otros jefes y hay una parte importante (entre 10 y 20 por ciento) de mujeres amas de casa.

Todo lo anterior indica que, como está sucediendo en otros países, los hogares unipersonales en nuestras ciudades constituyen una demanda importante de vivienda que sin duda aumentará con el tiempo y, además,

requieren de apoyo para mejorar la vivienda que ocupan. En este sentido, como sucede también con los hogares de jefatura indígena, estos hogares pueden ser demanda importante de programas de vivienda en renta, ya que la proporción de propietarios entre ellos es bastante menor que entre otros grupos vulnerables (entre 55 y 70 por ciento).

CONSIDERACIONES FINALES

La vivienda en México ha experimentado, desde mediados del siglo XX, un crecimiento importante y un proceso de mejoramiento evidente tanto en el campo como en la ciudad. Sin embargo, la situación que la caracteriza al inicio del siglo XXI está lejos de poder ser descrita como aceptable en la medida en que parte importante de la población no ha tenido acceso a los satisfactores habitacionales básicos.

Esta situación, muy vinculada a las formas en que ha actuado el estado en materia habitacional y a las condiciones en que se ha materializado el proceso de desarrollo urbano puede ser descrita como sigue:

En primer lugar, las malas condiciones habitacionales no son homogéneas y afectan a sólo una parte de la población del país. Las viviendas disminuyen su calidad (materiales, servicios, espacios) en las ciudades de menor tamaño y mucho más todavía en el campo. Esto significa que si se quiere mejorar la situación actual, es importante crear los mecanismos para que el apoyo que puede y debe dar el Estado se orienten fundamentalmente hacia los lugares más problemáticos que son las ciudades medias, pequeñas y las áreas no urbanas. Sin embargo, también deben considerarse las localidades más pequeñas que forman parte de las grandes zonas metropolitanas y aglomeraciones del país, que parecieran estar siendo “marginadas” en la distribución de los recursos.

En segundo término, para elevar la calidad de la habitación en México, se requiere fundamentalmente de programas de mejoramiento habitacional y, en menor medida, de vivienda nueva. En la actualidad la tendencia del sector de la vivienda es justamente lo contrario; hay una gran oferta de vivienda nueva (sobre todo en las grandes ciudades) y poco se hace en materia de mejoramiento y conservación de la vivienda existente.

En tercer lugar está claro que hay grupos de la población que están en desventaja frente a otros para mejorar su situación habitacional. Independientemente de los problemas de ingresos, hay hogares que por

sus características demográficas (con jefes ancianos, muy jóvenes o mujeres), por su pertenencia a sectores indígenas, por ser unipersonales, o por tener miembros discapacitados, tienen mayores dificultades para mejorar su situación. Estos hogares deben ser considerados como prioritarios y deben crearse las condiciones para que puedan recibir el apoyo necesario para obtener una nueva vivienda o mejorar la que tienen.

Priscilla Connolly D.*

INTRODUCCIÓN: DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES A LA DEMANDA EFECTIVA POR UNA “VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA”

Los dos capítulos anteriores presentan estimaciones de las necesidades habitacionales derivadas, respectivamente, del crecimiento demográfico y del déficit habitacional reflejado en el XII Censo General de Población y Vivienda. En las páginas siguientes, se trata de determinar hasta qué punto estas necesidades pueden traducirse en una demanda de viviendas concretas no deficitarias. Para ello, primero, hay que aclarar algunas cuestiones conceptuales y de criterio. ¿Cómo debe ser una vivienda concreta para que no se considere deficitaria? La pregunta nos remite a la concreción del concepto constitucional de una vivienda “digna y decorosa”. Por otra parte, si no se plantea regalar viviendas, es necesario tomar en cuenta la voluntad y capacidad de pago de los hogares para mejorar su situación habitacional: concepto conocido como “demanda efectiva”.

LA “VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA”: FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

Tiene amplia aceptación la idea del acceso a la vivienda como derecho humano, a la vez que la Constitución mexicana consagra el derecho de toda familia “a disfrutar de vivienda digna y decorosa como elemento indispensable para lograr su pleno desarrollo y bienestar”. Sin embargo, difícilmente habrá consenso en torno a lo que debe entenderse por una vivienda digna, hoy y mañana.

*División de Ciencias sociales y Humanidades UAM-Azcapotzalco.

La vivienda cumple distintas funciones que varían de acuerdo con lugares, clases sociales e individuos, inclusive al interior de cada hogar. Si bien existen ciertas necesidades que podrían ser determinadas objetivamente, por ejemplo para cumplir con funciones de salud, muchas necesidades habitacionales son subjetivas, determinadas por los usos y costumbres. Éstos, a su vez, son fuertemente influidos por la vivienda existente. La vivienda “adecuada”, pues, viene siendo más o menos lo mismo que la vivienda disponible o razonablemente alcanzable. De ahí la definición que se ha podido dar de “vivienda adecuada” como la vivienda que una sociedad es capaz de proporcionar a sus ciudadanos en un momento dado.

De acuerdo con todas las estimaciones de “déficit” de vivienda en México, desde el estudio de Coplamar en 1976 hasta los índices de marginación utilizadas actualmente por la Sedesol, México está lejos de poder proveer a todos sus ciudadanos una vivienda considerada como “digna” por los expertos en la materia. La noción dominante de una “vivienda digna” o “adecuada” se aproxima a los requisitos plasmados desde hace más de 40 años en sucesivas versiones del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, y de algunos otros estados de la República. Tales reglamentos se basan esencialmente en los requisitos constructivos para garantizar *a)* la seguridad estructural de la vivienda, el alejamiento de fauna nociva, la ventilación e iluminación y la protección de la lluvia y humedades; *b)* las dimensiones mínimas para acomodar algunos muebles de uso contemporáneo (camas, mesas, estufas, etcétera), y *c)* las instalaciones necesarias para una tecnología doméstica inventada en el siglo XIX: el suministro de agua potable entubada, el drenaje sanitario a base de agua corriente y el suministro de energía eléctrica. Como se ha visto en el capítulo anterior, una proporción sustancial de las viviendas en México no cumple con estas normas; la “vivienda digna” que éstas definen no es, por lo tanto, la que la sociedad mexicana ha sido capaz de proporcionar a sus ciudadanos. Por otra parte, el cumplimiento de las normas, por sí solo, tampoco garantiza una vivienda digna desde el punto de vista de otros criterios.

La Secretaría de Desarrollo Social no define el concepto de vivienda “digna y decorosa”, aunque el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 contempla seis “tipos de vivienda”: la vivienda “básica”, es la más elemental en una jerarquía que progresa a la vivienda “social”, pasando por la vivienda “económica” para llegar a la “media”, “media alta” y “residen-

cial” (Sedesol, 2001: 46), todas definidas en términos de su superficie. La “básica” es una vivienda con una superficie de construcción máxima de 30 metros cuadrados (Sedesol, 2000: 152). No queda claro si la secretaría consideraba esta vivienda “básica” como “vivienda digna”; probablemente no, en vistas de que se agrega: “Generalmente es de carácter progresivo”, es decir, mejorable. Pero quizá sí corresponde a la vivienda concreta que, a juicio del(de la) redactor(a) del citado programa, México es capaz de proporcionar a todos sus ciudadanos.

En este sentido, llama la atención el tratamiento diferente que recibe la “vivienda rural”, definida en el programa citado (p. 154) como “aquella cuyas características deben ser congruentes con las condiciones económicas y sociales del agro mexicano, en cada región del país”. Si bien esta definición reconoce la gran variedad de condiciones climáticas y culturales del campo mexicano, la cual hace más difícil unificar criterios para definir una vivienda adecuada, también nos advierte de los riesgos implícitos de abandonar todo intento de definiciones claras al respecto. En efecto, con esta (in)definición, parecería que se quisiera privar a los habitantes de las zonas rurales de sus derechos constitucionales.

Discusiones más recientes sobre el tema de la “vivienda digna”¹ han reconocido la necesidad de definirla en términos de sus funciones, es decir para proporcionar seguridad de posesión, servicios e infraestructura, espacio adecuado, accesibilidad, ubicación adecuada y condiciones ambientales sanas, entre otras funciones. De esta discusión, y de las normas y reglamentos existentes, se pueden extraer las siguientes funciones que, en este país, se atribuyen a la vivienda:

a) Proporcionar un espacio encerrado y techado, que permite la realización de actividades consideradas de carácter “privado”, familiar e individual. Parece haber consenso en el sentido de que 30 m², incluyendo baño y cocina, son apenas suficientes para una familia mexicana. Para viviendas mínimas, “cantidad” es el determinante principal de “calidad”.

b) Proteger a sus ocupantes de los elementos y de la fauna nociva, sin peligro de derrumbarse.

c) Proporcionar los medios para el almacenamiento o suministro de agua para diversos usos, la eliminación de excreta y desechos sólidos, el

¹Por ejemplo, en el Dictamen Final de la Iniciativa de la Ley General de Vivienda (comisión, 2003: 7).

almacenamiento y preparación de alimentos, el suministro de energía eléctrica para la iluminación y aparatos domésticos. La solución normal de estas funciones son las instalaciones domésticas –tuberías, llaves, regaderas, lavabos, escusados, refrigeradores, estufas, etcétera– conectadas a redes públicas o servidas por distribuidoras privadas. Por lo tanto, estas funciones requieren el acceso a sistemas de agua potable, drenaje y luz, servicios de recolección de desechos sólidos y distribución de gas, en el caso de que no existan sistemas alternativos satisfactorios de suministro o disposición.

Es relevante abrir un paréntesis sobre las funciones de la vivienda concernientes al agua. Si bien la tecnología sanitaria introducida desde el siglo XIX permitió abatir la transmisión de enfermedades contagiosas, no fue gracias a un conocimiento acertado de las causas de éstas; se pensaba entonces que el contagio residía en los “miasmas” (Melosi 2001: 225). Son escasamente comprendidas aún las funciones precisas del agua para la salud. Abundan muchas creencias equivocadas al respecto, que generalmente tienden a exagerar la importancia de la calidad del agua potable. Por ejemplo, de las enfermedades contagiosas cuya transmisión se relacionan con el agua, sólo una fracción se transmite por la ingestión de agua potable (McGranahan *et al.*, 2001: 50). Algunas fuentes estiman que hasta un 70 por ciento de las enfermedades diarreicas (de transmisión fecal-oral) no se transmiten por medio del agua sino por comida contaminada (WHO, 1996: 38 citado en McGranahan, 2001). De hecho la contaminación del agua potable es, quizá, el factor menos importante para la transmisión de enfermedades relacionadas con el agua. Otros factores incluyen: la falta de agua para el aseo personal, lo que provoca el tifo y enfermedades de la piel; el contacto con agua contaminada con lombrices parasitarias (*schistosomiasis*, etcétera) o agentes químicos tóxicos y la presencia de agua estancada donde se propagan los vectores de enfermedades como el paludismo, la fiebre amarilla y el dengue (McGranahan *et al.*, 2001: 50-54).

Estas consideraciones y, en general, una mayor comprensión de las funciones del agua para el bienestar y buena salud de la población, pueden ayudar a establecer prioridades en un país como México donde hay escasez endémica del agua. Se requiere la provisión de agua potabilizada sólo en cantidades necesarias para la ingestión directa y lavado de comida. El agua en mayores cantidades es indispensable para el aseo e

higiene personal, pero no tiene que ser de calidad potable, mientras que no importa qué calidad de agua se emplee para el drenaje sanitario. De hecho, existen otras formas de disposición de excretas que no requieren de agua.

Cerrando el paréntesis, la suficiencia en términos de espacio, construcción e instalaciones no garantiza una adecuada iluminación, ventilación, protección de humedades y temperaturas excesivas. Tampoco asegura la inexistencia de daños a la salud causados por materiales (como el asbesto y algunos tipos de recubrimiento), la privacidad visual y auditiva, y menos garantiza el atractivo estético, entre tantas otras cosas que puede –debe– ofrecer una vivienda “digna y decorosa”. Todo ello podrá resumirse en una cuarta función que, por falta de otro término, podrá denominarse así, y que tiene que ver con la calidad de diseño:

d) Proporcionar un ambiente (interior y exterior) apropiado para las condiciones climáticas, y culturales vigentes (diseño ambiental).

También queda claro que estas condiciones, por sí solas, no garantizan el cumplimiento de todas las funciones que pueden, y deben, tener la vivienda: agua en los tubos, 110 voltios en los cables, drenaje que drene, acceso a otros bienes y servicios, tales como vialidad, transporte, escuelas, comercios, empleos, entre otras cosas. Todo ello puede resumirse en una sola característica adicional de la vivienda, su ubicación, por lo que se debe agregar un quinto criterio para definir la “vivienda digna”:

e) Ofrecer una ubicación accesible a servicios públicos de buena calidad, medios de transporte, centros de empleo, salud y abastecimiento. Aquí el énfasis debería estar en la ubicación, como atributo fundamental de la vivienda, y en particular, del suelo para la construcción habitacional.

La definición de estas funciones que debería cumplir una vivienda “digna y decorosa” es sólo el inicio de la determinación de las necesidades habitacionales. Surge de inmediato el problema de cómo evaluar si la vivienda existente (y la que se producirá en el futuro) cuenta con esas funciones, de acuerdo con la información disponible. También es conveniente identificar las instancias responsables de que la vivienda nueva y existente las realice. Ello permitirá identificar aquellas instancias que podrían sujetarse a lo que establezca una posible Ley General de Vivienda en cuanto a normas, instrumentos y programas. Los párrafos

siguientes intentan sintetizar estas consideraciones en relación con cada una de las funciones señaladas, de acuerdo con el siguiente esquema.

<i>Función</i>	<i>Información</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Instancia responsable</i>
Espacio Construcción Instalaciones Infraestructura Diseño ambiental Ubicación			

Espacio

Información: El Censo General de Población y Vivienda no registra la superficie de la vivienda pero sí proporciona información detallada sobre el número de cuartos, número de dormitorios y existencia de cuartos de baño y cocinas. A partir de esta información es posible evaluar con precisión las necesidades de vivienda en cuanto a sus espacios habitables y no habitables.

Normatividad: Las dimensiones, superficies y número mínimos de cuartos están contemplados en los reglamentos de construcción y otras normas. Por ejemplo, el anterior reglamento de construcciones para el Distrito Federal estipula en su artículo 135 que “podrá otorgarse licencia de construcción a las viviendas que tengan, como mínimo una pieza habitable con sus servicios completos de cocina y baño”, habiendo definido en su artículo 134, una superficie mínima de seis metros cuadrados por pieza habitable, con la necesidad de “por lo menos una recámara con dimensión libre mínima de dos metros setenta centímetros por lado”. Anteriormente, las instituciones financieras de vivienda implementaban sus propias normas (un poco más generosas que la anterior), pero actualmente se limitan a exigir el cumplimiento de la normatividad local:

La superficie de la vivienda y las dimensiones de cada uno de los espacios que la conforman serán resultantes de la aplicación de las disposiciones municipales, estatales y federales en materia de construcción. (Recomendaciones y Sugerencias de Diseño de los Proyectos Arquitectónicos para la Vivienda Económica, <http://www.infonavit.gob.mx/>, 15 de octubre de 2033.)

Instancias responsables: Las causas de la inadecuación de espacio residen tanto por el lado de la población afectada y los profesionales de la construcción, como por las autoridades locales y federales.

- La población afectada tiene ingresos insuficientes para comprar, alquilar o construir el espacio necesario; o bien, la persona que toma las decisiones con respecto al gasto en vivienda simplemente otorga poca importancia al hacinamiento y promiscuidad.
- Los arquitectos, ingenieros, constructoras, promotoras y desarrolladoras inmobiliarios y otros representantes del sector inmobiliario, buscan maximizar ganancias mediante la minimización del espacio construido.
- Muchas autoridades locales carecen de una adecuada normatividad de construcción (o utilizan el reglamento de construcciones del Distrito Federal) o bien, son incapaces de hacer cumplir las normas que tengan. Esto es cierto no sólo de los municipios menores, sino también de ciudades, cuyos municipios carecen de reglamentos de construcción. Por otra parte, los reglamentos existentes, en muchos casos, tampoco garantizan una superficie adecuada.
- Los organismos federales de financiamiento habitacional como Infonavit ya no se responsabilizan de la implementación de normas mínimas de superficie y dimensiones de las viviendas financiadas.

Por lo que se refiere a la superficie y dimensiones mínimas de las viviendas nuevas a construirse, parece haber un vacío normativo. Hasta el momento la Conafovi tampoco ha generado normatividad alguna al respecto. Es notable también que en su página de Internet, en la sección “Leyes”, el hipervínculo titulado “reglamentos de construcción” esté vacío. Al respecto, sería conveniente elaborar normas oficiales mexicanas que estipulen las dimensiones mínimas de los productos de la industria de la construcción.

Construcción

Información: Los censos generales de población y vivienda proporcionan abundante información sobre los materiales en pisos, muros y techos, aunque las categorías empleadas reflejan más el sistema constructivo, tradicional o “moderno”, que su calidad. Tampoco permite sacar conclusiones

sobre el estado de deterioro de las viviendas, riesgo estructural o permeabilidad, entre otros problemas.

Normatividad: La función de un reglamento de construcción y la emisión de licencias por las autoridades competentes es precisamente la de asegurar la construcción de acuerdo con normas técnicas adecuadas. En general, una vivienda construida de acuerdo con un reglamento de construcción deberá cumplir las funciones constructivas. Sin embargo, la mayoría de las ciudades de menor jerarquía en México (y algunas de las mayores) no cuentan con un reglamento de construcción.

Instancias responsables: Las instancias responsables por las carencias constructivas de las viviendas son:

- Los usuarios, cuyos ingresos o prioridades no les permiten comprar alquilar o construir una vivienda, ni tampoco invertir en el mantenimiento de la misma.
- Los profesionales de la construcción que producen construcciones deficientes.
- Las autoridades locales, que no sancionan la construcción de viviendas inadecuadas.
- Las instituciones federales de financiamiento habitacional, en la medida en que su normatividad permita la construcción de viviendas con deficiente calidad estructural, o con riesgo de deterioro prematuro.

Aquí también, se podría recomendar la elaboración de normas oficiales mexicanas que rigen la calidad de los productos de la industria de la construcción.

Instalaciones sanitarias, y de agua, luz y gas

Información: Los censos proporcionan información excelente sobre la disponibilidad de agua entubada dentro y fuera de la vivienda, drenaje, excusados conectados al agua corriente y drenaje, etcétera. De ahí es posible realizar un diagnóstico preciso del cumplimiento de las necesidades en estas funciones.

Normatividad: Tanto los reglamentos de construcción como las recomendaciones del Infonavit, así como la Iniciativa de la Ley General de Vivienda, arriba citada, son muy claros en la exigencia de las instalacio-

nes básicas para regadera o tina, lavabo, escusados, conexiones de agua, luz y gas. Los reglamentos de construcciones también proporcionan las especificaciones técnicas para su buen funcionamiento.

Instancias responsables:

- Usuarios: Si existen las redes públicas de suministro, la inexistencia o inadecuación de instalaciones generalmente responden a la falta de capacidad adquisitiva de los usuarios y, en ocasiones, a una baja prioridad otorgado a ellas por quienes tomen las decisiones sobre la inversión familiar vivienda.
- Si no existen las redes públicas, entonces el responsable es la autoridad local y otras instancias gubernamentales encargadas del aprovisionamiento de los servicios. En este sentido, es muy importante distinguir entre las viviendas que no cuentan con instalaciones por la falta de redes públicas, y las que no las tienen, aun cuando exista la posibilidad de conectarse. Las autoridades municipales, a su vez, tienen la responsabilidad de prohibir la construcción de viviendas en lugares donde no es factible la introducción de las redes públicas, si no hay alternativas técnicas para responder a estas vitales funciones habitacionales.

Disponibilidad de suministro público de agua, redes de drenaje y electricidad

Información: La información censal al respecto es suficiente para realizar un diagnóstico.

Normatividad: Prácticamente todos los reglamentos especifican la necesidad de las conexiones correspondientes. La idoneidad de la ubicación y disposición de las redes es materia de la legislación ambiental. Algunas NOM se refieren a las especificaciones de los productos sanitarios, eléctricos, etcétera.

Instancias responsables:

- Autoridades locales a través de sus organismos y empresas operadores, Comisión Nacional de Agua, Comisión Federal de Electricidad, instancias financieras (fondos municipales, Banobras, etcétera).
- Los usuarios también pueden jugar un papel importante en la gestión y ejecución de los servicios. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá asumir la función de normar la calidad de las instalaciones e insumos para ellas.

Diseño ambiental

Información: Sobre las funciones de la vivienda en relación con el ambiente, los censos no nos proporcionan información alguna. Uno de los problemas es la falta de criterios para medir la adecuación de todo lo que implica el concepto de “ambiente”, entre otras cosas por la gran variedad de condiciones imperantes. Por ello, es de suma importancia insistir en la elaboración e implementación de una normatividad correspondiente por parte de las instancias locales.

Normatividad: Los reglamentos de construcción generalmente prestan mucha atención a la iluminación y ventilación de los espacios construidos. Sin embargo, no necesariamente prescriben las soluciones más adecuadas para la gran diversidad de condiciones climáticas vigentes en México. Tampoco el otorgamiento de licencias se condiciona por el cumplimiento de los reglamentos, en caso de existir.

Instancias responsables: Mejorar la calidad del diseño y construcción de las viviendas, desde el punto de vista de su funcionamiento desempeño ambiental, atractivo estético, etcétera, involucra a múltiples instancias, desde la enseñanza y ejercicio de la arquitectura e ingeniería y de los otros profesionales de la construcción, las empresas involucradas en la construcción y producción de materiales, las autoridades locales, las instituciones federales de financiamiento y las instancias normativas al nivel local y nacional.

Ubicación

Información: Con base en las tendencias manifiestas en los censos de población y otras fuentes, así como las proyecciones de Conapo, se conoce la ubicación de las viviendas actuales y se puede estimar con cierta precisión la ubicación de las necesidades y de la demanda efectiva de vivienda en cuanto a tipo de localidad en el Sistema Urbano Nacional, entidad federativa, región o ciudad en particular. Sin embargo, no se cuenta con información sobre la ubicación precisa de la vivienda actual dentro de las ciudades, y tampoco se puede ubicar con precisión la demanda futura de vivienda dentro de los centros urbanos o rurales; tampoco en cuanto a la localización de sitios idóneos para nueva construcción.

Normatividad: Los programas de desarrollo urbano no señalan con precisión en dónde deben llevarse a cabo los futuros desarrollos habitacionales. En la actualidad, éstas muchas veces se localizan lejos de centros de empleo y servicios urbanos. La localización precisa de las acciones habitacionales dentro de un centro de población, realizadas con financiamiento público o no, debería ser normada por los programas de desarrollo urbano locales. Sin embargo, muchos de estos programas son deficientes o extemporáneos y/o no especifican claramente dónde se debería permitir la construcción habitacional u otras acciones en la materia.

Instancias responsables: A los ayuntamientos les corresponde regular el desarrollo urbano, incluyendo acciones habitacionales. Sin embargo, la mayoría de los municipios no cuentan con recursos humanos, legales, técnicos y de otro tipo para cumplir cabalmente con esta función orgánica. De ahí que algunos lineamientos de origen estatal y federal podrían apoyar el necesario proceso de descentralización de la toma racional de decisiones acerca de la localización y control de las acciones habitacionales.

En resumen

Se puede concluir que, el cumplimiento del precepto constitucional de una “vivienda digna” para todo mexicano, requiere una legislación general y políticas derivadas, dirigidas a múltiples instancias, públicas y privadas, colectivas e individuales, incluyendo a las propias familias e individuos afectados. Empezando con el diagnóstico de la calidad “no digna” de la vivienda existente, es claro que los indicadores censales sólo proporcionan una visión parcial del problema, aunque es indispensable contar con esta visión, como la presentada en el capítulo 2. También es claro que la resolución del problema no atañe únicamente a los actores y agentes pertenecientes al sector habitacional –los organismos financieros, Sofoles, constructoras y desarrolladoras– sino también a los gobiernos locales, a las instancias responsables del diseño e implementación de la normatividad urbana, a las organizaciones sociales y profesionales, así como a la población en general. La cantidad de vivienda “no digna” tampoco se traduce automáticamente en necesidades de vivienda nueva producida por la industria habitacional formal. Para entender mejor esta afirmación, es necesario remeternos a las realidades del mercado habitacional en México: la vivienda concreta, “digna” o no, que se produce, y la demanda efectiva por ella.

DEFINICIONES: LA DEMANDA EFECTIVA DE LA VIVIENDA QUE SE PRODUCE ACTUALMENTE

Para analizar la demanda efectiva se requiere conocer no sólo la magnitud y ubicación de las carencias, sino también, los ingresos disponibles de la población correspondiente, su acceso a sistemas de crédito, así como su voluntad de pago. También es necesario conocer las características y precio de las diferentes formas de oferta habitacional. En México la oferta de vivienda para diferentes estratos sociales se genera de manera distinta, constituyendo así submercados de oferta. A cada submercado corresponde un rango de precios, forma de pago y otras condiciones de acceso que, a su vez, definen su demanda efectiva.

Formas de producción de vivienda y submercados de oferta

El diagnóstico habitacional necesariamente ha de tomar en cuenta las formas de producción y acceso existentes, ya que éstas son, justamente, las causas de los déficit o viviendas inadecuadas. Cualquier medida orientada hacia el saneamiento de estos déficit tendrá que modificar los perfiles de precio, calidad y condiciones de acceso de las formas de producción habitacional vigentes.

Hay muchos modos de clasificar la vivienda; uno de los más utilizados en México identifica tres tipos de vivienda, clasificados según su forma genérica de producción, ya que ésta es el determinante fundamental de su precio y calidad:

- a) La vivienda construida de manera progresiva, generalmente sin la intervención de mecanismos de crédito formales, por lo que puede llamarse “vivienda informal”. Esta vivienda, que constituye aproximadamente al 60 por ciento del acervo habitacional urbano y prácticamente toda la vivienda rural es de muy variada calidad y precio. En términos generales, y con muchas excepciones, correspondería a un porcentaje similar de los hogares más pobres de la población total.
- b) Vivienda formal subsidiada directa o indirectamente. Son las viviendas producidas colectivamente por empresas constructoras, inmobiliarias o desarrolladoras, en cumplimiento con la normatividad vigente, y adquiridas por familias de ingresos medios y medios-bajos, mediante sistemas de

crédito subsidiado que otorgan distintos organismos (Infonavit, Fovissste, SHF/FOVI, etcétera). Generalmente tienen un techo de precio de venta (25 o 30 salarios mínimos elevados al año, por ejemplo) que puede llegar a variar significativamente según las coyunturas económico-financieras. La “vivienda formal subsidiada” correspondería a los primeros cuatro tipos de vivienda definidos en el Programa Sectorial de Vivienda, es decir, tendrá una superficie menor a 100 metros cuadrados.²

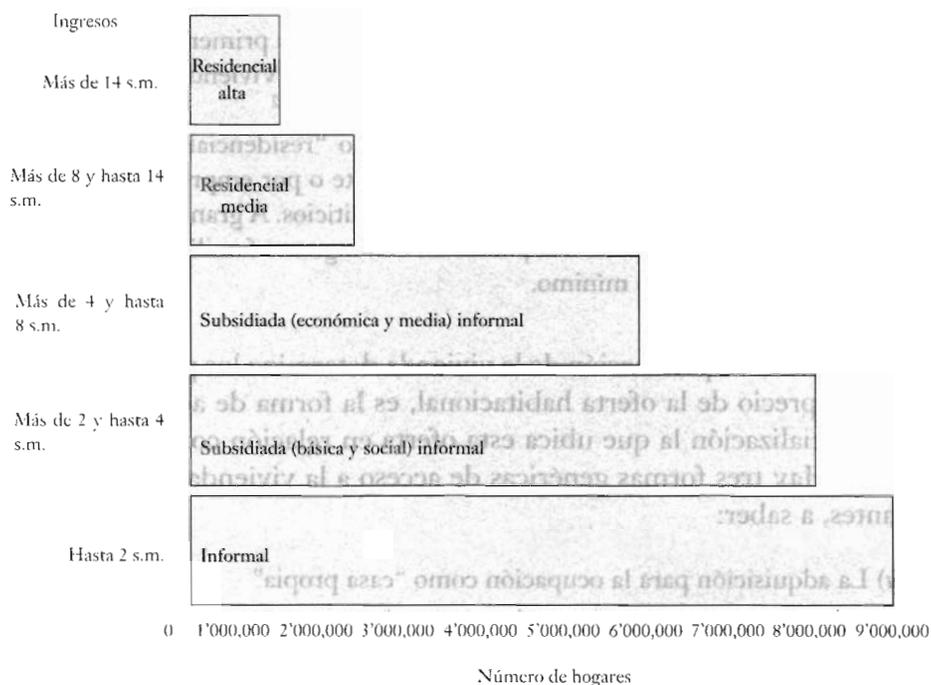
- c) La vivienda residencial, “residencial alta” o “residencial plus”, de alta calidad y precios, producida individualmente o por empresas inmobiliarias; puede o no involucrar mecanismos crediticios. A grandes rasgos, esta vivienda correspondería a la población con ingresos familiares superiores a 10 veces el salario mínimo.

Si la forma de producción de la vivienda determina los parámetros de calidad y precio de la oferta habitacional, es la forma de acceso o modo de comercialización la que ubica esta oferta en relación con la demanda efectiva. Hay tres formas genéricas de acceso a la vivienda, con muchas variantes, a saber:

- a) La adquisición para la ocupación como “casa propia”
- como compra al contado, sin la intervención de un crédito;
 - mediante un financiamiento hipotecario.
- b) El alquiler
- regulado por la legislación correspondiente (Código Civil);
 - no regulado o regulado por la normatividad consuetudinaria.
- c) La “autoproducción”: el(la) usuario(a) mismo(a) construye o manda a construir la vivienda, generalmente por etapas y sin recurrir al crédito hipotecario. La clave para esta forma de acceso a una vivienda es el acceso a la posesión del suelo.

²Para efectos programáticos, concretamente para estimar las cantidades de vivienda requeridas de acuerdo con la demanda efectiva, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 define seis tipos de vivienda en función de su superficie: a) vivienda básica (hasta 30 m²); b) vivienda social (de 31 a 45 m²); c) vivienda económica (de 46 a 55 m²); vivienda media (de 56 a 100 m²); d) vivienda media alta (de 101 a 200 m²) y e) vivienda residencial (más de 200 m²). Esta manera de clasificar la vivienda, si bien puede ser útil para dosificar los créditos para vivienda nueva, se refiere a sólo una fracción de la gama de acciones necesarias para mejorar las condiciones habitacionales de la población mexicana. Es de notar, además, que el criterio de clasificar los tipos de vivienda por metros cuadrados no corresponde con las categorías de vivienda “social” (46-57 m²) “económica” (56-68 m²) y “media” (88-122 m²) producidas por el sector inmobiliario.

Gráfica 1
Forma genérica de producción de vivienda
y correspondencia con estrato económico de los hogares



Existe cierta correspondencia entre forma de producción y forma de acceso. Por ejemplo, la razón de ser de la vivienda informal es el acceso mediante la autoproducción progresiva, de acuerdo con las posibilidades económicas de los usuarios. Sin embargo, hay un mercado secundario de vivienda producida de esta forma, en el que el acceso se da a través del alquiler, generalmente no regulado, o por la adquisición al contado. En cambio, la razón de ser de la vivienda subsidiada es, justamente, el acceso a la compra de vivienda nueva, mediante créditos hipotecarios, subsidiados en mayor o menor medida por las instituciones financieras de vivienda. Aquí también puede darse el acceso a la vivienda usada en el mercado secundario dominado por el alquiler, la adquisición al contado o bien por crédito hipotecario.

El acceso a la nueva vivienda residencial alta y media, al igual que la vivienda informal, ha sido tradicionalmente dominado por la autoproducción, o la compraventa de vivienda usada sin crédito. Sin embargo, en

años recientes, este tipo de vivienda es también objeto de adquisición de viviendas nuevas, comercialmente producida, con o sin crédito hipotecario. Este último caso se da sobre todo en el sector de la vivienda media. El acceso a la vivienda residencial usada, o del mercado secundario se da por medio del alquiler, generalmente regulado, por la adquisición al contado o a través de un crédito.

Para ilustrar lo anterior, la gráfica 1 muestra la correspondencia aproximada entre los estratos económicos de la población nacional, en términos de su ingreso en múltiplos del salario mínimo, el tipo de oferta habitacional y la forma genérica de producción de vivienda.

Temporalidad y ubicación de las necesidades y demanda efectiva

Hasta hace poco, el problema habitacional en México se concebía principalmente a la luz del carácter explosivo del crecimiento demográfico y del acelerado ritmo de urbanización. De ahí que se otorgaba una prioridad a la construcción de vivienda nueva en las grandes ciudades, como prácticamente la única solución a los déficit de vivienda. Hoy en día, el crecimiento demográfico se ha moderado y los flujos migratorios están tomando nuevos rumbos. Aunque la demanda de nueva vivienda sigue aumentando por el envejecimiento relativo de la población, una parte sustancial del problema habitacional reside en las viviendas urbanas y rurales ya construidas.

Producir grandes cantidades de vivienda nueva, sin tomar en cuenta la ubicación precisa de las necesidades y, por lo tanto, de la demanda, podrá conducir a mayores desajustes de mercado y llevar a la bancarrota por igual a adquirientes y empresas productoras de las unidades construidas. Por lo anterior, es de vital importancia conocer la ubicación de las necesidades de vivienda, tanto en relación con el tipo de ciudad dentro del sistema de ciudades de México, como por su localización dentro de una ciudad determinada, o asentamiento no urbano en su caso.

Características de la demanda efectiva de vivienda en México

Como se ha visto, la demanda efectiva está determinada no sólo por la dinámica demográfica y rezagos acumulados, sino también por la

capacidad y voluntad de pago de la población. Influyen, además, otros factores en la constitución de la demanda efectiva para las diferentes formas de acceso a la oferta habitacional: las preferencias y expectativas de los demandantes en cuanto a tener casa propia o alquiler, a la constitución de patrimonio familiar o a la importancia de tener vivienda nueva. Además, para constituirse en demanda efectiva de un crédito hipotecario y de ciertos tipos de alquiler, es necesario cumplir con requisitos, tales como el tener empleo regular comprobado, el ser afiliada(o) a los fondos de vivienda, ser casada(o), tener hijos, etcétera. Para los alcances de presente análisis, se tomarán en consideración sólo tres factores: *a)* la capacidad de pago de la población demandante de vivienda, la que depende principalmente de la dinámica de los ingresos y de la distribución de los mismos; *b)* indicadores respecto a los derechohabientes de los fondos financieros de vivienda; y *c)* la voluntad de pago, concepto que encubre tanto la prioridad otorgada a la vivienda por motivos culturales, como la elasticidad de la demanda.

***La capacidad de pago de la población:
primera aproximación a la demanda efectiva
por tipo de vivienda y tamaño de asentamiento***

Como una primera aproximación a la estimación de la demanda efectiva de vivienda de 2000 a 2030, se pueden considerar los ingresos declarados en el censo de 2000. Para ello, se aplica la distribución de los hogares por estrato de ingreso (véanse cuadros 1 a 3) a los requerimientos de vivienda por crecimiento demográfico y rezago habitacional ya calculados en los capítulos 1 y 2 por tipo de asentamiento según la clasificación del Sistema Urbano Nacional (SUN).

El panorama que se presenta a partir de esta primera aproximación puede resumirse en los términos siguientes:

- Para el año 2030, se requiere duplicar el acervo de vivienda existente en 2000, para reposición de las viviendas y para alojar a los hogares creados en este lapso. Es decir, se va a producir otras 22.6 millones de vivienda aproximadamente.
- De éstas, por lo menos la quinta parte (cuatro millones) serán producidas informalmente en asentamientos rurales.

Cuadro 1
México 2000: Distribución de los hogares por nivel de ingreso
según áreas del Sistema Urbano Nacional
(Porcentajes)

<i>Múltiplos del salario mínimo</i>	<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Aglomeraciones urbanas</i>	<i>Ciudades medias</i>	<i>Ciudades pequeñas</i>	<i>No urbano</i>	<i>Total</i>
Hasta 3 s.m.	39	48	49	68	80	54
3.01 a 10 s.m.	45	41	40	27	18	36
Más de 10 s.m.	16	11	11	5	2	10
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Muestra censal del 2000.

Cuadro 2
Necesidades de vivienda por aumento demográfico, 2000 a 2030
y por rezago habitacional, según áreas del Sistema Urbano Nacional

<i>Múltiplos del salario mínimo</i>	<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Aglomeraciones urbanas</i>	<i>Ciudades medias</i>	<i>Ciudades pequeñas</i>	<i>No urbano</i>	<i>Total</i>
Necesidades por aumento demográfico 2000-2030*	8'466,403	3'063,218	3'228,714	1'934,763	3'746,925	20'440,025
Necesidades por rezago habitacional 2000**	172,613	133,014	161,804	330,428	1'393,071	2'190,930
Total	8'639,016	3'196,232	3'390,518	2'265,191	5'139,996	22'630,955

*Cuadro 1.5.

**Cuadros 2.20 y 2.21

Cuadro 3
México: Primera aproximación de la demanda efectiva
por áreas del Sistema Urbano Nacional

<i>Múltiplos del salario mínimo</i>	<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Aglomeraciones urbanas</i>	<i>Ciudades medias</i>	<i>Ciudades pequeñas</i>	<i>No urbano</i>	<i>Total</i>
Total necesidades de vivienda	8'639,016	3'196,232	3'390,518	2'265,191	5'139,996	22'630,953
Hasta 3 s.m.: vivienda informal	3'360,577	1'540,584	1'661,354	1'540,330	4'106,857	12'209,702
3 a 10 s.m.: vivienda subsidiada	3'896,196	1'304,063	1'369,769	620,662	909,779	8'100,470
Más de 10 s.m.: vivienda residencial	1'382,243	354,782	359,395	106,464	123,360	2'326,243

Fuente: Cuadros 1 y 2.

- Otras 4.7 millones se producirán informalmente en aglomeraciones, ciudades medias y ciudades chicas. Y en zonas metropolitanas la demanda efectiva por vivienda informal será de aproximadamente 3.4 millones de vivienda en estos 30 años.
- Considerando el mismo lapso, la demanda efectiva del tipo de vivienda actualmente financiada por las instituciones financieras ascenderá a poco más de ocho millones; es decir, un promedio anual de 200,000 a 300,000 (comparada con las metas programáticas actuales de más de 700,000). Poco menos de la mitad de la demanda efectiva de esta vivienda se localizará en zonas metropolitanas.
- La demanda efectiva de vivienda residencial todo el país entre 2000 y 2030 será de aproximadamente 2.3 millones, es decir, de un promedio de 77,000 anual.

Ahora bien, si se adoptan los datos sobre la distribución del ingreso arrojados por la Encuesta Nacional sobre Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), se obtiene un panorama más optimista. Ello se debe, por un lado, a que la ENIGH registra todos los ingresos de los hogares, monetarios y no monetarios, mientras que el censo sólo pregunta sobre ingresos monetarios por el trabajo. Por otra parte, es notoria la subestimación de los ingresos en los censos de población.

Así, con base en la distribución de ingresos registrados por la ENIGH de 2002, al nivel nacional,³ la demanda efectiva de vivienda informal bajará a 27 por ciento (17 por ciento en localidades con más de 2,500 habitantes y 57 por ciento en localidades menores), con el aumento correspondiente de la demanda efectiva de vivienda producida formalmente con créditos hipotecarios subsidiados y de la banca comercial. En este caso, la demanda efectiva de vivienda social, económica y media podrá llegar a unas 500,000 viviendas al año, de aquí al año 2030.

Tendencias en la población derechohabiente

Una tendencia de vital importancia para la dinámica del mercado habitacional es el acceso de la población a sistemas de crédito, sobre todo a los sistemas del Infonavit e ISSSTE, que mejores condiciones ofrecen.

³La ENIGH no es representativa al nivel de cada una de las áreas del SUN, sólo por localidades mayores o menores de 2,500 habitantes.

Basados en la muestra censal de 2000 permiten conocer con mayor precisión la cantidad y características de los hogares con derecho a algún financiamiento habitacional de Infonavit, Fovissste, Pemex o similares. Dado que la encuesta censal no indagó específicamente sobre la afiliación a las instituciones financieras de vivienda, se utilizó la variable referente a prestaciones médicas (IMSS, ISSSTE, Sedena, Pemex, etcétera) lo que se aproxima a la afiliación a Infonavit, Fovissste, Fovimi, y otros.

Varias observaciones saltan a la vista:

- La tercera parte de los derechohabientes tienen ingresos familiares menores a tres salarios mínimos, lo que los excluye de la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario, de acuerdo con las características de las ofertas actuales.
- De los hogares pertenecientes al estrato de ingreso correspondiente a la demanda efectiva de la vivienda comercializada con créditos de Infonavit, Fovissste y similares, más de la tercera parte no son derechohabientes de dichas instituciones.
- Ello, naturalmente, reduce la demanda efectiva para vivienda financiada con créditos de los fondos de vivienda en aproximadamente una tercera parte.
- En cambio, la mayor parte de los derechohabientes de dichas instituciones pertenecen a estratos de ingresos que, teóricamente, no requieren de subsidios habitacionales.
- Las consideraciones anteriores suponen que la cantidad de derechohabientes se aumentará proporcionalmente con el incremento de hogares. A la luz del desempeño macroeconómico de los últimos años, esto es poco probable.

La voluntad de pago a la vivienda de la población

En los libros de texto y manuales financieros, incluyendo las estimaciones de la demanda efectiva empleada hasta el momento en este texto, se estima que la población puede dedicar entre el 20 por ciento y el 25 por ciento de sus ingresos al pago de su vivienda. La realidad es otra. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, los mexicanos, en promedio, no destinan ni el 10 por ciento de su gasto total a la vivienda (véase cuadro 4), incluyendo el pago de servicios.

Esto contrasta, por ejemplo, con el 19 por ciento del gasto en transporte, y hasta el 7 por ciento en limpieza y artículos para el hogar. Para el consuelo del sector inmobiliario, la prioridad otorgada a la vivienda parece aumentar, ya que en 1992, los hogares mexicanos destinaban sólo el 8 por ciento al rubro de vivienda.

Cuadro 4
México 1992 a 2002: Distribución porcentual
del gasto de los hogares por rubros

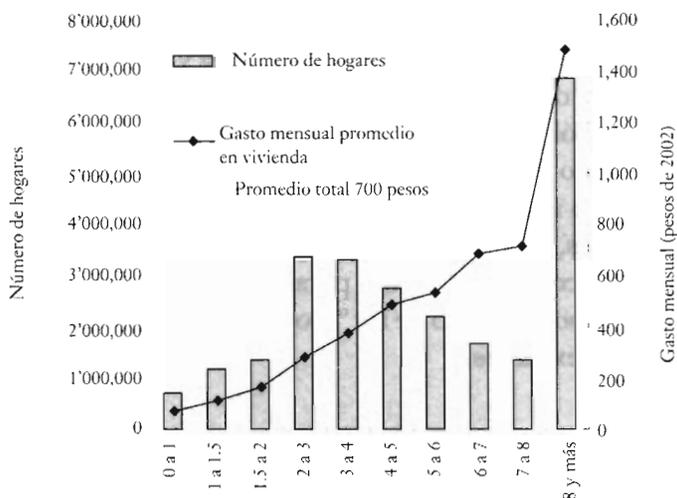
	1992	1998	2000	2002
<i>Total (miles de pesos corrientes)</i>	75'758,287	151'329,414	369'322,233	425'440,026
Alimentos, bebidas y tabaco	36.4	35.7	29.9	30.7
Vestido y calzado	8	5.7	5.8	6.1
Vivienda	7.9	8.9	8.3	9.7
Limpieza del hogar	8.5	7.7	8.2	7
Cuidados médicos	3.6	3.6	3.6	3.1
Transporte y comunicaciones	14.5	16.2	17.8	18.9
Educación y esparcimiento	13.3	13.9	17.3	15
Cuidado personal	7.8	8.3	9.1	9.5

Fuentes: INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2000, Aguascalientes, Ags., 2001. INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2002, Aguascalientes, Ags., 2003.

De todas formas, la cantidad destinada a la vivienda sigue siendo muy baja: un promedio de 700 pesos mensuales en 2002, y sólo las familias con ingresos mayores a ocho salarios mínimos (10,000 pesos mensuales, aproximadamente) gastan más de esta cantidad en vivienda. En los rangos inferiores de ingreso, menos de dos salarios mínimos por ejemplo, los hogares no destinaban más de 200 pesos mensuales a la vivienda, menos del 8 por ciento de su ingreso (véanse gráficas 2 y 3).

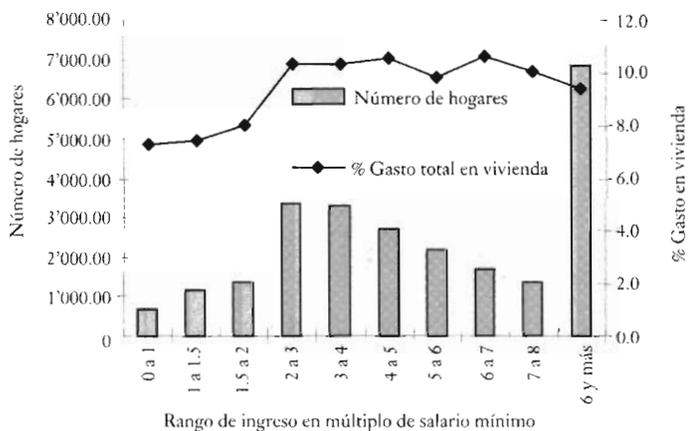
Desde luego el rubro de gasto en vivienda incluye muchos conceptos diversos, por lo que es conveniente desglosar los gastos. En este sentido, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos hace la distinción básica entre gastos corrientes en vivienda (alquileres, pagos de impuesto predial, agua, vigilancia y otros servicios) y los gastos que pueden considerarse como “erogaciones financieras” o inversiones, tales como los pagos de amortización, gastos de mantenimiento o ampliación de vivienda propia o gastos en la adquisición de una casa (ENIGH, 2002, Glosario).

Gráfica 2
 México, 2002: Gasto mensual total en vivienda
 de los hogares por nivel de ingresos



Fuente: INEGI, ENIGH 2002, cuadro 9.5.

Gráfica 3
 México, 2002: Porcentaje del gasto total en vivienda
 de los hogares por nivel de ingreso
 (Excluye estimación de alquileres de los hogares que no los pagan)

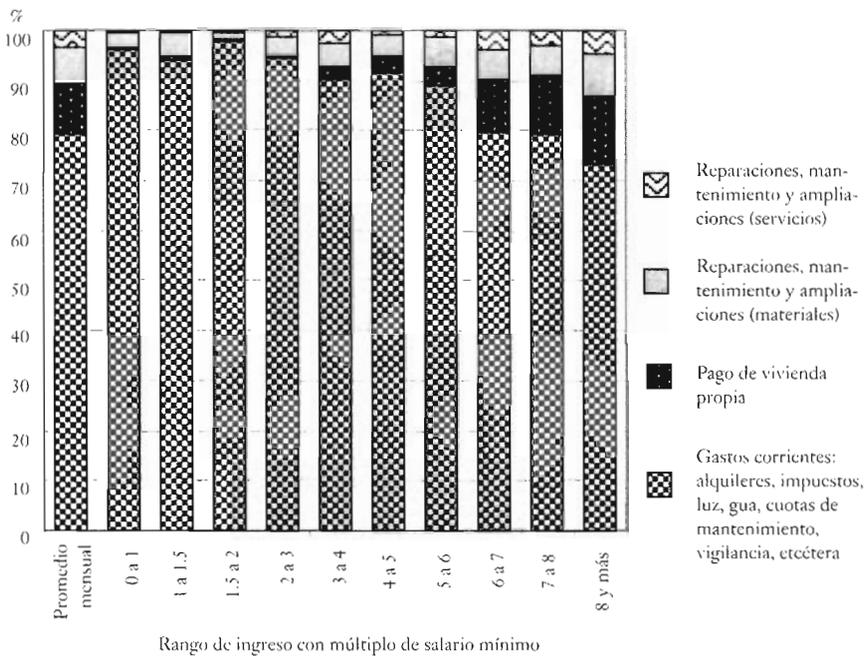


Fuente: INEGI, ENIGH 2002, cuadro 9.5.

La gráfica 4 muestra cómo las familias mexicanas de distintos estratos económicos distribuyen su gasto en vivienda, entre inversiones y gastos corrientes. (Se excluye por el momento el gasto en alquileres que imputa INEGI a los hogares con casa propia, concepto que se analiza más adelante.)

De acuerdo con estos datos, la noción de que la vivienda es el patrimonio más importante de las familias mexicanas no se refleja en las prioridades de su gasto. Sólo en los tres deciles más ricos los hogares invierten más del 20 por ciento –el promedio nacional– de su gasto total en vivienda a la adquisición o mejoramiento de su patrimonio habitacional. Entre los hogares restantes, o la vivienda no representa una prioridad, o bien, no hay capacidad económica alguna para invertir en vivienda. Veamos más de cerca el comportamiento de las “erogaciones financieras” en vivienda de los hogares mexicanos.

Gráfica 4
México, 2002: Distribución de gasto en vivienda de los hogares por rango de ingreso



Fuente: INEGI, ENIGH 2002, Internet, cuadro 9.5.

“Erogaciones financieras” o gastos de capital en vivienda

Para la ENIGH, los gastos de capital incluyen cuatro conceptos:

- a) Pagos a la vivienda propia (mensualidades de amortización y similares), que es el rubro más importante en la mayoría de los casos.
- b) Gastos en materiales para el mantenimiento, reparación y ampliación de viviendas propias.
- c) Gastos en servicios (mano de obra) para el mantenimiento, reparación y ampliación de viviendas propias.
- d) Pagos por compra de tierra y vivienda, pago de enganches y gastos de escrituración.

Como se puede apreciar en la gráfica 4, los gastos en reparaciones y mantenimiento alcanzan a representar más del 10 por ciento del gasto total en sólo los estratos más ricos. Lo anterior indica una falta tanto de capacidad como de voluntad para invertir en el mantenimiento y mejoramiento del acervo habitacional nacional. *De ahí se puede plantear la urgencia de multiplicar los programas de apoyo técnico, financiero e inclusive de opinión pública, para promover una cultura y economía de mantenimiento y mejoría de la vivienda.*

Dado que prácticamente toda la política habitacional actual se enfoca hacia los sistemas de crédito para la construcción y venta de vivienda nueva, es de relevancia reflexionar sobre el gasto de los hogares mexicanos en este rubro. Para ello el cuadro 5 muestra la cantidad de hogares que pagan mensualidades para la adquisición de su casa, y los montos correspondientes.

En realidad, son muy pocos los hogares a nivel nacional que compran vivienda a crédito: menos del cinco por ciento del total. Y entre los hogares con menos de tres salarios este porcentaje es ínfimo: menos del 0.5 por ciento, apenas 31,000 hogares. Los hogares con entre tres y ocho salarios mínimos, pagando mensualidades promedio de medio salario mínimo mensual, representan el 3.9 por ciento de su estrato y se concentran en el nivel de seis a ocho salarios mínimos. La abrumadora mayoría de los hogares que pagan cuotas por la adquisición de una vivienda tienen ingresos mayores a ocho salarios mínimos y gastan, en promedio, 1.5 salarios mínimos mensuales. De todas maneras, estos hogares sólo representan el 11 por ciento del

Cuadro 5
México, 2002: Hogares y gastos en adquisición de vivienda por nivel de ingreso en múltiplos del salario mínimo

	<i>Estrato de ingreso por múltiplos de los salarios mínimos generales</i>										
	<i>Total</i>	<i>0 a 1</i>	<i>1 a 1.5</i>	<i>1.5 a 2</i>	<i>2 a 3</i>	<i>3 a 4</i>	<i>4 a 5</i>	<i>5 a 6</i>	<i>6 a 7</i>	<i>7 a 8</i>	<i>8 y más</i>
Hogares con gasto en vivienda propia	1'215,308	716	12,745	6,496	11,099	51,744	74,120	64,785	121,224	124,850	747,529
% total	4.9	0.1	1.1	0.5	0.3	1.6	2.7	3.0	7.2	9.2	10.9
Gasto trimestral	5'158,257	425	3,664	979	9,103	97,421	140,741	129,401	362,088	342,585	4'071,850
Gastos mensual promedio (pesos)	1,415	198	96	50	273	628	633	666	996	915	1,816
Gasto promedio en múltiplos de s.m.m.	1.1	0.2	0.1	0.0	0.2	0.5	0.5	0.5	0.8	0.7	1.5

Nota: No incluye pago de “enganches” ni gastos de escrituración.

Fuente: ENIHG 2000, versión Internet, cuadro 9.5.

total de este estrato. Está claro que *la mayoría de la población mexicana accede a la propiedad de su casa por medios diferentes al pago de un crédito. Está igualmente claro que son muy pocos los créditos habitacionales accesibles a los hogares con menos de ocho salarios mínimos mensuales.*

Una de las formas de acceder a una vivienda sin crédito hipotecario es la compra al contado de una casa o terreno. La ENIGH indaga sobre este tipo de gasto y lo agrupa en un rubro correspondiente a la “compra de casas, condominios, locales y terrenos, pago de enganches para la adquisición de un inmueble y gastos de escrituración” durante los tres meses anteriores al levantamiento de la encuesta. A pesar de la amplia definición del rubro, es notable que sólo una proporción ínfima de la población realiza gastos de este tipo: 287,151 hogares, algo más del 1 por ciento del total, con una erogación promedio por hogar en el trimestre de 16,513 pesos. No se especifica si el gasto es la para adquisición es para una casa propia o como inversión, ni tampoco se sabe qué proporción de éste corresponde a enganches y escrituraciones. En suma, es poco lo que se sabe sobre la compra al contado de viviendas, pero las escasas evidencias apuntan hacia una demanda muy reducida, y limitada a los estratos muy superiores de ingreso.

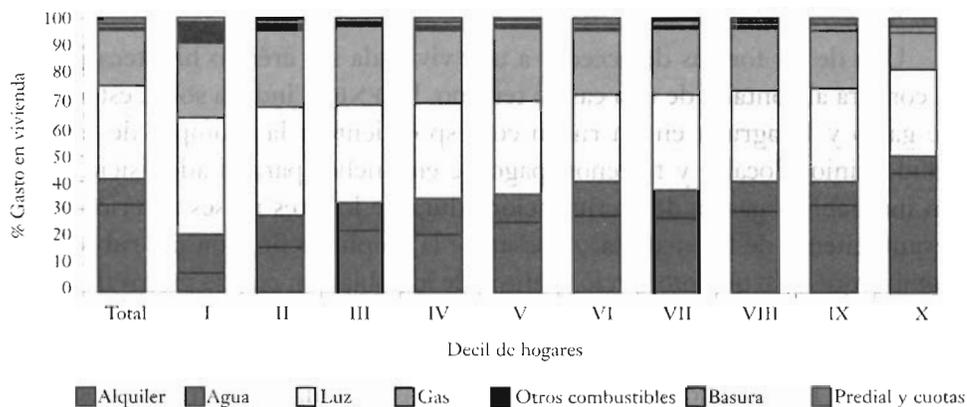
Gastos corrientes en vivienda

Como se ha visto, los gastos corrientes en vivienda son mucho más importantes que las inversiones o gastos de capital, ya que representan el 90 por ciento del gasto total. Los gastos corrientes se dividen, a su vez, en monetarios y no monetarios. El gasto monetario representa virtualmente el 100 por ciento del gasto monetario total, excepto en el estrato de hogares con menos de un salario mínimo, donde representa el 97 por ciento.⁴ Para la ENIGH, los gastos monetarios en vivienda son pagos en efectivo o tarjeta de crédito de alquileres, pagos de servicios de mantenimiento, recolección de basura y vigilancia, impuesto predial, pago de agua, luz, y otros combustibles. Prácticamente todos los hogares (24'608,484 de los 24'650,169 hogares totales) tienen gastos de este tipo. INEGI no proporciona la distribución de estos gastos por nivel de ingreso de los hogares, sino por decil de ingreso. La gráfica 5 muestra la distribución relativa del gasto corriente monetario total por decil de hogares.

⁴El gasto corriente no monetario incluye el autoconsumo, los pagos en especie, regalos, así como una estimación del alquiler que se tendría que pagar (en el caso de las casas propias).

Gráfica 5

México, 2002: Distribución del gasto corriente monetario en vivienda por decil de hogares de acuerdo con sus ingresos totales



Fuente: INEGI, INEGH, 2002.

Cuadro 6

México 2002: Número y porcentaje de hogares con gastos corrientes monetarios en diferentes rubros de vivienda y gastos promedio por hogar

	<i>Número de hogares que gastan en el rubro</i>		<i>Pesos</i>	<i>Múltiplos del salario mínimo</i>
	<i>Número</i>	<i>% total</i>		
Total nacional	24'650,169	100		
Alquileres	3'255,095	13.2	1,329	1.10
Agua	13'170,112	53.4	96	0.06
Luz	17'510,287	71.0	261	0.22
Gas	14'678,796	59.5	188	0.16
Otros combustibles	3'860,103	15.7	28	0.02
Basura	5'845,385	23.7	47	0.04
Predial y cuotas	754,088	3.1	349	0.29

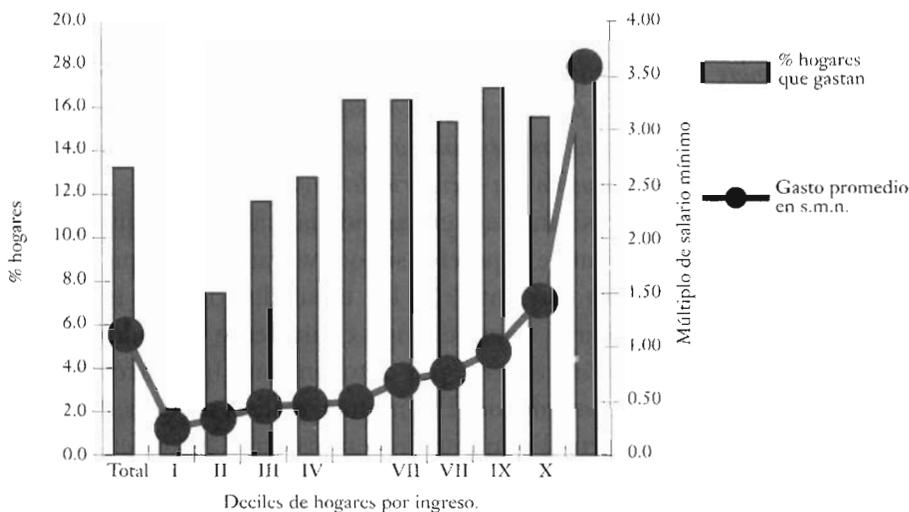
Fuente: ENIGH 2002, cuadros 8.2 y 5.27.

Sobresale el mayor gasto en luz y gas, comparado con alquileres, agua y predial. Ahora bien, la gráfica 5 permite conocer las tendencias generales del gasto por estrato económico. Sin embargo, no todos los hogares

realizan todos los tipos gastos. El cuadro 6 permite conocer el número y porcentaje de hogares que realizan los distintos rubros de gasto corriente monetario en vivienda así como el promedio gastado, en múltiplos o fracciones del salario mínimo mensual.

El gasto corriente de mayor monto es, como era de esperarse, el alquiler, aunque sólo un 13 por ciento de los hogares lo pagan. Al considerar el gasto por decil (véase gráfica 6), la encuesta ENIGH permite ratificar lo que en el capítulo 4 se constata, a saber: entre mayor el ingreso, mayor es el porcentaje de inquilinos, ya que éste es sólo el dos por ciento en el decil más pobre, y asciende de modo constante hasta 17.6 por ciento en el decil más rico. Los hogares en este último decil tienen un ingreso promedio de 27.1 salarios mínimos y los que alquilan gastan, en promedio, 3.57 salarios mínimos mensuales en alquileres.

Gráfica 6
México 2002: Gasto de los hogares en alquileres



Fuente: ENIGH, 2002, versión Internet, cuadro 9.5.

En cambio, los pocos inquilinos gastan apenas la cuarta parte de un salario mínimo en rentar su vivienda, si bien esta cantidad representaría más del 20 por ciento del ingreso promedio de este decil de hogares.

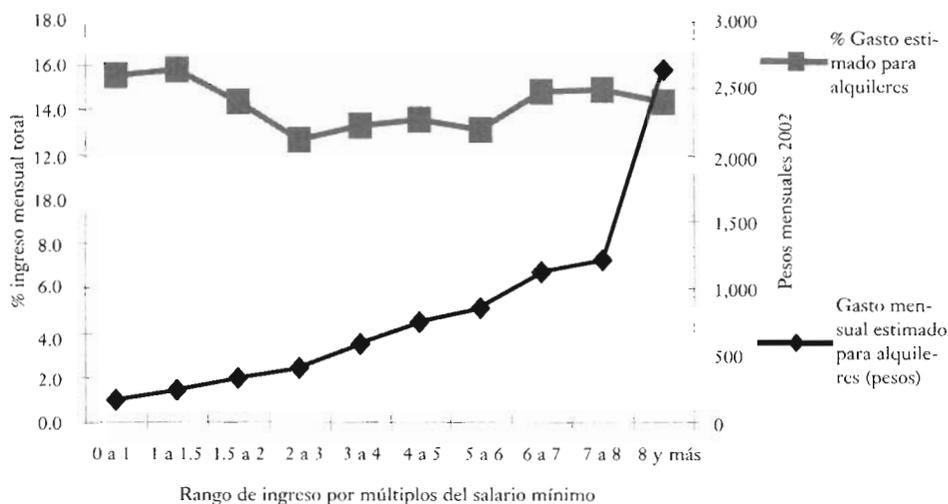
El gasto en energía eléctrica es, en promedio, 2.2 salarios mínimos mensuales, y lo paga el 71 por ciento de los hogares: desde el 51 por ciento

de los hogares comprendidos en el decil más pobre, hasta el 84 por ciento en el decil más rico. (¿Será que el 16 por ciento de los hogares en el decil más rico no tiene o se roba la luz?) Apenas la mitad de los hogares del país paga el agua: un máximo de 66 por ciento entre los hogares con mayores ingresos. Es digno notar, además, que apenas el tres por ciento de los hogares del país pagan el impuesto predial y/o cuotas de administración y mantenimiento, porcentaje que sube a 10 por ciento en el estrato más rico. Entre los que pagan predial y cuotas en dicho estrato, el gasto promedio es 0.42 el salario mínimo mensual.

Lo importante a destacar de este análisis es la relativa baja voluntad, o capacidad, de pago de casi todos estos rubros vitales de vivienda y servicios anexos. *No sólo la vivienda en sí, representada en este caso por los alquileres, sino también los servicios anexos –agua, recolección de basura, cuotas de administración e impuesto predial–, es de baja prioridad para los hogares mexicanos. En cierta medida, la ausencia de pago podría deberse a la falta del servicio, como en el caso del agua o de la recolección de basura, por ejemplo. Sin embargo, los porcentajes de hogares que no gastan en estos rubros son mucho mayores que los porcentajes de viviendas que no cuentan con el servicio, sobre todo entre los niveles superiores de ingreso. Ello no sólo apunta hacia la necesidad de formular políticas claras con respecto al cobro de los servicios relacionados con la vivienda, sino también, indica una demanda efectiva de vivienda inferior a su nivel teórico, de acuerdo con el criterio del ingreso.*

Para ilustrar lo anterior, se analizan en seguida las cantidades que, según la ENIGH, los hogares pagarían de alquileres si no tuvieran casa propia. Dicho gasto es imputado al “gasto corriente” en los tabulados de esta encuesta, junto con otros rubros similares, como el pago equivalente a la adquisición de alimentos que la población resuelve por autoconsumo (producción para el propio consumo), regalos o trueque. En nuestro análisis no consideramos este tipo de gasto, que es virtual o imputado con los otros gastos en vivienda. Sin embargo presentamos en la gráfica 7 los alquileres imputados por el ENIGH, ya que reflejan la valorizan de su vivienda que hacen los propios entrevistados. Es interesante notar que en ningún estrato de ingreso se estima un ahorro de alquiler en más del 16 por ciento del ingreso. Aun así, con la excepción de los hogares con ingresos inferiores a 1.2 salarios mínimos (el decil más pobre, véase gráfica 7) este porcentaje es bastante mayor que la cantidad que los hogares, de hecho, destinan al alquiler: menos del 10 por ciento en estratos con ingresos superiores a ocho salarios mínimos.

Gráfica 7
 México 2002: Gasto estimado que por los hogares que pagarían en alquileres si los tuvieran que pagar (Considerado como gasto corriente en la ENIGH)



Fuente: ENIGH 2002, cuadro 5.5.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Varias consideraciones deben resaltarse de lo expuesto en este capítulo. La primera tiene que ver con las dificultades para definir en términos concretos la “vivienda digna y decorosa”. Al mismo tiempo, se ha subrayado la necesidad de hacerlo, si se quiere operacionalizar este concepto constitucional. Para ello, se ha sugerido tomar como punto de partida las funciones que debe realizar una vivienda, de acuerdo con las normas e ideales actuales. Pero a la hora de ver cómo se podría garantizar el cumplimiento de estas funciones habitacionales, resultó evidente que las responsabilidades trascienden, y por mucho, las competencias de los actores públicos y privados generalmente asociados con el “sector de la vivienda”. La existencia de viviendas dignas requiere de la concurrencia de una multitud de instancias, incluyendo a los propios usuarios. También resultó claro que los consensos generales, en torno a cómo debería ser una vivienda digna y qué funciones debería cumplir, están fuertemente influidos por las viviendas concretas que se producen en un momento dado.

Estas últimas consideraciones condujeron a la definición de la *demanda efectiva*, concepto que vincula la capacidad y voluntad de los usuarios con la oferta disponible de viviendas concretas. El ejercicio de cuantificar esta demanda efectiva, a la luz de los resultados del XII Censo General de Población y de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002, arrojó varios resultados. Primero, son evidentes los múltiples desajustes entre la capacidad, voluntad y ubicación de la demanda, y los tipos de oferta programados por la Secretaría de Desarrollo Social y la industria habitacional. Las tendencias actuales de producción habitacional formal, no sólo no van a asegurar que la población pueda acceder a viviendas dignas, sino, y esto es lo peor, podrían desencadenar una crisis financiera del sistema.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que, a la población en general, en especial la que presumiblemente padece carencias habitacionales, se le otorga una prioridad muy baja a la consecución de una vivienda digna. Simplemente, por parte de esta población –mayoritaria– no hay mucha demanda de viviendas dignas, por lo menos de las viviendas concretas que se producen actualmente.

De ahí que se reitere una conclusión vislumbrada desde un inicio: el cumplimiento del precepto constitucional de “viviendas digna y decorosa” no se puede lograr con una política orientada solamente a promover la oferta de vivienda. Es también indispensable apoyar las capacidades económicas, prioridades y, ante todo, las aspiraciones habitacionales de la población demandante.

La vivienda en arrendamiento

René Coulomb

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

¿Arrendamiento o “no propiedad”?

Es a partir de 1930 que los censos empiezan a registrar el tipo de tenencia de la vivienda ocupada por la población censada.¹ La pregunta que se suele hacer a cada hogar a partir de esa fecha es, con algunas variantes:² “¿es propietario de la casa?”. Esto significa que –hasta 1980– los censos permiten conocer solamente (mediante una simple resta entre el número total de viviendas y las viviendas censadas como propiedad de sus ocupantes), el número (y el porcentaje) de viviendas en “no propiedad”. De ahí que la mayoría de los estudios sobre la tenencia de la vivienda establezcan una equivalencia entre viviendas en “no propiedad” y viviendas en arrendamiento. Sin embargo, la “no propiedad” de la vivienda engloba una gran variedad de tipos de tenencia, distintos al arrendamiento.

Son “no propietarios”, por ejemplo, los hogares que ocupan una vivienda que les proporciona su empleador (porteros, veladores, etcétera), los que comparten una vivienda (o un lote) con el propietario de la

¹Conviene anotar que las viviendas contabilizadas por los censos de población y vivienda son solamente aquellas que se encuentran *ocupadas* al momento del levantamiento censal, por lo que –a parte de significar un subregistro del parque habitacional existente (pensemos solamente a las desocupaciones temporales de viviendas por las migraciones estacionarias hacia los EUA)– no se puede conocer un dato importante para la evaluación de la situación habitacional de un país determinado, y que es justamente el porcentaje del *stock* habitacional que se encuentra desocupado.

²Para mayores detalles sobre la evolución de los conceptos registrados por los censos desde 1895, véase “Conceptos utilizados en los censos de población de México, 1985-1970”, en CEFED, *Dinámica de la población de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1981, pp. 255-281.

misma, los que ocupan una vivienda que construyeron ellos mismos, pero sobre un terreno prestado que no es de su propiedad (caso de los “cuidadores” de lotes en las colonias periféricas de reciente urbanización), o para el uso del cual están pagando una renta (caso de las llamadas “ciudades perdidas”). La “no propiedad” refiere también a la situación de familias alojadas por un familiar, amigo o “compadre” y que se suelen designar bajo el vocablo de “arrimados”. A principios de esta década, Tomasz Sudra llegó a estimar en 200,000 los “arrimados” en la ciudad de México (Sudra, 1980: 119). No está del todo clara la forma como los censos han registrado esta forma de tenencia.

La “no propiedad” no puede entonces ser asimilada al arrendamiento de la vivienda, es decir al uso de una vivienda contra el pago de un alquiler al propietario-arrendador, por lo que –hasta una fecha reciente– los censos constituyen sólo una aproximación a la realidad del arrendamiento de la vivienda en México. Hubo que esperar el año de 1980 para que el protocolo de cuestionario censal establezca la distinción entre tres tipos de tenencia; *a*) la vivienda en propiedad; *b*) la vivienda en renta; y *c*) la vivienda “prestada y en otra situación”.³

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, el 21.24 por ciento de las viviendas particulares habitadas⁴ en México no eran propiedad de sus habitantes: 4’569,555 viviendas. De este total de viviendas “no propias”, el 61.7 por ciento eran rentadas y el 37.5 por ciento “prestadas” o en “otra situación” de no propiedad. Es decir que, en estricto sentido de la palabra, solamente el 13.1 por ciento del total de viviendas existentes en el país eran rentadas, en el año 2000, por sus ocupantes.

Sin embargo, los censos anteriores a 1980 no permiten establecer esta diferencia, por lo que el análisis histórico comparativo que estamos iniciando no puede hacerse más que en relación a las viviendas “no propias”, a sabiendas que esta categoría no coincide totalmente con la de vivienda en arrendamiento.

Pero más allá de estas limitaciones del registro estadístico, lo que está en juego es la dificultad por aprehender con precisión el fenómeno de la vivienda de alquiler. Primero, porque el alquiler no tiene siempre una

³No consideramos aquí el cuarto concepto utilizado por la cédula censal, de “no especificado”.

⁴El total de viviendas particulares habitadas no incluye lo que el censo denomina “refugios” ni a sus ocupantes, debido a que no se capturaron características en esta clase de vivienda. Se excluye además 425,724 viviendas de las cuales no se tiene información de sus ocupantes.

expresión estrictamente monetaria. Un hogar que comparte parte de una vivienda o de un lote con otro hogar puede declarar no estar pagando alquiler (y entonces no se censa como “inquilino”) mas está contribuyendo a los gastos de la familia que lo aloja (impuesto predial, gas, electricidad, cooperaciones para el mejoramiento de la colonia, etcétera), e incluso puede estar compartiendo parte del pago del alquiler mismo (en el caso del subarrendamiento). Es así como T. Sudra pudo intitular un artículo “Inquilinos que no pagan alquiler” (1980), señalando varios estudios de caso donde se da una cooperación explícita, por parte de la unidad doméstica que comparte, a los gastos que tiene la familia propietaria.⁵

Por otra parte, un porcentaje importante de viviendas, o más bien de cuartos, son alquilados fuera de la normatividad vigente. Como lo veremos más adelante, la irregularidad fiscal (el propietario arrendador no declara y no paga el impuesto sobre los alquileres) es bastante difundida. Existe, por otra parte, viviendas alquiladas en contra de alguna disposición reglamentaria, como en el caso de viviendas de “interés social” que son arrendadas por sus adquirientes/propietarios ausentes, en contra de la prohibición expresa por parte de las agencias gubernamentales de vivienda. Estas situaciones de irregularidad jurídica no son, por lo general, declaradas al funcionario censal.⁶

Existe una dificultad adicional al registro estadístico de la vivienda en arrendamiento, ligada a la definición de lo que es una “vivienda”. Los encuestadores censales tienen bastante autonomía para determinar si el espacio habitado por una unidad doméstica hace parte de la vivienda habitada por otra, o si se debe considerar como una “vivienda” independiente.⁷ Esta situación de espacios habitables aparentemente homogéneos (“vivienda”, “lote”) pero que son en realidad compartidos por dos o más hogares, es muy difundida en las colonias populares. Esta situación de espacios habitables compartidos que se articula frecuentemente con la

⁵ La familia de Rafael, por ejemplo “comparte el costo de los servicios públicos con la *comadre* (que) les permitió construir una choza en su patio trasero (Sudra, 1980: 117-118).

⁶ Muchas veces, el inquilino fue “aleccionado” por el propietario en el sentido de declarar a cualquier extraño que es un familiar del propietario y que está compartiendo el lote con él.

⁷ La indicación dada a los encuestadores según la cual “una vivienda es un espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente” (definición 2000), o “cuarto, o un conjunto de cuartos, con una salida independiente” (definición 1990) es notoriamente insuficiente para decidir si un cuarto constituye realmente o no una “vivienda” independiente.

existencia de una situación de alquiler, contribuye también a hacer dudar de la exactitud del registro censal sobre las viviendas en arrendamiento.

¿Cuál es, entonces, el porcentaje, de la vivienda en renta en el país hoy en día? Si consideramos, por un lado, que una buena parte de la vivienda declarada “prestada” en realidad es rentada y que, por otro lado, un porcentaje significativo de los hogares rentistas prefieren no declarar su situación de inquilinos, tenemos suficientes razones para pensar que el porcentaje de vivienda “no propia” captada por los censos, da cuenta con aceptable certeza del peso relativo que efectivamente tiene la vivienda en arrendamiento en el país. Es por ello que, compartiendo la misma metodología con otros investigadores,⁸ *equiparamos en este estudio el concepto (y los datos) de “vivienda no propia” con el de vivienda en renta.*⁹ Los análisis estadísticos que se presentan a continuación deben sin embargo manejarse con precaución y limitarse a evidenciar las problemáticas y tendencias más generales.

El peso relativo del arrendamiento dentro de la dinámica habitacional

Si bien, hoy en día, solamente un hogar sobre cinco no es propietario de la vivienda que habita, en 1960, casi la mitad de los habitantes del país eran inquilinos. Durante la década de los cincuenta la vivienda en renta tuvo una tasa de crecimiento medio anual de 5.4 por ciento, mientras la población crecía a una tasa de sólo 3.0 por ciento. En las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, la vivienda en arrendamiento constituyó hasta los años setenta la alternativa de alojamiento ampliamente mayoritaria; más de las tres cuartas partes de las viviendas en la ciudad de México eran rentadas en 1960.

Las tres décadas siguientes fueron marcadas por una disminución en la oferta de vivienda en arrendamiento, disminución que durante la última década se ha frenado sensiblemente, puesto que el porcentaje de vivienda en renta se mantuvo en el orden del 21 por ciento a nivel nacional, y que incluso se incrementó ligeramente en algunas zonas metropolitanas, ciudades fronterizas y turísticas (véase cuadro 1).

⁸En particular: Sedue (1990), *La vivienda en arrendamiento en México*, p. 15.

⁹El Censo de Población y Vivienda del 2000 censó 4'569,555 viviendas “no propias” y 2'818,055 viviendas rentadas.

Cuadro 1
México, evolución del porcentaje de vivienda
en renta en ciudades seleccionadas, 1950-2000

	1950	1960	1970	1990	2000
Estados Unidos Mexicanos	35.9 ↗	45.9 ↘	34.0 ↘	21.6 ↘	21.2
ZM Ciudad de México	72.5 ↗	77.0 ↘	57.2 ↘	30.1 ↘	28.6
ZM Ciudad de Guadalajara	67.0 ↗	69.4 ↘	53.8 ↘	32.2 ↗	33.8
ZM Ciudad de Monterrey	63.3 ↗	67.4 ↘	49.7 ↘	17.4 ↗	19.5
Ciudad de León	54.0 ↗	59.8 ↘	41.8 ↘	25.9 ↘	25.2
Ciudad de Tijuana	51.0 ↗	60.0 ↘	47.6 ↘	35.2 ↗	38.0
Ciudad de Cancún	-----	-----	-----	35.6 ↗	37.9

Fuente: Censos generales de población 1950, 1960, 1970. Censos generales de población y vivienda, 1990 y 2000. En 1950, 1960 y 1970 se captó solamente la vivienda propia, por lo que por diferencia se conoce el porcentaje de vivienda "no propia". En 1990 y 2000, el censo capta la vivienda propia, la vivienda rentada, "prestada" o en "otra situación". Para fines comparativos, se hizo la equivalencia entre el concepto de "vivienda no propia" y el de vivienda en renta.

Pero contrariamente a una opinión muy difundida, lo anterior no significa que, a partir de 1960, se haya dejado de ofrecer *nuevas viviendas* sobre el mercado del arrendamiento, o como se suele decir "nadie invierte en vivienda de alquiler". El decrecimiento de la vivienda en arrendamiento fue *relativo* (o si se quiere, porcentual). Se debe a que, durante las cuatro últimas décadas, el ritmo de crecimiento del *stock* total de viviendas en el país fue muy superior al ritmo de incremento del acervo de viviendas en arrendamiento. La mayor diferencia entre los ritmos de crecimiento de la vivienda en renta y la vivienda en propiedad se situó en las dos décadas 1960-1970 y 1980-1990, cuando las tasas de crecimiento medio anual de la vivienda en arrendamiento fueron incluso negativas (véase cuadro 2). Con la excepción de estas dos décadas, la disminución histórica del peso relativo de la vivienda en renta en el país no significó una disminución en valor absoluto del parque habitacional alquilado.

Durante la década de los cincuenta, el incremento del parque habitacional del país se debió fundamentalmente a un espectacular crecimiento de la

oferta de vivienda de alquiler¹⁰ (un millón de unidades). Durante los años noventa, el número total de viviendas en renta volvió a crecer en *un millón de unidades*, contribuyendo en un 19 por ciento al incremento del parque habitacional total. Su tasa de crecimiento medio anual durante esta última década (2.7 por ciento) estuvo, de nueva cuenta, muy por encima de la de la población (1.8 por ciento).

Cuadro 2
Población y vivienda según el tipo de tenencia, 1950-2000

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población total*	25,791.0	34,923.1	48,225.2	66,946.8	81,249.6	97,483.4
Vivienda en renta*	1,906.0	2,940.6	2,815.0	3,860.7	3,548.3	4,569.5
Vivienda en propiedad*	3,353.3	3,468.5	5,471.3	8,213.9	12,486.8	16,943.7
<i>Tasa de crecimiento medio anual de población y vivienda**</i> (%)						
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
Población total	3.0	3.4	3.2	1.8	1.8	2.3
Vivienda en renta	5.4	-0.7	3.1	-0.8	2.7	1.7
Vivienda en propiedad	0.3	4.5	4.0	4.1	3.0	2.7

*Población en miles de personas y viviendas en miles.

**La tasa de incremento medio anual se calculó mediante la fórmula: $[2(P_f - P_i) / (P_i + P_f)] \times 1/n \times 100$.

Fuente: La misma que para el cuadro 1.

En el año 2000, 4.5 millones de viviendas se encontraban bajo el régimen del alquiler, un fuerte porcentaje de forma irregular (inexistencia o no registro ante las autoridades del contrato de arrendamiento, evasión fiscal, ausencia de protección del inquilino, etcétera). Esto significa que si bien el acceso a la propiedad se ha incrementado notablemente en el país, *la vivienda en renta sigue jugando un papel relevante en la problemática habitacional de México* y que, por ende, tiene que tomarse en cuenta a la hora de diseñar un proyecto

¹⁰Ello, a pesar del impacto negativo que, se supone, tuvieron los decretos de congelación de los contratos de alquiler (1942-1948) sobre la oferta de nueva vivienda en renta.

de Ley General de Vivienda. Las páginas siguientes buscan aportar algunos elementos de análisis que, esperamos, sean de utilidad para el legislador.

VIVIENDA EN RENTA Y DINÁMICAS TERRITORIALES

Movilidad residencial

Tanto la dinámica histórica de la vivienda en renta como su distribución actual dentro del territorio nacional y del Sistema Urbano Nacional, están marcadas por fuertes diferencias. Las zonas metropolitanas del país tienen el doble de viviendas en renta que, en el otro extremo, las localidades rurales (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Porcentaje de vivienda en renta
por tamaño de localidades, 2000

<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Aglomeraciones urbanas</i>	<i>Ciudades medias</i>	<i>Ciudades pequeñas</i>	<i>Localidades de 2,500 a 15,000 hab.</i>	<i>Localidades rurales</i>
25.8	23.7	22.5	20.3	16.8	12.3

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda de 2000.

La vivienda en arrendamiento es entonces un fenómeno mayoritariamente urbano, y que tiende a concentrarse en las grandes aglomeraciones. Casi la mitad (el 42.5 por ciento) del parque habitacional en renta se localiza dentro de las zonas metropolitanas del país. La segunda entidad federativa con mayor proporción de vivienda en renta es Jalisco (30.7 por ciento) por el peso que representa la Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara, con un 33.8 por ciento de vivienda en renta, seguida del Distrito Federal (28.9 por ciento). Sin embargo, el peso relativo que puede llegar a tener la vivienda en arrendamiento dentro de una gran ciudad, no se explica tanto por el tamaño en sí de la aglomeración, sino más bien por el mayor o menor desarrollo de los dos grandes subsistemas de acceso a la propiedad de la vivienda: la autoproducción popular y la vivienda de interés social subsidiada. Es en este sentido que habría que entender por que la Zona Metropolitana de Monterrey tiene un porcentaje de vivienda en renta bajo (19.5 por ciento), inferior incluso al promedio nacional.

Por entidad federativa, el porcentaje de vivienda en arrendamiento varía también del simple al doble: desde 12.8 y 15.3 por ciento para los casos de Oaxaca y Yucatán, respectivamente, hasta 30.7 por ciento para Jalisco y 31.7 por ciento en Quintana Roo (véase cuadro A.4.1 en el CD anexo). No sorprende que esta última sea la entidad federativa con el porcentaje mayor de vivienda en renta si se toma en consideración el peso de la ciudad de Cancún en la urbanización de la entidad, y que esta ciudad tiene 38 por ciento de vivienda en renta (véase cuadro 1).

Las ciudades fronterizas y las ciudades turísticas, conjuntamente con las zonas metropolitanas se caracterizan por ser los centros urbanos en donde la vivienda en renta tiene su mayor desarrollo. Estas zonas urbanas se han caracterizado por recibir fuertes presiones migratorias. El caso de las ciudades fronterizas es particularmente ilustrativo del papel que puede llegar a jugar en ciertas ciudades la oferta de vivienda en renta. Durante la década pasada el parque habitacional global de estas ciudades creció entre el 53 por ciento (Matamoros) y el 76 por ciento (Tijuana), pero en varias de ellas la vivienda en arrendamiento tuvo un crecimiento porcentual superior (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Incremento de la vivienda en ciudades fronterizas
entre 1990 y 2000, por tipo de tenencia

<i>Ciudades</i>	<i>Total de viviendas</i>			<i>Vivienda en renta ("no propia")</i>		
	<i>1990 (miles)</i>	<i>2000 (miles)</i>	<i>Incremento 1990-2000 %</i>	<i>1990 (miles)</i>	<i>2000 (miles)</i>	<i>Incremento 1990-2000 %</i>
Tijuana	166.3	292.8	+ 76	61.8	111.3	+ 80
Mexicali	135.8	190.4	+ 40	35.3	49.9	+ 41
Ciudad Juárez	179.0	293.8	+ 64	54.7	94.4	+ 73
Matamoros	67.4	103.0	+ 53	19.5	29.6	+ 52
Reynosa	62.8	102.7	+ 64	16.8	29.5	+ 76

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000.

Llaman la atención los casos de las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, en donde el parque de vivienda en renta se incrementó durante la última década en un 80 y 73 por ciento, respectivamente. Conjuntamente analiza-

das, las ciudades de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Matamoros y Reynosa conocieron un incremento de la oferta de vivienda en arrendamiento de alrededor de 125,000 viviendas. Este hecho refleja el incremento de la demanda de vivienda en renta que generan los flujos migratorios hacia esas ciudades.

El análisis de la muestra del censo del 2000 permite comprobar de otra forma esta vinculación entre ciudades con importantes flujos de inmigrantes y la demanda de vivienda en renta. En efecto, el 55.4 por ciento de los hogares que habían cambiado de lugar de residencia durante los cinco años anteriores, en el 2000 rentaban la vivienda que habitaban. Este porcentaje era de 57.5 por ciento para los hogares que habían migrado a las zonas metropolitanas del país, y el 60.3 por ciento para los emigrantes residentes en aglomeraciones urbanas (véase cuadro A.4.8 en el CD anexo). Esta fuerte vinculación entre migración y arrendamiento tiene que confrontarse con la importancia que tienen los flujos migratorios en el país.

De acuerdo con el censo de población de 2000, 4.1 millones de personas se mudaron de una entidad federativa a otra en el quinquenio 1995-2000 y 2.7 millones lo hicieron de un municipio a otro, dentro de un mismo estado (Conapo, 2001: 147 y ss.). En total, fueron 6.8 millones de personas que cambiaron de domicilio. El hecho de que 14 de 1,000 mexicanos mudan cada año de residencia es un dato que la política habitacional debe de tomar en cuenta.

A pesar de que la intensidad de la migración interestatal se ha mantenido relativamente estable desde mediados del siglo XX (Conapo, 2001: 147 y ss.), México ha sufrido un cambio drástico en la configuración territorial de las migraciones. Después de haber sido el principal destino migratorio la Zona Metropolitana del Valle de México es ahora la región de donde parte el contingente más grande de migrantes que reciben 11 entidades federativas (Conapo, 2001: 147 y ss.).

Si bien la movilidad territorial en México es todavía menor a la de otros países más industrializados,¹¹ es no menos cierto que México está viviendo una creciente diversificación territorial de las actividades económicas en particular por el desarrollo de la industria maquiladora y del turismo de playa, con el consecuente cambio en los flujos migratorios y sus destinos. De ahí que las ciudades fronterizas y los polos turísticos reciban, entre otros centros urbanos,

¹¹No se toma en cuenta aquí las migraciones México-Estados Unidos, estimada en la actualidad en 300,000 emigrantes anuales (migración definitiva) y 350,000 trabajadores temporales (Conapo, 2001: 177).

importantes flujos migratorios que buscan satisfacer sus necesidades habitacionales –en una primera instancia– mediante el alquiler de una vivienda.

El análisis de los motivos dados por los que migraron recientemente (entre 1995 y 2000) muestra cómo, para ciertas categorías de migrantes, rentar una vivienda constituye una solución habitacional ampliamente mayoritaria. Es así como el 75 por ciento de los que cambiaron de lugar de residencia para ir a estudiar rentan la vivienda que ocupan en la actualidad; o bien, el 65 por ciento de los que migraron por razones de trabajo (véase cuadro 5). En menor proporción aparecen rentando su vivienda los que migraron para casarse o unirse con una pareja (49.0 por ciento).

Cuadro 5
Porcentaje de migrantes recientes
(cambiaron de lugar de residencia entre 1995 y 2000)
que rentan su vivienda, según la causa de la migración

<i>Causa de la migración</i>	<i>Porcentaje de los migrantes recientes que rentan la vivienda que habitan en la actualidad</i>
Fue a estudiar	75.4
Cambió de lugar de trabajo	67.8
Fue a buscar trabajo	64.9
Se casó/se unió	49.0
Total de los que cambiaron de lugar de residencia	55.4

Fuente: Cuadro A.4.8 (en el CD anexo).

Constatar que el régimen de *la vivienda en arrendamiento se asocia fuertemente con los migrantes* recién llegados a una ciudad (en este caso durante los cinco años anteriores al censo) reafirma la vigencia de un fenómeno que se remonta prácticamente a los albores del proceso de urbanización, cuando los campesinos recién llegados a las ciudades encontraban alojamiento en las vecindades de los antiguos cascos urbanos. Sin embargo, hace tiempo que, en la mayoría de las ciudades, el parque del alquiler céntrico, por una parte se saturó y, por otra parte, fue disminuyendo bajo los efectos de la falta de mantenimiento y la degradación física, el desaliento a la inversión generado por la congelación de rentas, y la sustitución del uso habitacional por usos más rentables (entre otros factores). Fueron entonces nuevos submercados

de vivienda en arrendamiento que han ido cumpliendo con esta función de alojar a los migrantes recientes.

La vivienda en arrendamiento: desde el centro hacia la periferia

Hace ya por lo menos dos décadas que en la mayoría de las ciudades del país, la oferta de vivienda de alquiler se ha desplazado desde las áreas centrales hacia los asentamientos periféricos. Este fenómeno no puede entenderse si se piensa que el desarrollo periférico de los asentamientos populares de “autoconstrucción”, como también los fraccionamientos y conjuntos habitacionales de viviendas de interés social subsidiada, son sinónimos del acceso generalizado a la propiedad de una vivienda. Se explicó anteriormente que una parte significativa de la vivienda de interés social circula sobre el mercado de la vivienda en arrendamiento. Pero la mayor oferta de vivienda en renta se genera, desde hace ya por lo menos dos décadas, en las colonias populares que, por otra parte, constituyen las dos terceras partes de la expansión de los centros urbanos del país.

La expansión del alquiler periférico es un proceso poco conocido y no ha sido todavía tomado en cuenta por las políticas habitacionales.¹² Un caso ejemplar es el del municipio de Valle de Chalco-Solidaridad de la Zona Metropolitana del Valle de México. Este asentamiento, igual que su vecino Nezahualcóyotl, nació a principios de los ochenta como una masiva ocupación irregular de tierras por parte de posesionarios-propietarios y autoconstructores y, sin embargo, 20 años después, el 27 por ciento de sus habitantes renta una vivienda; en el municipio de Nezahualcóyotl, un asentamiento irregular más consolidado, las tercera parte de sus habitantes no son propietarios de la vivienda que habitan.

La vivienda en renta acompaña la expansión espacial de las ciudades, conforme sus periferias se van consolidando. En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, mientras el 80 por ciento de la vivienda en arrendamiento se localizaba en 1980 en la Ciudad Central,¹³ hoy en día las áreas centrales contienen solamente el 16.4 por ciento de la

¹²Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, el alquiler periférico ha sido ampliamente estudiado por parte de René Coulomb (Coulomb, 1984 y 1991).

¹³Se denominan así a las actuales cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal (Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez).

oferta de vivienda en renta de la metrópoli; mientras, 44.2 por ciento de esta oferta se encuentra en los municipios conurbados del Estado de México (véase el CD anexo). Es decir que en 30 años (1970-2000) la expansión espacial de la metrópoli sobre el territorio de los municipios del Estado de México se acompañó de la creación de una oferta de más de 450,000 viviendas en arrendamiento en estos mismos municipios.

Este desplazamiento de la oferta de vivienda en arrendamiento desde el centro hacia la periferia de las ciudades responde a un doble proceso que se analizará más adelante;

- a) por una parte, a la desaparición física de una parte importante del parque de vivienda en renta en las áreas centrales (véase más adelante);
- b) y por la otra al desarrollo de nuevas formas de producción de vivienda para el alquiler, no reguladas por la legislación en vigor, que ofrecen pésimas condiciones habitacionales a los inquilinos pero que, la más de las veces, constituyen una fuente de ingresos significativo para los “autoconstructores” arrendadores.

ANÁLISIS DEL MERCADO INMOBILIARIO DEL ALQUILER DE VIVIENDA

La dinámica pasada y futura de la vivienda en arrendamiento debe analizarse, entre otros aspectos, en relación con la dinámica del sistema habitacional en su conjunto, y en particular con lo que sucede con las otras formas de acceso a la vivienda en el país, a saber, la *autoproducción* (la cual incluye el autofinanciamiento, y no tanto la mal llamada “autoconstrucción”), y el *crédito hipotecario* (sea éste subsidiado o no).

El papel de la vivienda en renta dentro del sistema habitacional

Dejando de lado alternativas minoritarias (como son, la ocupación ilegal de viviendas ajenas, el uso de una vivienda prestada o bien el uso de una vivienda vinculada a alguna actividad particular),¹⁴ las tres alternativas básicas que tiene la población para acceder a una vivienda son: a) el alqui-

¹⁴En esta última alternativa está, por ejemplo, lo que el censo concibe como “vivienda colectiva” (cuarteles militares, conventos, etcétera).

ler; *b*) el crédito hipotecario; y *c*) la autoproducción-autofinanciamiento.¹⁵ Estas tres alternativas tienen en común el de resolver lo que se ha tradicionalmente definido como “el problema de la vivienda”, a saber la brecha existente entre el costo de un bien, la vivienda, y la disponibilidad de recursos financieros para pagar su precio.

Estas tres alternativas de acceso a la vivienda constituyen los tres elementos básicos de *un sistema*, el sistema habitacional; es decir que sus dinámicas son interdependientes. Es así como el decremento de la importancia de la vivienda en renta dentro del sistema habitacional tiene como contraparte la expansión continua, y aparentemente irreversible, de la propiedad, bajo sus dos vertientes del crédito hipotecario, o de la autoproducción. El peso relativo que cada una de estas alternativas ha tenido en el pasado y tendrá en el futuro depende de un complejo conjunto de factores. Factores económicos, como son la inflación, el nivel de empleo y de salarios. Factores socioculturales, como es la valoración que los distintos grupos sociales hacen de la propiedad de la vivienda. Factores políticos, como son los programas de vivienda y de desarrollo urbano.

Para los grupos de mayores ingresos (mayores a 10-12 salarios mínimos), la renta de una vivienda depende en gran parte de si existe una oferta adecuada a sus necesidades habitacionales en términos de calidad y de localización. Se trata del mercado “formal” del arrendamiento que suele someterse a las leyes en la materia que regulan las relaciones del alquiler entre arrendador y arrendatario. Estas regulaciones se concentran en el Código Civil de cada entidad federativa (por lo general, muy similar al que está vigente en el Distrito Federal). Por otra parte, la oferta es muy sensible a algunos indicadores macroeconómicos como son: *a*) la tasa de inflación y *b*) la tasa real de interés líder en el mercado de dinero. Adicionalmente, la oferta es también muy sensible a lo que puede afectar la tasa interna de retorno de la inversión, a saber las disposiciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta.

¹⁵Si bien la autoproducción-autofinanciamiento de la vivienda se encuentra en las clases más acomodadas de la sociedad (proceso que puede tomar la forma de lo que algunos investigadores han llamado la “producción por encargo”), es sobre todo la “solución” que adoptan las mayorías más pobres del país, mediante un proceso progresivo de consolidación de la vivienda, que puede extenderse a lo largo de 20 años o más.

Sin embargo, estos grupos de mayores ingresos evalúan también la alternativa de acceder a la propiedad de una vivienda, si es que el crédito hipotecario bancario existe (puesto que, en principio, no califican para los créditos subsidiados de los organismos nacionales de financiamiento a la vivienda de interés social).

Los grupos de ingresos medios y medios bajos (5-10 salarios mínimos), por su parte tienen las dos alternativas, de rentar una vivienda o de acceder a un crédito hipotecario subsidiado. Del lado del mercado de la vivienda en renta, constituye la demanda mayoritaria sobre el mercado formal del arrendamiento, el cual por otra parte está marcada por una fuerte escasez desde hace tres décadas. Son estos grupos que presionan por una mayor oferta de créditos subsidiados para la adquisición de una vivienda terminada, y a los cuales la política habitacional actual se propone responder masivamente. Con algunas excepciones, los hogares pertenecientes a estos grupos de ingresos medios no consideran como una alternativa a la autoproducción de la vivienda.

Por último, los grupos –mayoritarios– de ingresos bajos (menores a cinco salarios mínimos) tienen dos alternativas, la de rentar una “vivienda” (muchas veces solamente un cuarto), o bien la de emprender el camino de la autoproducción en las áreas periféricas de las ciudades, o en las áreas rurales del país. Solamente dos alternativas, en la medida en que –en su gran mayoría– se encuentran marginados de los distintos sistemas de financiamiento subsidiado por parte de las instituciones públicas de vivienda. Esta aseveración no es totalmente exacta si se considera que, en algunos años recientes, la política habitacional implementó sistema de financiamiento ya no para la vivienda terminada sino para viviendas progresiva (“pie de casa”) o lotes y servicios (incluyendo algunos casos con urbanización progresiva).

La vivienda en renta constituye entonces una alternativa para prácticamente todos los grupos de ingresos, y el desarrollo tanto de su demanda como de su oferta dependerá en buena parte de lo que sucede con los otros componentes del sistema habitacional: el crédito hipotecario y la autoproducción.

En las zonas urbanas, es decir en las localidades incluidas dentro del Sistema Urbano Nacional, las políticas y programas de desarrollo urbano, incluyendo el marco legal y reglamentario referido, constituyen un

factor estratégico para el desarrollo del sistema habitacional en su conjunto, y de cada uno de sus elementos constitutivos en particular, puesto que –entre otros efectos– condicionan la disponibilidad, calidad y precio de este recurso estratégico que es *el suelo* urbanizado (o urbanizable).¹⁶ Es así como algunas investigaciones han querido demostrar que en las ciudades en donde, por distintos tipos de factores, el suelo periférico urbanizable es escaso, la demanda de vivienda en renta se incrementa.

A la cuestión de saber qué es lo que determina la importancia de la vivienda de alquiler en una ciudad, Alan Gilbert propone, en forma de hipótesis: “Donde los terrenos y los materiales de construcción son relativamente baratos habrá una fuerte proporción de propietarios; cuando éstos son escasos, la proporción de inquilinos aumentará. Examinaremos esta hipótesis a través de encuestas en tres ciudades”¹⁷ (Gilbert, 1983: 453).

La investigación de Alan Gilbert y Peter Ward en las tres ciudades de Bogotá, Valencia (Venezuela) y México entre 1978 y 1980,¹⁸ lleva a estos investigadores a concluir que la hipótesis explicativa antes mencionada es correcta y que “el tamaño del mercado de la vivienda en renta depende de las posibilidades de los pobres de conseguir un terreno”. Esta última afirmación parece, sin embargo, algo apresurada, pues el acceso a la propiedad de una vivienda a través del suelo periférico no es propio de los habitantes pobres de las ciudades, sino también de las otras categorías sociales más acomodadas. En este sentido, parece más conveniente generalizar al conjunto de los estratos sociales la hipótesis de una correlación entre disminución de la vivienda de alquiler y mayor acceso al suelo urbano.

Los submercados de la vivienda en renta

A partir de los escasos estudios en la materia, de las evidencias que emergen del análisis de la muestra censal del 2000 y en particular de los distintos niveles de ingreso de los inquilinos, así como de los tabulados censales del 2000, se pueden distinguir distintos submercados de la vivienda en renta en zonas urbanas.

¹⁶En las áreas rurales, el suelo no tiene este mismo carácter de “recurso estratégico” para el desarrollo habitacional.

¹⁷Traducción del autor.

¹⁸*Public Intervention, Housing and Land Use in Latin America Cities* (PIHLU), investigación efectuada para el Overseas Development Administration de Gran Bretaña.

El Censo de Población y Vivienda 2000 permite un primer acercamiento a la existencia de estos submercados mediante una variable censal, la “clase de vivienda” (véase cuadro 6). Sin embargo, las definiciones establecidas por el INEGI son relativamente poco adecuadas para describir la gran diversidad de tipos de vivienda en renta, en particular el de “casa independiente”.¹⁹ En efecto, existe en todas las ciudades una oferta muy importante de espacios habitables para la renta, por parte de los propietarios (a veces, posesionarios) de lotes unifamiliares en las colonias/fraccionamientos populares (Coulomb, 1994), que si bien pueden ser censados como “casa independiente”, en realidad son simples cuartos. Una deficiencia similar puede señalarse en torno a los 21,564 “cuartos de azotea” reportados por el censo, cuya definición censal (“vivienda construida como un cuarto más de la vivienda (...) habitada en forma independiente”) no permite medir el fenómeno en su exacta magnitud.

Cuadro 6
Distribución de las viviendas
rentadas según clase de vivienda, 2000

	%
Casa independiente	61.54
Departamento en edificio	16.34
Vivienda en vecindad	18.40
Cuartos de azotea	0.49
Local no construido para habitación	0.20
Viviendo móvil	0.03
No especificado	3.01
Total	100.00

Fuente: Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2000.

Se pueden distinguir ocho submercados de vivienda en renta, que corresponden, cada uno de ellos, a condiciones de habitabilidad, contractuales y de precio muy contrastantes:

- a) vecindades en las áreas centrales (“centros históricos”, colonias y fraccionamientos creados antes de los años treinta del siglo pasado);

¹⁹Casa independiente: “Vivienda particular de construcción fija que no comparte techo o piso con otra vivienda”.

- b) vecindades en las colonias populares consolidadas;
- c) cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de las colonias populares;
- d) cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de colonias de nivel medio;
- e) “cuartos de azotea” en conjuntos habitacionales;
- f) departamentos en inmuebles de alquiler edificados entre los años treinta y setenta en las colonias de nivel medio bajo, medio y medio alto;
- g) casas alquiladas en colonias de nivel medio alto y residencial;
- b) departamentos y casas financiados por los organismos nacionales de vivienda.

Los grupos sociales más demandantes de viviendas en renta

¿Quiénes son los que rentan una vivienda? Esta pregunta suele responderse sin referirse a las evidencias empíricas disponibles: la muestra censal y la existencia de algunos estudios de casos.²⁰ En efecto, se suele afirmar que son inquilinos los que no tienen los ingresos suficientes para acceder a la propiedad de una vivienda. Más que la realidad, esta afirmación refleja la ideología dominante en la sociedad mexicana en torno a la propiedad privada de la vivienda. En efecto, los distintos grupos de ingresos (ingresos del jefe) rentan la vivienda en una proporción similar (véase cuadro 7). Los hogares cuyos jefes tienen ingresos inferiores a un salario mínimo ¡tienden incluso a ser *menos* rentistas que los demás! Estos hechos demuestran dos cosas:

- a) Si el ingreso no discrimina de forma significativa el régimen de tenencia de la vivienda que ocupan los jefes de hogares, es que existen distintos submercados de oferta de vivienda en arrendamiento, que cubren la capacidad de pago de la totalidad del abanico de ingresos de la población.
- b) El ser inquilino no se deriva de determinado nivel de ingreso sino de un conjunto de factores, uno de los cuales acabamos de analizar (el estatuto migratorio), y otros que a continuación se mencionan brevemente.

Un conjunto de variables demográficas se asocian de forma significativa con el régimen de tenencia de la vivienda en arrendamiento. En primer lugar, existe una relación entre el régimen de tenencia de la vivienda y la

²⁰Para el caso de los sectores populares, véanse las investigaciones de Edwards, Gilbert y Varley (Gilbert, 1989); también Coulomb, 1991.

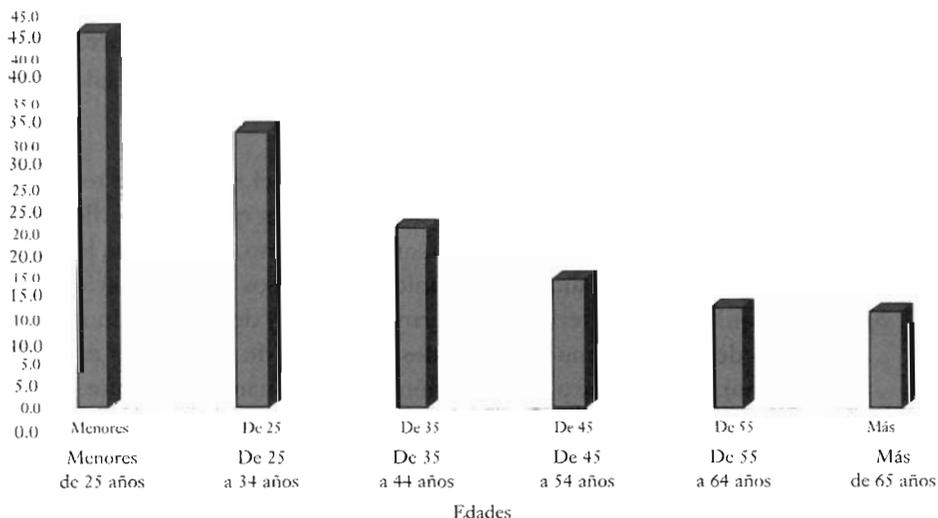
fase del ciclo vital del hogar, medida ésta a través de la edad del jefe de hogar: *el 43 por ciento de los jefes de hogares menores de 25 años rentan su vivienda*; mientras, en el otro extremo del ciclo de vida, solamente el 11 por ciento de los jefes de más de 65 años no son propietarios de su vivienda (véase gráfica 1). Esta correlación ha sido observada también en otros países latinoamericanos (Celade, 2003: 34).

Cuadro 7
Porcentaje de hogares que rentan la vivienda que habitan,
según el nivel de ingresos del jefe de hogar

<i>Menos De 1 salario mínimo</i>	<i>Entre 1 y 2 salarios mínimos</i>	<i>Entre 2 y 3 salarios mínimos</i>	<i>Entre 3 y 5 salarios mínimos</i>	<i>Entre 5 y 10 salarios mínimos</i>	<i>Más de 10 salarios mínimos</i>	<i>Total jefes</i>
14.1	24.1	25.3	23.8	22.2	20.8	21.2

Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra censal 2000.

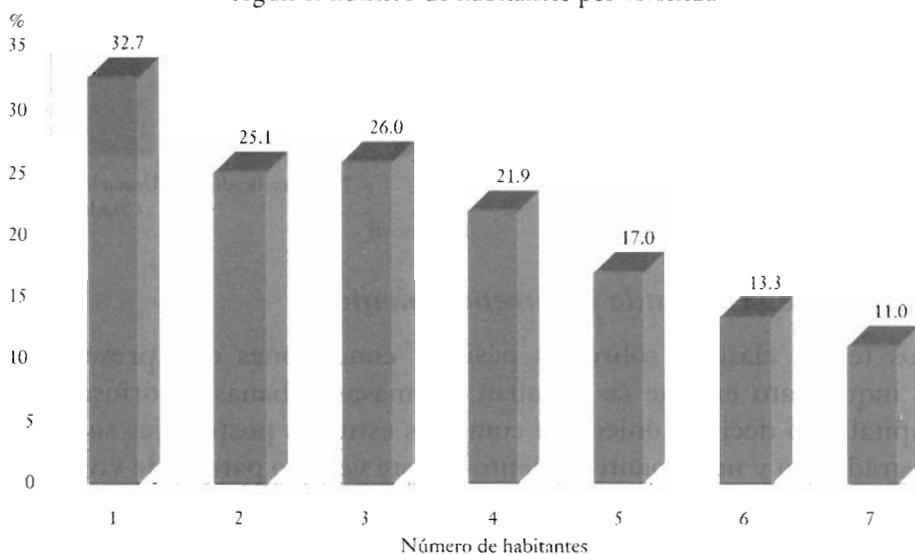
Gráfica 1
Porcentaje de jefes de hogar
que rentan la vivienda que habitan, por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia, a partir de la muestra censal 2000.

En segundo lugar, los *hogares con menos miembros* tienden a rentar en mayor medida la vivienda (véase gráfica 2). Esta tendencia se podría explicar por el hecho de que los hogares jóvenes tienen menos miembros. Sin embargo, una menor densidad domiciliaria en las viviendas en arrendamiento, tal vez no tenga que ver tanto con el ciclo de vida de la familia del arrendatario sino más bien con el hecho de que muchos arrendadores no aceptan familias numerosas, en particular en los submercados formales de la vivienda en arrendamiento (Coulomb, 1991).

Gráfica 2
Porcentaje de vivienda en renta
según el número de habitantes por vivienda

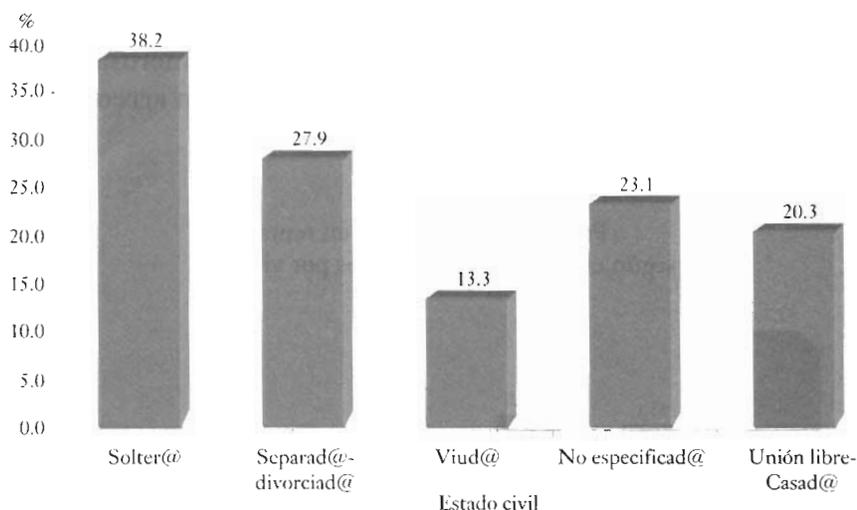


Tal vez sea más significativa la asociación existente entre el *estado civil* y el régimen de tenencia de la vivienda (véase gráfica 3). En las zonas metropolitanas, ser soltero(a) significa, en el 42.6 por ciento de los casos, rentar una vivienda (véase cuadro A.4.7 en el CD anexo). Algo similar sucede con los jefes de hogar separados o divorciados. Aunque el porcentaje de jefes de hogar separados o divorciados que rentan la vivienda no parecen muy significativos, hay que tomar en cuenta que, por lo general, un miembro de la pareja separada se queda en la vivienda que habitaba el matrimonio (mayoritariamente en propiedad), por lo que el porcentaje

de divorciados/separados que dejan la vivienda y rentan una nueva debe ser mucho más elevado.

Gráfica 3

Porcentaje de jefes de hogar que rentan su vivienda según su estado civil



Calidad de la vivienda en arrendamiento

Los textos clásicos sobre las pésimas condiciones que presentaba el inquilinato en que se alojaban las masas urbanas laboriosas del capitalismo decimonónico, así como los estudios posteriores sobre la degradación y nulo mantenimiento de este vetusto parque de vivienda en arrendamiento, hicieron asociar, en la opinión pública, vivienda en renta y pésimas condiciones habitacionales. Sin embargo, no hemos encontrado una relación significativa entre el régimen de tenencia de la vivienda y la calidad de la misma (véase cuadro 8). Esta ausencia de correlación refleja el hecho de que la “vivienda en renta” no es una categoría de análisis homogénea sino que engloba un conjunto de situaciones habitacionales muy diferentes.

Es en las zonas metropolitanas en donde existen mayores porcentajes de vivienda en arrendamiento de muy mala y mala calidad, no solamente por la permanencia del viejo parque de vecindades de renta congelada, sino también por las malas condiciones de habitabilidad que caracterizan

los cuartos en renta de los asentamientos populares de las periferias consolidadas de las grandes ciudades (Coulomb, 1991). Tanto las vecindades céntricas deterioradas como los cuartos y vecindades en renta en las colonias populares periféricas constituyen una oferta de vivienda de alquiler de bajo costo, cuya rentabilidad exige mínima inversión inicial y casi nulo mantenimiento. No son las rentas congeladas que crearon los tugurios. El tugurio ha sido siempre la única forma como se puedan dar inversiones privadas en vivienda de renta baja.

Cuadro 8
Porcentaje de viviendas en arrendamiento
según la calidad de la vivienda en el Sistema Urbano Nacional
(Localidades mayores de 15,000 habitantes)

	<i>Muy mala</i>	<i>Mala</i>	<i>Media</i>	<i>Buena</i>	<i>Total</i>
Zonas metropolitanas	29.4	34.0	30.8	22.9	25.8
Aglomeraciones urbanas	19.9	24.9	26.9	22.5	23.7
Ciudades medias	21.4	23.0	26.1	20.6	22.5
Ciudades pequeñas	17.1	19.7	22.4	20.4	20.3
<i>Sistema urbano nacional</i>	<i>20.2</i>	<i>25.9</i>	<i>27.9</i>	<i>22.2</i>	<i>24.0</i>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la muestra censal 2000.

CONDICIONES DE PRODUCCIÓN Y RELACIONES SOCIALES DE LA VIVIENDA EN RENTA

La rentabilidad, condición básica de la producción

Entre 1949 y 1965 el Estado mexicano participó en la producción de vivienda en arrendamiento a través del IMSS y del ISSSTE, los que en conjunto construyeron y alquilaron 17,580 viviendas, 14,761 de las cuales están en la ciudad de México. Esta acción directa de organismos estatales en la producción de viviendas para renta resultó ser un paréntesis dentro de lo parece ser una norma no escrita: el Estado no tiene por que convertirse en arrendador, y la producción de viviendas para ser arrendadas debe ser un asunto exclusivo de los particulares.

Sin embargo, la Ley Federal de Vivienda (1983) vigente establece que la promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento se considera como un instrumen-

to y apoyo al desarrollo de la política nacional de vivienda (art. 10-III), y que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán promover la canalización de recursos financieros a tasas de interés preferenciales compatibles con el Programa Sectorial de Vivienda, estimulando la construcción de viviendas de interés social destinada al arrendamiento (art. 11-I).

Es así como se creó dentro del Fovi, una línea de créditos-puentes para promotores inmobiliarios que deseen invertir en la producción de vivienda nueva en renta (VIS-R). Según datos de esta institución, entre 1983 y 1989, el Fovi autorizó el financiamiento de 46,407 viviendas para arrendamiento. A partir de esta fecha la demanda de créditos puente al Fovi disminuyó notablemente; se dice que ello se debió a la supresión, en 1989, del estímulo fiscal de la depreciación acelerada. Se crearon también los títulos de vivienda que ofrecen al público inversionista las sociedades nacionales de crédito, para aumentar la disponibilidad de recursos destinados al mismo propósito. El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), creó por su parte, en 1984, el Programa de Vivienda Popular en Arrendamiento (planteando cooperativas de inquilinos), el cual nunca fue llevado a la práctica.

La opinión del sector inmobiliario sobre el porqué de la escasa inversión privada en materia de vivienda en arrendamiento, y del muy poco éxito que han tenido los programas de apoyo público a la producción privada de vivienda nueva para el alquiler. Puede resumirse con esta afirmación de la Canaco:

El inversionista privado se ha abstenido de destinar recursos a este renglón, por los siguientes motivos: una política de insuficiente estímulo; complicaciones jurídicas en el manejo del arrendamiento; incremento de la carga fiscal en los últimos quince años; congelación de rentas; e incertidumbre y baja productividad en esta actividad (Canaco, 1986: 41).

Sin embargo, existieron varios intentos de fomentar las inversiones privadas, mejorando su rentabilidad mediante básicamente la creación de incentivos fiscales. En materia de impuesto predial, existen varias experiencias de otorgar a la vivienda en arrendamiento un trato preferencial. En 1966, la Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito Federal y Territorios Federales otorgó la exención del

pago del predial, por 20 años, a los propietarios que edificaron –antes del 31 de diciembre de 1966– edificios multifamiliares cuyas rentas, por cada departamento o vivienda, no excedían de 350 pesos mensuales.

Una medida similar, pero mucho menos generosa, estaba incluida en la Ley de Hacienda del Distrito Federal vigente en 1985. Según esta ley, para las viviendas cuyo valor era inferior a ocho veces el salario mínimo general elevado al año (SM) se podía deducir de la base gravable el equivalente de tres veces el SM; si es superior a ocho veces el SM, la deducción será de solamente un salario mínimo anual. En todo caso, los arrendadores podían optar por que el impuesto predial sea fijado sobre la base de las contraprestaciones obtenidas (alquileres). La base del impuesto era la resultante de multiplicar los alquileres de un bimestre por un determinado factor (38.47, según el art. 19 de la ley de referencia).

En cuanto al impuesto sobre la renta, al principio de los años ochenta las autoridades hacendarias modificaron la política fiscal con el propósito de estimular la inversión. El decreto del 29 de agosto de 1980, que estableció estímulos fiscales para fomentar la producción de vivienda de interés social (“Certificados de promoción fiscal”: Ceprofis) fijaba, para la inversión en vivienda nueva destinada al alquiler, Ceprofis de un monto equivalente al 4 por ciento (6 por ciento en ciertos casos) del valor de la inversión. Estos Ceprofis eran acreditables contra cualquier impuesto federal. Dicho decreto se derogó el 31 de diciembre de 1982. Se estima que del total de las inversiones beneficiadas, el 84 por ciento correspondieron a organismos del sector público, el 11.7 por ciento a las inversiones de organizaciones sociales para viviendas progresivas, el 2.9 por ciento fueron para vivienda en alquiler producida por el sector privado, y solamente el 1.2 por ciento correspondió a la vivienda de interés social destinada al arrendamiento (Coulomb, 1991: 205).

Posteriormente a la derogación de este decreto, diversas disposiciones fueron otorgadas por las distintas leyes fiscales. Estos estímulos no han logrado, sin embargo, desencadenar un aumento significativo de las inversiones en vivienda de alquiler por parte de capitales privados, por lo menos dentro del marco de la legalidad urbana y fiscal vigente. Los voceros del sector inmobiliario “formal” reclaman que estos estímulos no son suficientes, o que tienen la desventaja de no ser permanentes, lo que da poca seguridad a la inversión. Las demandas básicas de los

profesionales inmobiliarios, en cuanto a la fiscalidad (AMPI, 1986: 39 y ss.), son:

- revisar la base del impuesto predial en inmuebles arrendados, así como de la base gravable para la adquisición de inmuebles;
- reformar la base del impuesto sobre la renta, suprimiendo la obligación de los arrendadores de acumular los alquileres percibidos con sus otros ingresos (la tasa impositiva es, en efecto, progresiva conforme se incrementan los ingresos totales percibidos).

En la actualidad, existen dos tipos de disposiciones a nivel fiscal: las de orden *federal* y las de orden *local*:

- ley del impuesto sobre la renta (federal);
- ley del impuesto sobre adquisición de inmuebles (impuesto federal, pero puede ser coordinado a nivel local);
- impuesto sobre traslado de dominio (local);
- impuesto predial (local);
- derechos en el Registro Público de la Propiedad.

En realidad, las decenas de miles de pequeños inversionistas que sí ofertan viviendas en arrendamiento en las periferias consolidadas de las ciudades, los hogares de la tercera edad que ofrecen cuartos a estudiantes en las colonias de clase media, los dueños de departamentos que alquilan cuartos de servicio, etcétera, no se acogen a los estímulos fiscales. En efecto, al no declarar su actividad, logran evadir la carga fiscal inherente, y por ende mejorar sus ingresos como arrendadores. Pero, sobre todo y en ello estriba fundamentalmente la importante difusión que conoce la oferta de vivienda en arrendamiento “irregular” o “no formal”, es que NO obedece a la lógica de la rentabilidad de una inversión. Los arrendadores de este sector “informal” encuentran en el alquiler cobrado un complemento a sus ingresos, y no se preocupan de que éste sea competitivo con los rendimientos de la inversión financiera bancaria o de la Bolsa de Valores.

El sector inmobiliario “formal”, por su parte, suele encontrar la principal explicación del poco entusiasmo de los inversionistas en el campo de la vivienda en renta, por que dicen ser una desalentadora intervención

pública en el terreno de la regulación jurídica de la relación social del alquiler, en particular en torno a la fijación del monto de las rentas. Sin negar el impacto que tienen las distintas disposiciones jurídicas en materia de regulación del alquiler, sería erróneo centrar sobre esta cuestión la totalidad de la explicación del comportamiento de la inversión privada en este campo.

Para una parte significativa de los arrendadores que se encuentran sobre el mercado formal del alquiler, la vivienda en arrendamiento es un activo de tipo patrimonial que se adquiere o se produce para generar utilidades. Es por lo tanto entendible que sus inversiones en vivienda para arrendamiento se realicen en la medida en que resulte rentable en relación con otras alternativas de inversión (Sedue, 1990: 139). Se ha podido construir un modelo interpretativo de la variación de las inversiones en vivienda para arrendamiento, el cual afirma que estas inversiones resultan atractivas solamente si $(A) + (B) + (C) - (D) - (E) > (F) + (G)$, en donde: (A) las tasas de interés preferenciales (B) los ingresos netos por renta,²¹ (C) los estímulos fiscales, (D) las obligaciones fiscales, (E) la depreciación neta de la vivienda,²² (F) la tasa real de interés en el mercado de dinero y (G) la sobre tasa real de riesgo, liquidez y flujo.

Como se ve, varios factores de rentabilidad que afectan o favorecen las inversiones en vivienda para el arrendamiento son de carácter económico financiero.

La regulación de las relaciones sociales del alquiler

En la actualidad, la constitución, régimen y extinción de los contratos de arrendamiento de vivienda se rigen por el Código Civil, vigente en cada una de las entidades federativas de la República Mexicana. Por lo general, el Código Civil, en materia de arrendamiento de casas habitación establece: *a)* la duración del contrato de arrendamiento; *b)* la forma de fijar la renta inicial (en ciertas entidades federativas); *c)* la prorrogación del contrato, *d)* el incremento autorizado al monto del alquiler, *e)* los derechos de los

²¹Es decir, los ingresos de las rentas cobradas, menos los gastos de mantenimiento y administración a cargo del propietario arrendador.

²²Se refiere a la plusvalía del inmueble menos la depreciación de la edificación.

inquilinos en caso de venta de la vivienda (más bien del inmueble), *f*) los gastos de mantenimiento, *g*) las obligaciones del inquilino.

Por otra parte, el Código de Procedimientos Civiles (aunque no siempre) establece disposiciones en materia de controversias derivadas de la relación social del alquiler entre propietario e inquilino, juicio ordinario civil, juicio especial de desahucio, apelación, amparo.

Asimismo, el arrendamiento es materia de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a partir de las reformas del 12 de enero de 1988, en cuanto que la Profeco recibe quejas de arrendatarias y las somete a un proceso de conciliación con los arrendadores.

El decreto del 2 de julio de 1993 que suprimía los controles sobre el monto de los alquileres y reducía la duración de los juicios ha sido postergado en su aplicación²³ lo que ha generado cierta confusión en la aplicación de dicho decreto. Sin embargo, a juicio de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios de la Ciudad de México, A.C. (AMPI), estas reformas –nunca llevadas a la práctica– han generado mayor certidumbre jurídica, estabilidad en el precio de las rentas y favorecido una disminución de los conflictos inquilinarios: los juicios en materia de arrendamiento fueron 20,517 en 2000, mientras habían sido 175,000 en 1983. El resultado fue la disminución de los juzgados de arrendamiento en el Distrito Federal, que pasaron de 40 a 21 (Núñez Arratia, 2001).

Desde la abrogación del decreto de congelación de los contratos de arrendamiento (31 de diciembre de 1992), la cuestión de la fijación del monto del alquiler está en el centro de la regulación de las relaciones arrendador-arrendatario. La desregulación es objeto de varios estudios internacionales, en particular del Banco Mundial.²⁴ La conclusión suele ser bastante repetitiva y poco original: el control público de los alquileres, bajo sus distintas modalidades (congelamiento total, control de los aumentos, fijación del canon del alquiler, etcétera), sería la causa del retraimiento de las inversiones privadas. La política, por lo tanto, debería tender hacia la “desregulación” estatal y a la “liberación de las fuerzas del mercado”.

²³Hasta el 19 de octubre de 1998, por decreto del 23 de septiembre de 1993, y hasta el 30 de abril de 2003 por los decretos de fechas 19 de octubre de 1998 y 17 de abril de 1999.

²⁴Véase al respecto los estudios dirigidos, dentro del Banco Mundial, por Stephen Malpezzi (1988) así como los dos números de *Horizontes Urbanos (The Urban Edge)* de 1988 y 1991: “El pro y el contra del control de los alquileres” (véanse las referencias en la bibliografía).

En el caso de México es bien improbable que se pueda demostrar científicamente que los controles de los alquileres hayan sido *la* causa del retraimiento de las inversiones. Lo que sí es indudable es que han contribuido a mermar las ganancias de los propietarios y de los administradores de bienes inmuebles. Y es justamente lo que toda política debería de discutir, y que muy pocos investigadores, administradores de bienes inmuebles y políticos hacen. En efecto, la cuestión no es la de demostrar una hipotética relación de causa-efecto entre control de alquileres e inversiones privadas.²⁵ La verdadera cuestión, dentro de una política de fomento a la producción en el campo del arrendamiento, es cómo asegurar a la inversión niveles de rentabilidad suficientes, que sean a la vez compatibles con los escasos recursos de la mayor parte de la demanda.

Las investigaciones en la materia revelan fuertes desajustes entre el monto de los alquileres y la calidad habitacional de las viviendas arrendadas. Como se sabe, es común ver cómo cuartos ruinosos, de 15 metros cuadrados y sin servicios domiciliarios, pueden llegar a tener un precio de alquiler más elevado que las mensualidades que pagan los adquirentes de una vivienda de “interés social”, de 40 metros cuadrados, nueva y con todos los servicios.

Tal “anarquía” se debe en realidad al principio ideológico que presidió a la elaboración del Código Civil en materia de arrendamiento: a saber, la “libertad de contratación” entre las partes. A nombre de tal “libertad”, el propietario, aprovechándose de la situación de escasez, puede fijar precios de alquileres “de monopolio” (se dicen popularmente que “especula con las necesidades de la gente”), precios que –en una buena parte de los submercados de la vivienda de alquiler– tienen poco que ver con el estado de la construcción, la superficie de la vivienda o la (in)existencia de servicios domiciliarios.

Pero, como se dijo anteriormente, un alquiler de bajo costo ofrecido por un inversionista privado implicará siempre una vivienda de baja cali-

²⁵A pesar de lo que se suele decir en torno a los estudios del Banco Mundial, tampoco este organismo ha pretendido haber demostrado esta relación de causa-efecto: “Existen otros importantes factores que pueden influir en el mercado de vivienda, al menos tanto como el control de los alquileres, como por ejemplo la oferta de terrenos, la disponibilidad de financiamiento para la vivienda y los reglamentos que rigen la construcción (...) La simple eliminación de las leyes de control de los alquileres puede que no baste para estimular nueva construcción, y puede servir sólo para desatar un pronunciado aumento del precio de los alquileres” (Banco Mundial, 1988: 2).

dad. Esto significa que, a menos de subsidiar el arrendamiento de bajo costo, las condiciones socioeconómicas vigentes en el país no permiten que sea rentable una inversión en una vivienda de alquiler bajo que cumpla con los cánones de “higiene y salubridad”. Es decir, el Estado mexicano tendría que enfrentar directamente este problema de desajuste, entre el costo de producción de la vivienda en renta y los ingresos reducidos de una parte importante de la demanda.

CONCLUSIONES. ALGUNOS POSTULADOS PARA LA REVISIÓN DEL MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO EN MATERIA DE VIVIENDA EN RENTA

La vivienda en arrendamiento sigue desempeñando un papel importante en la problemática habitacional del país. Es entonces necesario incorporar de lleno la problemática del alquiler a la política habitacional, incluyendo el marco legal y reglamentario. No se logrará este propósito sin antes haber cuestionado el objetivo subyacente a no pocos de los instrumentos legales, de las políticas públicas y de programas actuales: convertir a todo hogar en propietario de su vivienda.

Si bien, como lo vimos, la Ley Federal de Vivienda establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal estimularán la construcción de vivienda de interés social destinada al arrendamiento, fuera de algunos incentivos fiscales, la acción estatal en materia de vivienda está, hoy en día, dirigida a la vivienda en propiedad. Por una parte, los sistemas financieros de apoyo a la promoción inmobiliaria de los fondos solidarios (Infonavit, Fovissste, Fovimi), del Fonhapo y de la SHF (Fovi) están exclusivamente dedicados al acceso a la propiedad de una vivienda. Por otra parte, los programas de renovación urbana se han caracterizado por convertir los inmuebles de alquiler reconstruidos o rehabilitados en propiedad en condominio.

Esta política habitacional de “Todos Propietarios”, construida sobre el eje del acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda, no está discutida en la actualidad. Las únicas críticas a la política de vivienda refieren solamente, por una parte al volúmen de los recursos comprometidos (insuficientes para cubrir las necesidades y reducir los déficit acumulados), y por otra parte al precio de las viviendas que se ofrecen (que las vuelve inaccesibles

a la mayoría de la población demandante). Parece entonces existir un consenso social sobre la interpretación del “derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” que otorga a “toda familia”²⁶ el artículo 4o. constitucional, como el derecho a la propiedad de su vivienda.

Se da por evidente que todos los mexicanos quieren ser propietarios de su vivienda: la Constitución les reconoce, además, este derecho. Este consenso descansa sobre un implícito, que la sociedad mexicana parece admitir sin necesidad de discutirlo: la propiedad privada de la vivienda es una forma de tenencia más adecuada para las aspiraciones de seguridad, de justicia social y finalmente de “democracia”, que comparte la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el proceso de urbanización, la transición demográfica en la que se encuentra el país, así como los desajustes inherentes a las formas de producción de la vivienda, generan una demanda habitacional que no puede satisfacerse solamente a través de las actuales alternativas de vivienda en propiedad. Se tiene entonces que concluir que la política habitacional, entendida como la respuesta estatal a las necesidades habitacionales de la población, debería incluir dentro de sus objetivos el asegurar una oferta suficiente y accesible de vivienda en arrendamiento.

Distintos tipos de hogares no incluyen dentro de sus estrategias socioeconómicas, en forma temporal o permanente, el acceso a la propiedad de su vivienda. Tal es el caso de un porcentaje importante de los hogares recién constituidos, de los hogares que migran anualmente (1.4 millón) y de los hogares unipersonales. Es conveniente por ende abandonar la concepción del arrendamiento como una forma de tenencia que se definiría en negativo con respecto a la propiedad que tendería a generalizarse.

A partir del reconocimiento de la necesidad que tienen varias categorías sociales de una oferta suficiente de vivienda en renta, la legislación debería contener disposiciones tendientes a:

- conservar y mejorar el parque de vivienda en renta existente;
- pasar de un control de los alquileres a una regulación pública del mercado;
- mejorar la regulación jurídica de las relaciones sociales del alquiler;
- apoyar con recursos financieros e incentivos fiscales una nueva oferta de vivienda en renta.

²⁶¿Por qué no a toda persona?

Conservar y mejorar el parque de vivienda en renta existente

Los muy escasos instrumentos que conciernan el mejoramiento de la vivienda se mueven dentro del sobreentendido de que se trata del mejoramiento de la vivienda *en propiedad*. Una revisión de los instrumentos legales y reglamentarios de la política habitacional vigente arrojó *una sola* mención al mejoramiento de la vivienda en arrendamiento.²⁷ No deja de sorprender este enfoque del mejoramiento habitacional limitado a la vivienda propia, si se considera que las viviendas que más requieren de ello son las de más antigua edificación, la mayor parte de las cuales se encuentran arrendadas. Gran parte de las viviendas en renta no cumplen con las normas establecidas, pero las condiciones vigentes en el mercado hacen que vastos grupos sociales sigan demandando viviendas en renta, aunque no cumplan con los mínimos de higiene y seguridad exigidos. En este contexto, la prohibición de arrendarlas es sobre todo retórica.

Mientras las disposiciones legales no se articulen con incentivos al mejoramiento de la vivienda en arrendamiento de bajo costo, y con la existencia de sistemas de financiamiento específicamente destinados a este propósito, es muy poco probable que se cumpla con la intención del legislador de asegurar condiciones mínimas de habitabilidad para este tipo de vivienda.

En una primera instancia, parece necesario reglamentar los procedimientos concretos a través de los cuales las autoridades sanitarias inspeccionan y decretan que determinados edificios de alquiler representan un “peligro por insalubridad o seguridad”. Una nueva legislación debería señalar a través de qué mecanismos los inquilinos pueden solicitar o intervenir en dicho dictamen, cómo se ordena al arrendador hacer las obras necesarias, cuáles son las sanciones concretas aplicables cuando no lo haga, en qué medida los mismos inquilinos pueden hacerlas y de qué forma las obras podrán hacerse “con cargo a sus propietarios” (Código Sanitario, art. 85).

²⁷La Ley Federal de Vivienda establece que los convenios y acuerdos de coordinación del gobierno federal con el gobierno del Distrito Federal, para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, se referirán, entre otros aspectos “al otorgamiento de estímulos y apoyos para el mejoramiento de la vivienda en renta” (art. 58).

Ahora bien, esta revisión reglamentaria no tiene sentido si se ubica solamente en el terreno de la amenaza redundante a los arrendadores, sin ofrecerles mecanismos accesibles de financiamiento para el mejoramiento de sus propiedades. Dentro del amplio abanico de alternativas de financiamiento, o de incentivos fiscales, que se pueden idear para tal propósito, se propuso (Coulomb, 1985a) la constitución de un Fondo para el Mejoramiento de la Vivienda en Arrendamiento, inspirándose del sistema francés del ANAH.²⁸

Pasar de un control de los alquileres a una regulación pública del mercado

Se trata de encontrar nuevas fórmulas para regular el mercado, que no sean el intervencionismo paralizante por parte del Estado (como la congelación de rentas). No se trata de instituir un orden público violatorio y contrario al derecho privado de propiedad consagrado en el Código Civil, sino de diseñar nuevas reglas de funcionamiento de la relación del alquiler, bajo el arbitraje y la supervisión pública. Este desafío a la imaginación apunta hacia dos tipos de medidas: *a)* normar los niveles de rentabilidad para los arrendadores y *b)* asegurar y diversificar los niveles de acceso para los inquilinos.

Para poner algo de “orden” y “justicia” en el mercado (aunque pueda parecer una contradicción en los términos), se tiene primero que definir cuál es el porcentaje que el precio del alquiler debe representar en relación al valor catastral del inmueble, que se considere “justo”, es decir razonable para asegurar una inversión rentable. Dicho valor catastral siendo la base para el pago del impuesto predial.

Por otra parte, el legislador debe evitar de caer en el error de aplicar a situaciones, estratos sociales y tipos de conflictos que son muy diferentes, las mismas medidas de fomento, seguimiento y regulación. Se trata de que la norma no se aplique en forma ciegamente e injustamente “universal”. Declarar sin más –como lo hace la legislación vigente– que está

²⁸Agencia Nacional para el Mejoramiento del Hábitat. La idea básica es que los recursos necesarios para el mejoramiento provengan de una aportación forzosa de todos los arrendadores (sobre la base de un determinado porcentaje del monto total de los alquileres que perciben) y que sean redistribuidos, bajo la forma de créditos subsidiados, a aquellos arrendadores que decidan emprender obras de mejoramiento en sus propiedades alquiladas. La gestión descentralizada de este fondo, y su integración tripartita (autoridades, arrendadores e inquilinos) son otros dos ejes que estructuran la propuesta (Coulomb, 1985: 45-48).

prohibido “alquilar vivienda que no cumpla con la normatividad vigente” parte de una concepción represiva de la regulación pública del mercado; y lo único que logra es hacer pasar en la “ilegalidad” a centenares de miles de arrendadores.

Cualquier forma que se adopte para la regulación pública del mercado (lo que no es sinónimo de control de los alquileres) debería tener siempre presente que su objetivo básico es asegurar una oferta diversificada, en calidad y costo, de viviendas en renta.

Mejorar la regulación jurídica de las relaciones sociales del alquiler

La problemática de la vivienda en arrendamiento no se limita a una simple cuestión de rentabilidad de las inversiones. Sobre la relación inquilinaria pesan otros tipos de condicionantes, sociales y políticos, derivados del conflicto “estructural” de intereses entre arrendador y arrendatario. Ninguna política puede eludir la cuestión de la regulación de este conflicto. La tarea legislativa en materia de arrendamiento consiste en conciliar el derecho de propiedad (del arrendador) y el derecho a la vivienda (del arrendatario).

Los abusos indiscutibles facilitados por la actual hegemonía que ejerce el derecho de propiedad en la relación concreta entre propietario e inquilino son constantemente denunciados por organizaciones de inquilinos y, a veces, por las mismas autoridades. Frente a ellos, el Estado ha manejado sucesivamente la opción de ignorar los abusos, o de intervenir autoritariamente en la relación social del alquiler, con legislaciones de excepción que violentan el ejercicio del derecho de propiedad consagrado en el Código Civil, sin beneficiar, totalmente y a largo plazo, a los inquilinos.

En México el derecho de propiedad privada tiene su principal limitante en el artículo 27 constitucional, el cual afirma que toda forma de propiedad privada se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación (Azuela, 1989: 32). O sea que la *función social* de la propiedad está muy claramente enunciada en el texto constitucional. Sin embargo, a nivel de la vivienda en arrendamiento esta limitación constitucional nunca tuvo efecto práctico alguno: •

se trata de una relación social que ocurre en el proceso de circulación de la mercancía vivienda, el cual, conforme al régimen liberal del arrendamiento, permite al propietario privado el ejercicio de su poder económico con la ayuda de la ficción jurídica de la “autonomía de la voluntad” de las partes contratantes (Azuela, 1989: 33).

Sin embargo, con la introducción del “derecho a la vivienda” en la Constitución mexicana, se tiene realmente un elemento jurídico de peso para avanzar hacia un reequilibrio de la relación social del alquiler. Es innegable que, a partir de este reconocimiento constitucional, la relación social del alquiler tiene un doble fundamento jurídico: del lado del arrendador, el derecho de propiedad; y del lado del inquilino, el derecho a la vivienda. Es decir, el derecho subjetivo del propietario, de gozar de la manera más absoluta de su bien encuentra, cuando alquila este bien, el derecho subjetivo absoluto del inquilino a ocupar una vivienda digna y decorosa. De ese encuentro nacen, para cada uno de los dos derechos subjetivos puestos en relación, limitaciones mutuas y, para los que los detienen, nuevas obligaciones recíprocas.

Creemos que es a partir de consideraciones similares que se debería debatir social y políticamente una doble necesidad: la de incorporar a la regulación jurídica del alquiler el “derecho a la vivienda” del inquilino, y la de declarar de “orden público” los instrumentos jurídicos de dicha regulación. Está a discusión la pertinencia de aprovechar, para ello, la nueva coyuntura que abre la elaboración de propuestas de una nueva Ley General de Vivienda en el Congreso de la Unión.

Apoyar con recursos financieros e incentivos fiscales una nueva oferta de vivienda en renta

A pesar de algunos esfuerzos realizados en materia de incentivos fiscales y de fomentos financieros para la producción de vivienda en renta, los hechos muestran que no se ha podido canalizar un flujo significativo de capitales hacia ese campo. En realidad, la poca oferta de vivienda en renta que cumple con los requisitos de la “vivienda digna y decorosa” prescrita por el texto constitucional, es generada por inversionistas individuales y algunas compañías inmobiliarias. Ambos se aprovechan del subsidio a la vivienda de interés social para adquirir viviendas inicialmente destinadas

a la propiedad, y alquilarlas a precios especulativos (los alquileres cobrados siendo dos o tres veces más elevados que la amortización mensual de los créditos subsidiados). Como se comentó anteriormente, un porcentaje elevado de las viviendas del Infonavit, del Fovissste y las financiadas a través del sistema bancario (Fovi/SHF) son alquiladas. El origen de esta oferta de vivienda en renta explica el porque esté generando montos de alquiler que están fuera del alcance de las familias de bajos ingresos.

Dado que las muy escasas inversiones privadas se dirigen hacia el alquiler medio o suntuario, se vuelve imprescindible repensar una intervención más directa del Estado mexicano en esta materia. Frente a esta afirmación, el argumento de que “el Estado no puede convertirse en arrendador” es una huida fácil frente a la obligación de resolver una necesidad social. A menos que se esté aceptando, sin decirlo, que la nueva oferta de alquiler de bajo costo siga siendo sinónimo de insalubridad y hacinamiento, como sucede en la actualidad con gran parte del nuevo “alquiler periférico” que se produce en las colonias populares. Esto significaría que nada ha cambiado desde los años veinte, cuando los técnicos higienistas y los sindicatos de inquilinos denunciaban las pocilgas que se alquilaban a los habitantes de los barrios populares. Pues, desde aquel entonces, los capitales privadas no han podido (¿o querido?) ofrecer un alquiler accesible a las mayorías de bajos ingresos, que no sea bajo algunas de las formas del tugurio.

Sin dejar de fomentar las escasas inversiones privadas, es necesario plantear el retorno del financiamiento público en un campo que no ofrece a la mayoría de los capitales privados niveles de rentabilidad suficientemente competitivos con otros tipos de inversión (en el sector comercial, o sencillamente en el campo del rentismo bursátil o bancario). Sin embargo, la propuesta de que sean los actuales organismos viviendas (Infonavit o Fovissste) que se encarguen de dicha inversión no parece pertinente. En efecto, estos organismos fueron creados, y sobre todo están funcionando, dentro de la política vigente del acceso a la propiedad.

Parece más adecuado plantear la creación de organismos descentralizados para tal propósito, posiblemente a nivel municipal. La cuestión de la gestión descentralizada es decisiva a nivel de cualquier política de vivienda, pero más en el asunto de programas de viviendas en renta. Es una estrategia imprescindible para enfrentar los temores (hasta cierto

punto legítimos) de un “Estado arrendador”. Hemos propuesto, en otras ocasiones, que las viviendas en renta sean entregadas para su gestión (cobro de los alquileres, mantenimiento, etcétera) a cooperativas (o asociaciones) integradas por los inquilinos usuarios.

En todo caso, no puede eludirse la respuesta a la cuestión de la producción de nueva vivienda en arrendamiento, y en particular en las ciudades fronterizas, centros turísticos y en las ciudades con importantes flujos de inmigración. En esas ciudades podría plantearse incluso medidas fiscales más agresivas, como podría ser la total exención del impuesto sobre la renta para alquiler de nivel “bajo” (que se sitúen por debajo del 50, del 75 por ciento o de una vez el monto del salario mínimo mensual). Una medida similar, para el impuesto predial, fue tomada en los años sesenta en la ciudad de México, con el fin (logrado) de fomentar la inversión en vivienda de alquiler.

Segunda parte

La acción habitacional del Estado

El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales

Martha Schteingart y Luis Patiño*

LA ACTUAL LEY DE VIVIENDA**

Si bien la formulación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 constituyó un detonador para el desarrollo de un amplio marco programático sobre desarrollo urbano y vivienda, así como para la formulación de las leyes estatales de asentamientos humanos, la legislación federal en materia de vivienda tuvo que aguardar siete años más. El antecedente inmediato de la formulación de la Ley Federal de Vivienda (LFV) vigente fue la reforma al artículo 4o. de la Constitución mexicana, por medio de la cual se especificó que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, derecho que anteriormente se refería a los trabajadores; de esta manera *el derecho a la vivienda* en México quedó elevado a rango constitucional.

La LFV se elaboró durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) en un contexto de fuerte crisis económica, ante la cual el gobierno mexicano adoptó las propuestas de política macroeconómica provenientes del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La adopción de estas políticas de ajuste y estabilización implicó la reducción del gasto social; sin embargo, el sector habitacional no experimentó la misma disminución de recursos que los sectores de salud, educación y, por el contrario, la producción de los programas públicos de vivienda se elevó de manera sin

*Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

**Como ya aclaramos en la "Introducción" del libro éste estaba en proceso de edición cuando se aprobó la nueva ley de vivienda, que reemplaza a la que presentamos a continuación.

precedentes durante esta etapa. Esto se debió principalmente a que más del 90 por ciento de los recursos de los organismos federales de vivienda no proviene del presupuesto de egresos de la Federación sino del sector privado: el patronal, con las aportaciones a los fondos de vivienda (Infonavit, Fovissste y Fovimi), y el financiero, con el “encaje legal a la banca”, que financió la actividad del Fovi hasta 1989. Sólo algunos programas destinados a la población de menores ingresos han ocupado recursos fiscales y esta situación permitió que la política de vivienda se constituyera en “la política social por excelencia” del gobierno de De la Madrid.

La formulación de la Ley Federal de Vivienda, a finales de 1983, vino entonces a completar el marco legislativo que anteriormente sólo se refería al desarrollo urbano y trataba de manera marginal la cuestión habitacional. En el contexto económico, social y político en que fue formulada, esta ley respondió y aún responde, a las principales demandas sociales en materia de vivienda; sin embargo, se han producido cambios trascendentales, tanto en la relación entre los distintos niveles de gobierno y sus atribuciones (nuevo federalismo), como en el marco programático de la vivienda y en la forma de operación de los distintos organismos, los cuales han incidido en la obsolescencia de varios aspectos de esta ley.

La ley constituye el primer instrumento jurídico referido exclusivamente al sector y su objetivo central fue “establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa” (Ed. Porrúa, 2002: 199). A lo largo de sus ocho capítulos la ley se refiere al marco programático del sector, a distintos aspectos de la producción habitacional (suelo, materiales de construcción y tecnología, normatividad, etcétera), a las formas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y a las sociedades cooperativas de vivienda.

Al tratar de *evaluar la orientación y los contenidos más importantes de la actual LfV* podemos observar que se parte de un concepto de vivienda relacionado fundamentalmente con el bienestar social y con el ordenamiento territorial. Por otra parte, el papel definido para el gobierno es el de un agente que interviene en la provisión de suelo y vivienda, para atender preferentemente a la población de escasos recursos. La intervención estatal se refiere en particular al *financiamiento y a la producción de la vivienda*.

En cuanto al *financiamiento* la ley establece que en lo que toca a las acciones producidas con recursos federales la Secretaría de Hacienda expediría la normatividad relativa a los créditos y que éstos deberían dirigirse a

la población de bajos recursos. Esto significa que se da una cierta autonomía a los organismos de vivienda para la definición de sus reglas crediticias, ya que sólo se especifica que los mismos deberían canalizar recursos para vivienda de interés social con tasas de interés preferenciales.

En lo que se refiere a la *producción* la LFV plantea la intervención gubernamental en el mercado del suelo, mediante la constitución de reservas territoriales y la provisión de terrenos para programas habitacionales. En el aspecto de diseño, la ley contempla la elaboración, por parte de los gobiernos estatales, de normas orientadas tanto al diseño arquitectónico para espacios interiores y exteriores como a la tecnología de la construcción. En lo que toca a la distribución de materiales, se señala que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con la colaboración de organizaciones sociales o de particulares, debería brindar asesoría técnica para el establecimiento y aprovechamiento de los bancos de materiales.

Si bien la LFV no prioriza ningún tipo particular de acción habitacional (vivienda terminada, vivienda progresiva, mejoramiento, lotes con servicios, etcétera), menciona, sin embargo, que es necesario desarrollar programas de mejoramiento de vivienda, de autoconstrucción organizada, de bancos de materiales con grupos organizados y de vivienda rural. Esta mención está claramente vinculada a la preocupación por atender a la población de menores recursos.

La forma señalada para la participación del sector privado es mediante la concertación de acciones con la administración pública federal, mediante la firma de contratos y convenios de derecho público, que constituyen las figuras administrativas. En cambio, en lo que se refiere a la participación del sector social en los programas, ella se concibe principalmente a través de la constitución de sociedades cooperativas de vivienda,¹ las cuales estarían apoyadas y fomentadas por los tres niveles de gobierno, por medio de la capacitación técnica a los grupos sociales organizados. La intervención del sector social se contempla también para los programas de autoconstrucción, dotación de infraestructura en asentamientos irregulares y provisión y distribución de materiales. La gran relevancia que se otorga a este aspecto se refleja en el lineamiento referido al “impulso

¹La LFV menciona otras formas de gestión social (aparte de las cooperativas) y de su fomento; sin embargo, no aclara más sobre este punto.

a la autoconstrucción organizada y al movimiento cooperativista” (Ed. Porrúa, 2002: 201).

En lo que concierne al suelo, la LFV establece como uno de los puntos importantes de la política nacional de vivienda, la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de una oferta pública de suelo, señalando que la Sedue tiene la atribución de intervenir en la regulación del mercado de tierra, determinando las políticas y reglas generales para la adquisición y enajenación de suelo (Ed. Porrúa, 2002: 204). Se señala que el gobierno deberá “participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública de terrenos para fraccionamientos populares y satisfacer las necesidades de suelo para las acciones de los organismos federales de vivienda, las entidades estatales y municipales, las organizaciones sociales y los particulares que soliciten un arreglo con la Sedue” (p. 211). Esto estaría indicando la intención de que el gobierno interviniera de manera muy directa en el mercado de suelo.

Como fuente de provisión de suelo, sobre todo para la población de menores recursos, la ley considera la posibilidad de asignarlo o enajenarlo a partir de la propiedad federal, para lo cual indica que cumpla con los requisitos fijados por la planeación urbana (usos del suelo), y que pueda ser dotado de servicios básicos. Señala que los gobiernos estatales y municipales, deberían crear sus reservas territoriales tomando en cuenta las necesidades a corto plazo (no especifica cuánto) y que la Sedue debería elaborar un catálogo de terrenos aptos para programas de vivienda, fijando el precio de venta de los lotes de fraccionamientos populares sobre suelo de propiedad federal (desincorporado).

En lo relativo a la articulación entre los tres niveles de gobierno, la LFV establece la constitución del Sistema Nacional de Vivienda, el cual resulta un ente abstracto. Los instrumentos mencionados para la coordinación del gobierno federal con los estados y municipios con el fin de hacer operativo ese sistema son los acuerdos y convenios entre estos últimos y la Sedue, siendo ésta la instancia coordinadora del sector. La ley señala únicamente, en lo concerniente a las atribuciones en materia de vivienda de cada uno de los tres niveles de gobierno, que los gobiernos estatales y municipales deben elaborar sus programas de vivienda y presentarlos ante la Sedue para su autorización.

Los espacios considerados en esta ley para la participación de los diferentes actores involucrados en la vivienda son los Comités Estatales

de Normas y Promoción de Vivienda, que constituyen las principales instancias de participación de los sectores público, privado y social. Los actores incluidos en esta participación son los siguientes: dentro del sector público, las dependencias y organismos federales, estatales y municipales; dentro del sector privado sólo se hace mención de los productores de materiales (no señala a los agentes financieros ni a los promotores); dentro del sector social sólo considera a las sociedades cooperativas y a las organizaciones sociales, aunque de manera muy vaga. Tampoco señala a actores como los sindicatos, las asociaciones de profesionales (ingenieros, arquitectos, abogados) o el sector académico.

OTRAS INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS

Entre las iniciativas de ley presentadas en los últimos años, pero no aprobadas, vale la pena destacar los aspectos más importantes señalados en aquella formulada por la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados en el año 2000 y en la presentada por Coparmex en el año 2002. Ambas iniciativas se refieren a una ley general y no a una ley federal de vivienda, ya que se argumenta que una ley general atiende de manera más efectiva la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno en la atención a la problemática habitacional del país. De esta manera ambas iniciativas coinciden en la necesidad de hacer más factible la coordinación entre los tres niveles de gobierno pero también en dar una mayor participación a los agentes privados que participan en la producción de la vivienda y en el establecimiento de la Conafovi como instancia coordinadora del sector. Sin embargo, en ambas iniciativas el sector social está muy poco considerado y por lo tanto existe en ellas un gran descuido con respecto a la atención a los grupos de la población más necesitados en materia de vivienda en el país.

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

Introducción

El objetivo del presente análisis es observar los cambios que se han venido manifestando en distintos aspectos y conceptos contenidos en el marco programático de la vivienda en los últimos 20 años. Por esta

razón, hemos elegido iniciar nuestro análisis en la década de los ochenta, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (Pronaduvi-84), formulado durante el gobierno de Miguel de la Madrid, ya que en ese momento, si bien comenzó a cambiar el modelo económico y con éste la concepción de la política social y de vivienda en particular, todavía existía en el sector habitacional una importante intervención del Estado, considerando además que las políticas de este sector podían tomarse como un recurso de alivio de la crisis económica que se presentaba en el país. El siguiente periodo sexenal (1989-1994) representó, en cambio, el momento en el que se produjeron las grandes transformaciones en la política de vivienda orientadas hacia la desregulación del sector y a una mayor participación de grupos privados (financieros, promotores y constructores). Para este periodo elegimos el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV-93), formulado a mitad del sexenio de Carlos Salinas y no el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, en el que ya se planteaban algunos cambios importantes para el sector, porque el PFDV-93 fue elaborado en el momento en que ya se habían instrumentado dichas transformaciones fundamentales y marcaba claramente las líneas a seguir en la política habitacional, que continuarían hasta el presente. Este programa constituye entonces un “parteaguas” con respecto al papel del Estado en materia de vivienda y los siguientes dos casos de estudio, el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 (PNV-95), formulado por el gobierno de Ernesto Zedillo y el Programa Nacional de Vivienda 2001-2006 (PNV-01), correspondiente al actual gobierno de Vicente Fox, no constituyen sino una continuación de la misma línea de política, así como su profundización. Mientras el programa de 1995-2000 se elaboró en un momento de fuerte crisis económica y financiera, que atravesó todo el periodo sexenal, el siguiente corresponde a un momento de mejores perspectivas económicas y de algunos cambios de los actores políticos en el poder, lo cual no ha implicado, como ya dijimos, un cambio en la concepción de la política social y habitacional.

Presentaremos a continuación, de forma comparativa, los contenidos más destacados de los cuatro planes que hemos seleccionado para este análisis. Es necesario aclarar que estos contenidos se han presentado de manera de poder llevar a cabo el análisis comparativo, para lo cual fue necesario elaborar un trabajo complejo de homogeneización de categorías

analíticas, tal como se presenta en la tabla 1 que aparece en la parte del CD correspondiente a este capítulo.

El concepto de vivienda

En su concepción de la vivienda, todos los programas analizados incluyen varias dimensiones (social, económica y territorial), dándole un peso distinto a cada una de ellas.

En cuanto a la visión de la vivienda desde la dimensión social, podríamos señalar un cambio entre el discurso del Pronaduvi-84 y los otros tres programas. Mientras este primer programa define en primera instancia a la vivienda como un “factor de satisfacción social” (colectivo referente a toda la sociedad), el PFDV-93 la define como “asiento del núcleo básico del desarrollo social, la familia” y de ahí pasa a resaltar el papel de la vivienda como patrimonio y factor de capitalización familiar (dimensión económica). En la misma línea de pensamiento, el PFDV-95 define a la vivienda como “el elemento (físico) que aloja a la familia, entendida como la unidad social básica”; mientras el PNV-01 se centra en el papel de la vivienda como “patrimonio familiar”, en primera instancia, y como “factor de desarrollo social sano de los miembros de la familia”, lo cual lleva a considerarla como un “indicador de bienestar”.

Resalta, en primer lugar, el cambio de visión de la vivienda desde un concepto abarcador de todo el colectivo social (Pronaduvi-84), a un concepto individual, como un bien de la familia, que de ahí se extiende a la sociedad. En segundo lugar, los cambios que se presentan entre los tres programas posteriores se refieren a que la concepción de la vivienda se fue haciendo más técnica y orientada hacia la estadística y, en el caso del PNV-01, se le consideró también como elemento soporte del desarrollo humano e indicador del bienestar.

Desde el punto de vista económico, el Pronaduvi-84 resalta el papel de la vivienda como factor de desarrollo que “genera empleo, impulsa la actividad, no demanda divisas y fomenta el ahorro interno”; es decir, factor que incide en los indicadores macroeconómicos.² Los tres programas

²Debemos recordar que este programa se formula en un momento de fuerte crisis económica y que ante ello, el gobierno decide impulsar la actividad de la industria de la construcción, específicamente la dedicada al rubro habitacional, como factor de amortiguamiento ante los problemas económicos.

posteriores mantienen el concepto “motor del crecimiento económico que estimula el desarrollo” y además resaltan su papel como patrimonio familiar (mercancía).

Por lo que se refiere a la dimensión territorial, el Pronaduvi-84, desde su elaboración concibe a la vivienda como un elemento intrínseco del desarrollo urbano, por lo que trata los dos aspectos de manera articulada en un mismo programa. “El desarrollo urbano y la vivienda conforman el entorno inmediato del hombre y reflejan el sistema social y el contexto natural en el que se inscriben” (p. 21). A partir del anterior enunciado se puede advertir que este programa también se caracteriza por la consideración de los aspectos ambientales, lo que constituye un acierto en la planeación habitacional, que se perdió en los programas posteriores. En cambio, el PFDV-93, el PFDV-95 y el PFDV-01, al igual que los programas anteriores a 1984, se formularon separados de los de desarrollo urbano, aun cuando todos coinciden en considerar que la vivienda es un factor de ordenamiento territorial.

En cuanto a la relevancia que se da en los distintos programas a cada una de las dimensiones analizadas (social, económica y territorial), si bien todos inician con una definición de la vivienda desde su dimensión social, en su contenido podemos observar que, desde el segundo programa (PFDV-93), el papel social de la vivienda fue perdiendo importancia así como su vinculación con el desarrollo urbano; en cambio los aspectos económicos y financieros fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia.

Papel definido para la intervención del Estado

Como se señaló al principio de este trabajo, este es el aspecto en el que radica el cambio fundamental de orientación del marco programático habitacional.

El Pronaduvi-84 establece que el Estado debe ser el rector del sector. Así, señala entre sus lineamientos básicos que la intervención gubernamental en materia de vivienda se enfocará a consolidar el desenvolvimiento del sector bajo la rectoría del Estado, a reorientar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda, así como a descentralizar las acciones habitacionales. Mantiene una posición claramente intervencionista por parte del Estado en los aspectos siguientes: financiamiento (incrementar el encaje legal y los recursos fiscales desti-

nados a la vivienda, además de reorientar los sistemas de financiamiento para aumentar la cobertura a la población de menores recursos); suelo (crear una oferta pública de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda y constituir el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales); producción (reorientar, modernizar y regular el aparato productivo e integrar una industria pública productora de insumos); y distribución (reorientar y regular el aparato distributivo de la vivienda).

Lo anterior contrasta con los señalamientos de los tres programas sectoriales posteriores. El PFDV-93 indica que “el gobierno deberá fomentar las acciones de los sectores privado y social en materia de vivienda, con el fin de propiciar las condiciones para que la sociedad en su conjunto pueda edificar las viviendas y realizar los mejoramientos” (p. 16). Desde esta visión, el papel del gobierno es el de facilitar los procesos para que los sectores social y privado produzcan las acciones de vivienda que se requieren.

Por su parte, el PFDV-95 reconoce que desde el nivel general de la política social el papel del Estado consiste en atender las necesidades básicas de los grupos sociales y concentrar los esfuerzos de la sociedad y del propio gobierno para atender sus demandas; en lo que concierne a la vivienda, plantea que el Estado debe tener un papel promotor y coordinador de los esfuerzos de los sectores público, privado y social en lo que se refiere a su producción, financiamiento, comercialización y titulación.

Desde una misma óptica, el programa de vivienda actualmente vigente (PFDV-01), elogia los cambios que han tenido lugar en la política, ya que el Estado pasó de ser el ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional a ser un promotor del mismo, facilitando una dinámica incluyente y abierta.³ Asimismo señala que el gobierno debe sentar las bases necesarias para orientar los esfuerzos de los diversos sectores de

³Sobre este punto, cabe señalar que el Estado, desde que inició su intervención en materia habitacional, si bien mantuvo una regulación importante en el sector, jamás se desempeñó como “ejecutor directo” de las acciones de vivienda; muy por el contrario, siempre contrató al sector privado la construcción, para la cual le proporcionó el financiamiento y le impuso una reglamentación. Este aspecto ha sido revelado desde hace varias décadas por diversos estudios (Garza y Scheingart, 1978; Connolly, 1977; Núñez, Pradilla y Scheingart, 1982; Puebla, 2002, entre otros); sin embargo, en el discurso gubernamental esto ha constituido una constante desde principios de los años noventa, cuando se verificaron los principales cambios en la política de vivienda, ya que esto también constituye un lineamiento de política habitacional promovido por las agencias internacionales de ayuda, en particular, el Banco Mundial.

la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país.

De esta manera, podemos observar que hacia finales de la década de los ochenta se produjo un cambio fundamental en la visión oficial acerca del papel del Estado en la política habitacional, que pasó de un Estado regulador y rector (nunca ejecutor y productor) a otro promotor, facilitador y articulador del conjunto de acciones habitacionales que se realizan bajo su intervención.

Aspectos señalados para la intervención del gobierno (financiamiento, producción, distribución, administración del sector)

Para profundizar en lo anteriormente enunciado, detallaremos ahora lo que cada uno de los programas habitacionales estudiados manifestaba acerca de los rubros definidos para la intervención del gobierno y el grado de importancia que se otorga a cada uno de ellos.

Financiamiento

El aspecto de financiamiento es abordado por los cuatro programas con diferente nivel de detalle en las estrategias, líneas de acción, metas e instrumentos de política, así como en la definición de los recursos destinados al sector.

La intervención del gobierno en materia financiera contemplada en el Pronaduvi-84 era directa. Se propuso incrementar el porcentaje del PIB destinado a vivienda y rebasar, por primera vez en la historia, el 1 por ciento del PIB hasta acercarse al 2 por ciento, que es lo recomendado por los organismos internacionales. Para este efecto se anunció, por una parte (la más importante), el aumento del encaje legal de la banca (nacionalizada) del 3 al 5 por ciento, para destinarlo a vivienda para acreditados de ingresos mínimos;⁴ por otra parte, se hizo referencia a la asignación de un mayor volumen de recursos fiscales para los organismos (particularmente para

⁴Se propuso que, con esos recursos, el Fovi financiara principalmente vivienda destinada a los sectores de menores recursos (vivienda tipo 1); sin embargo, en la práctica, la mayor parte de las acciones habitacionales de ese organismo durante el gobierno de Miguel de la Madrid no fue precisamente de ese tipo (véase Puebla, 2002).

Fonhapo).⁵ Asimismo, se planteó la instrumentación de mecanismos para una mayor recuperación financiera en los fondos de vivienda (lo que se realizó en 1987) y la ampliación de la cobertura social de los esquemas de financiamiento, canalizando más recursos a los trabajadores no asalariados, a los marginados urbanos, a los campesinos y a la población de ingresos medios. Su objetivo era reorientar los sistemas de financiamiento para ampliar la cobertura a los sectores más desfavorecidos, otorgando créditos adecuados a las capacidades de la demanda y dirigiéndolos, preferentemente, a los grupos sociales organizados. Lo anterior nos muestra que el criterio sobre financiamiento (al menos en el discurso) tenía un carácter eminentemente social y que la regulación del gobierno sobre los recursos era muy importante, debido principalmente a que la banca era propiedad del gobierno.

En 1989, primer año del gobierno de Carlos Salinas, se dispuso la desaparición del encaje legal de la banca y en los años inmediatamente siguientes comenzó el proceso de reprivatización de ésta. Hacia 1992, cuando se formuló el PFDV, los principales bancos habían vuelto a pasar a manos privadas (sin encaje legal), lo que implicaba que el gobierno ya no podía disponer de los recursos derivados de la captación bancaria para financiar los programas de vivienda del Fovi.⁶

El PFDV-93 tenía un corte muy distinto a su antecesor. Se propuso estimular la inversión privada en los programas de vivienda de interés social y popular. Estableció, como su primera línea de acción, la ampliación y mejoramiento de los servicios financieros y entre sus metas incluyó la conclusión de los procesos de transformación de los organismos habitacionales en entes exclusivamente financieros,⁷ la individualización de los créditos, la aplicación de criterios de mercado para la recuperación crediticia, la mezcla de recursos de los organismos con los de la banca, el establecimiento de sistemas de ahorro previo, el diseño de esquemas de

⁵Los recursos fiscales destinados al Fonhapo se incrementaron de manera importante en 1984, manteniéndose en un nivel un poco menor en 1985, pero en los tres años posteriores, fueron disminuyendo fuertemente, hasta que en 1988 son 3.5 veces menores que en 1984 (véase Puebla, 2002: 161).

⁶Resulta interesante que el gobierno haya favorecido al sector financiero privado con la desaparición del encaje legal y que, por el contrario, al sector patronal le haya impuesto una mayor regulación sobre las aportaciones del 5 por ciento para el Infonavit aplicando, además, una nueva aportación del 2 por ciento sobre el salario de los trabajadores para el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Esto implica diferencias en cuanto a las canonjías otorgadas a ciertos grupos del sector privado.

⁷Hacia finales de 1992 ya se habían instrumentado reformas profundas en Fovi, Infonavit y Fovissste.

financiamiento compartido con recursos de origen público, privado y social y la promoción de la inversión de instituciones financieras internacionales en instrumentos para los programas habitacionales. Todo esto nos da una idea de la desregulación en materia financiera y del cambio en el papel del gobierno que se orientó a facilitar la participación del sector privado, particularmente de la banca. Entre 1992 y 1994, la banca privada tuvo una participación importantísima en la producción habitacional, principalmente destinada a los sectores medios, otorgando créditos en condiciones comerciales.

El PFDV-95 se formuló después de la fuerte crisis financiera que perturbó al país en diciembre de 1994, que implicó el enorme incremento de la cartera vencida de la banca y con ello la casi desaparición de los programas de créditos hipotecarios para vivienda, así como de los créditos puente para los constructores, provocando la crisis del sector inmobiliario. Ante esta situación, el mencionado programa se refirió de manera escueta y muy general a la cuestión del financiamiento. Se propuso como estrategia el mejoramiento y ampliación de los servicios financieros, promoviendo un mayor flujo de recursos a largo plazo, con costos de intermediación competitivos y la diversificación de los esquemas crediticios de acuerdo con los ingresos de la población.

El programa actualmente vigente (PFDV-01) se elaboró cuando la transformación de los organismos habitacionales en entes financieros ya se había consolidado y cuando el mercado inmobiliario se había reactivado con nuevas condiciones (participación de grandes consorcios en los programas públicos de vivienda). Se propuso la meta del financiamiento hipotecario de 750,000 viviendas hacia el año 2006. La estrategia planteada acerca del crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda incluye la puesta en práctica de un sistema hipotecario integrado para la adquisición de la vivienda nueva y la usada, el desarrollo del mercado primario de hipotecas, la creación de un mercado secundario hipotecario y la estructura institucional financiera y fiscal necesaria para su operación. Como instrumentos, se propusieron tres programas de trabajo: el primero, referido a los subsidios directos para la adquisición de vivienda, el segundo para el desarrollo del mercado hipotecario y el tercero relacionado con el ahorro.

Con esto se puede deducir que la orientación actual del marco programático habitacional referido al financiamiento se dirige a la problemática hipotecaria y a la intervención del sector privado. Ya no se menciona la participación del gobierno con recursos, salvo aquéllos destinados a mejorar el desempeño del sector habitacional.

Producción

Con respecto al suelo, el Pronaduvi-84 proponía la constitución de reservas territoriales mediante la participación gubernamental en el mercado inmobiliario y el desarrollo de fraccionamientos populares; es decir, la intervención pública en el mercado de suelo (cuestión que no parece haberse desarrollado en la práctica). En lo que se refiere a la producción y distribución de materiales de construcción, se señaló que los programas se dirigirían prioritariamente a las cooperativas y a los grupos sociales organizados (criterio social) y se llegó incluso a proponer la integración de una industria pública productora de insumos para la vivienda (enfoque altamente intervencionista que no se concretó). Por último, en lo relacionado con la tecnología, se propuso el desarrollo de sistemas constructivos adecuados social y regionalmente, mediante la coordinación modular y el diseño de prototipos diferenciados por zonas, para lo que se constituirían los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda. Esto nos muestra que, si bien para los desarrollos de vivienda se contrataba al sector privado, el gobierno mantenía una importante regulación en el aspecto productivo.

El PFDV-93 tenía un enfoque muy diferente ya que señalaba que la participación del gobierno consistiría en conducir y orientar una oferta de suelo a precios accesibles, y no se refería a producir dicha oferta, sino únicamente a promover su constitución por parte del sector privado. En lo que toca al diseño, proponía la actualización de la normalización y la utilización de ecotécnicas, proponiendo asimismo el impulso a la creación de nuevas tecnologías y la industrialización de los procesos constructivos para crear economías de escala. Era evidente que se planteaba un cambio en el sistema productivo: el paso de la construcción con métodos tradicionales a la industrialización, lo que permitiría la producción a gran escala y con ello, la reducción en costos y tiempos (también en mano de obra utilizada), así como la participación de gran-

des empresas. La intervención del gobierno en el aspecto productivo se orientaba a facilitar el desarrollo de una gran industria privada, especializada en la producción habitacional.

El PFDV-95 no presentó planteamientos distintos de los de su antecesor: en materia de suelo propuso la promoción de su oferta a precios accesibles a la población, incorporando reservas territoriales y predios intraurbanos que ya contaran con servicios y equipamiento. En lo que se refiere a la producción, para los programas de autoconstrucción y mejoramiento se recomendó el apoyo a la producción social organizada y la comercialización de materiales en las zonas rurales y urbanas. En síntesis, la forma de intervención del gobierno que se indicaba en este programa era, como en el programa anterior, la de facilitador de la participación del sector privado y, sólo en algunos aspectos muy específicos (autoconstrucción y mejoramiento) del sector social.

Por último, el PFDV-01 continúa en la misma línea. La única diferencia con respecto a los dos anteriores programas tiene que ver con el aspecto tecnológico, que incluye la normalización y certificación de la calidad de los productos (mercancías) habitacionales, para constituir un mercado competitivo. Propone la creación de esquemas y reglamentos que homologuen los criterios de diseño y la calidad de la construcción, así como el fomento de tecnologías y prototipos de vivienda que disminuyan los costos. Se deduce entonces, que se cambia el criterio de diseños acordes con las características de las distintas regiones del país, por uno que los uniformice, para permitir una mayor industrialización y generar economías de escala. Así, la intervención del gobierno en la producción habitacional consiste en propiciar las mejores condiciones para la intervención de los agentes promotores y constructores privados, pero no de todos los grupos sino especialmente de los grandes consorcios.

Administración del sector vivienda

Sobre este aspecto el Pronaduvi-84 hace señalamientos muy generales. Entre sus metas se plantea el mejoramiento de la coordinación administrativa entre los organismos de vivienda y los tres niveles de gobierno, teniendo como instrumento para tal fin al Sistema Nacional de Vivienda (que es un ente un tanto indefinido) en el que se inscribirán, de acuerdo con este programa, “los programas sectoriales, institucionales y especia-

les y los correspondientes planes y programas estatales y municipales, así como los acuerdos y convenios celebrados entre los sectores público, privado y social” (p. 71). El corte intervencionista del Pronaduvi se manifiesta de manera más explícita en otro aspecto que consiste en la articulación de la política de vivienda con la de desarrollo urbano y en la decisión de descentralizar los programas habitacionales, impulsando las acciones en las ciudades medias consideradas como estratégicas.

Por su parte el PFDV-93 hace también señalamientos generales en cuanto a la coordinación interinstitucional; sin embargo, el Sistema Nacional de Vivienda desaparece del discurso. Este programa se centra, en cambio, en la simplificación administrativa y, como su nombre lo indica, en la desregulación. Se propone entre sus metas la desregulación y disminución de los costos indirectos de la vivienda a menos del 10 por ciento de su valor, a través de la desgravación y reducción de pagos por honorarios profesionales, mediante la instalación de “ventanillas únicas” municipales para trámites habitacionales, la concertación con el notariado sobre un arancel uniforme a nivel nacional, la determinación de un impuesto sobre adquisición también uniforme y la introducción de sistemas automatizados en los registros públicos y catastros. En otras de sus metas aborda la facilitación de los esquemas de comercialización de la vivienda, mediante la introducción de sistemas de información de oferta de vivienda nueva y usada, con la modalidad de bolsas de vivienda diseñadas por los agentes privados y la introducción de mecanismos para la redocumentación de hipotecas (mercado secundario) en los organismos. También se planteó la revisión de los marcos jurídicos locales referentes al arrendamiento y al régimen de condominio. Como se puede observar, en el aspecto de desregulación y simplificación administrativa, la intervención del gobierno sí se considera importante.

En el programa siguiente (PFDV-95) se plantearon dos estrategias relacionadas con la administración del sector habitacional. La primera de ellas se refiere al fortalecimiento institucional, que busca profundizar la reforma de los organismos y lograr una mayor coordinación entre ellos, mientras la segunda tiene que ver con la desregulación y desgravación de la vivienda. Por su parte, el programa vigente (PFDV-01) también establece las mismas dos estrategias, avanzando en la creación de la Conafovi como instancia descentralizada de la Sedesol, coordinadora del sector.

De este modo observamos que, desde 1993 (PFDV) los aspectos señalados reiteradamente para la intervención del gobierno en materia de administración del sector habitacional han sido la coordinación institucional, la desregulación y la simplificación administrativa. En el primero de estos aspectos parece no haberse logrado avances significativos entre la instancia coordinadora del sector (Subsecretaría de Vivienda de la Sedesol y, actualmente, la Conafovi), los tres niveles de gobierno y los organismos habitacionales, particularmente los federales. Estos organismos se han venido manejando de manera más o menos autónoma desde su creación y los esfuerzos gubernamentales para su coordinación han sido, hasta ahora, insuficientes. Sucede lo contrario con los otros dos aspectos, para los cuales se procura su profundización cada sexenio.

En resumen, hasta finales de la década de los ochenta, el marco programático consideraba una importante intervención del gobierno en el financiamiento y la producción de la vivienda; el cambio inaugurado por el PFDV-93 consistió en que para el financiamiento se propiciaron las condiciones para la participación de la banca reprivatizada; en cuanto a la producción, el gobierno abandonó su papel de oferente de suelo (la adquisición se dejó al mercado) y, por otra parte, se impulsó la industrialización y la producción a gran escala (y con ello, la participación de los grandes grupos empresariales). Por último, en el aspecto de administración del sector, se planteó de manera cada vez más consistente la coordinación interinstitucional y se profundizó la desregulación y la reforma administrativa.

Recursos para la producción de vivienda (origen y destino)

Como ya se mencionó anteriormente, el Pronaduvi-84 estableció que se aumentarían los recursos destinados al sector de la vivienda, mediante el incremento del encaje legal de la banca (nacionalizada) y la provisión de más recursos fiscales para destinarlos a los programas que atienden a la demanda de la población de menores recursos y a los trabajadores no asalariados. El incremento del encaje legal se hizo efectivo, con lo cual el Fovi aumentó su producción de manera importante; sin embargo, ésta se dirigió en su mayoría a los sectores de ingresos medios. Por su parte, los recursos fiscales destinados principalmente al Fonhapo, sólo se incre-

mentaron en 1984 y 1985 y después fueron disminuyendo fuertemente. El incremento de recursos públicos jamás se volvió a presentar. y en los periodos sexenales siguientes se propusieron otras fuentes para el financiamiento de los programas habitacionales.

El PFDV-93 señaló la necesidad de establecer fuentes alternativas de captación de recursos provenientes de los mercados de dinero y capital nacionales y extranjeros y diseñar nuevas fórmulas de financiamiento compartido con recursos de origen público, privado y social. Propuso generar un mercado secundario de hipotecas, “como fuente alternativa de captación de largo plazo, que reduce el riesgo del fondeo de corto plazo y ofrece nuevos instrumentos de inversión para los ahorradores” (p. 24). Asimismo, planteó que la banca comercial financiara la modernización de la industria de la vivienda y que los recursos generados por el Sistema de Ahorro para el Retiro se usaran para modernizar el marco normativo.⁸ Por otra parte, propuso que para los programas de ampliación y mejoramiento se concertaría la aportación de recursos con los intermediarios financieros y se fomentaría la utilización de fuentes extranjeras.

En el PFDV-95 se consideraron las mismas fuentes de recursos anteriormente señaladas y se mencionó también la necesidad de estimular el ahorro popular, mediante instrumentos de ahorro y préstamo. Por su parte, el PFDV-01, se centra en el desarrollo de un sistema de financiamiento hipotecario integrado, con visión de largo plazo para la adquisición de vivienda nueva y usada, que fortalezca el apoyo a la demanda habitacional mediante el desarrollo del mercado primario de hipotecas y la creación de un mercado secundario. Adicionalmente, plantea la generación de esquemas que consoliden la operación de las Sofoles, que se incorpore con mayor ímpetu a la banca comercial, que se incluyan los mercados de capital y que se canalice financiamiento a los productores, mediante créditos accesibles a constructores de todo tipo, para apuntalar el crecimiento de la producción. En este sentido, este programa es más ambicioso que el anterior en la diversificación de las fuentes de financiamiento, y en especial en la participación de las Sofoles, sociedades que surgieron con la firma del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá. Con lo anterior, encontramos que se pretende diversificar el ori-

⁸Esta propuesta resulta extraña porque los recursos del SAR son para el retiro. Es posible que se refiera, entonces, a la subcuenta de vivienda del SAR, que es para el Infonavit, lo que implicaría que este organismo financiara dicha modernización.

gen de los recursos para financiar los programas de vivienda, mediante el libre juego del mercado.

Tipo de acciones de vivienda que se priorizan

En este aspecto, el Pronaduvi-84 fue el único programa sectorial que se pronunció explícitamente por otorgar prioridad a las acciones habitacionales dirigidas a la población de menores recursos (vivienda progresiva, mejoramiento, lotes con servicios, producción de insumos, etcétera). Estableció que el 45 por ciento del total de acciones serían de vivienda progresiva; el 35 por ciento de vivienda terminada y el 20 por ciento de los demás programas. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de la producción correspondió a la vivienda terminada, que es el programa más redituable para la industria de la construcción.

Los demás programas sectoriales mencionan todos los tipos de acciones habitacionales sin señalar ninguna prioridad. El PFDV-93 dice que es igual de importante el financiamiento de vivienda nueva (urbana y rural) como el de mejoramiento de la existente y se propone fomentar programas de vivienda en arrendamiento. Los dos programas posteriores plantean el incremento del número de créditos para el mejoramiento, ampliación y rehabilitación de la vivienda urbana y rural y, a lo largo de su desarrollo se mencionan los programas de vivienda terminada, pies de casa, vivienda progresiva, lotes con servicios y apoyo a la autoconstrucción de la población de menores ingresos. Sin embargo, no se especifican los porcentajes que corresponden a cada uno de los tipos de acciones, elemento indispensable para poder llevar a cabo una evaluación.

Forma señalada para la participación del sector privado (financiero, promotor y constructor)

El Pronaduvi-84 limita la participación del sector privado casi exclusivamente a la construcción de los desarrollos habitacionales; en la promoción también lo incluye, pero sólo en el caso de los programas de Fovi. Por el contrario, los siguientes programas sectoriales consideran la participación del sector privado en todas las fases del proceso. La constante desde el PFDV-93, es considerar al sector privado (y al social) como corresponsable del gobierno en la producción de vivienda.

En el financiamiento, como se señaló anteriormente, se promueve la participación de la banca comercial y, en el programa actualmente vigente (PFDV-01), se incluye como un punto importante la intervención de las Sofoles. Así, los programas de vivienda se abren a la participación del sector financiero privado en varios de sus niveles, como la banca comercial, los instrumentos bursátiles, las Sofoles y las Afores (estas últimas manejan los recursos del Infonavit).

El PFDV fue el que inició la desregulación y apertura del sector habitacional a la participación de los agentes privados. Propuso que el sector privado otorgará créditos para todos los tipos de acciones de vivienda, incluso los destinados a la población de menores recursos, particularmente mejoramiento e instalación de parques de materiales (función que tradicionalmente ha sido del gobierno por su baja redituabilidad). Por su parte, los programas siguientes (PFDV-95 y PFDV-01) no volvieron a mencionar este tema.

Los aspectos de promoción y construcción son los que se consideran como exclusividad para el sector privado en los tres últimos programas. Quizá este sea el cambio más importante en la política de vivienda, que se produjo a principios de los años noventa y que se formalizó en el PFDV-93. Como ya hemos mencionado, antes de dichos cambios el único terreno exclusivo para el sector privado era el de la construcción, ya que en la promoción su participación se presentaba sólo en el programa de Fovi. Actualmente, los promotores inmobiliarios privados intervienen en los programas desarrollados por todos los organismos.

El desarrollo tecnológico de la industria de la construcción relacionada con la vivienda (tema de gran relevancia en los tres últimos programas estudiados), es otro de los aspectos que se asigna al sector privado. El PFDV-93 es el programa que inicia proponiendo la participación de este sector en la revisión de la Ley Federal de Metrología y Normalización en lo que toca a la vivienda, para elaborar las normas oficiales mexicanas, así como la contratación de empresas de consultoría para la investigación tecnológica, con el apoyo del gobierno. Por su parte, en los documentos del gobierno actual se propone el uso de recursos del Conacyt (dinero público) para financiar el desarrollo tecnológico de los privados.

Se confirma así que, desde principios de la década de los noventa, el marco programático de la vivienda se orienta al apoyo gubernamental

(facilitación) para la participación del sector privado en todos los elementos del proceso habitacional.

Forma señalada para la participación del sector social (sindicatos, organizaciones sociales, etcétera)

El Pronaduvi-84, considera la participación del sector social principalmente en los aspectos de autoconstrucción, mejoramiento, producción y distribución de materiales, así como en la dotación de infraestructura en los fraccionamientos populares. Entre sus líneas de política considera el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista, e incluso plantea el fomento a la formación de sociedades cooperativas de vivienda, empresas comunales y agrupaciones vecinales, así como su capacitación. Dos de sus instrumentos se dirigen a apoyar la participación del sector social: el Programa de Fomento a la Autoconstrucción, aplicado por los institutos estatales y el Fonhapo, cuyo objetivo es canalizar el esfuerzo de este sector, apoyando la organización de la comunidad y combinando los recursos públicos con los sociales (ahorro y mano de obra); y el Programa de Fomento a la Producción y Mejoramiento de la Vivienda, que plantea la asistencia técnica a las diversas formas de organización social en materia de construcción y de políticas urbanas.

Por otra parte, el hecho de que este programa sectorial fijara que el 65 por ciento del total de acciones habitacionales corresponderían a programas diferentes al de vivienda terminada, nos muestra la gran importancia que se daba en el discurso a la participación del sector social.

El enfoque respectó a la forma y temas de intervención del sector social cambió radicalmente en los siguientes tres programas sectoriales. En su línea de considerar a toda la sociedad como corresponsable del gobierno en la actividad habitacional, el PFDV-93 y el PFDV-95, señalan la participación del sector social organizado en los aspectos de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, así como en la construcción de la infraestructura de servicios básicos (mismos rubros incluidos por el Pronaduvi-84, a excepción del de producción y distribución de insumos, que es un tema que desaparece del discurso). Sin embargo, no existe una especificación sobre la cantidad de acciones a realizar por el sector social, ni instrumentos específicos destinados a tal fin. Por su parte, el

programa sectorial vigente (PFDV-01) no especifica claramente el papel del sector social (este actor parece salir de la escena); no obstante, reconoce a la autoconstrucción como motor del desarrollo económico y social, y propone “diseñar instrumentos jurídicos, financieros, económicos, de asistencia técnica y de diseño, que garanticen la legalidad, normen la producción y eleven la calidad”.

Se pasó entonces de una amplia inclusión del sector social, al menos en el discurso, en la acción habitacional del Estado, con apoyos financieros, instituciones (Fonhapo) e instrumentos específicos, a la consideración de una participación limitada a ciertos rubros, sin mucho apoyo financiero e institucional, debido a que lo que se prioriza, desde el PFDV-93, es la producción de vivienda terminada por parte de los grandes consorcios privados.

Acceso al suelo (regulación o libre mercado)

Todos los programas sectoriales estudiados mencionan como principal mecanismo para la provisión de suelo para desarrollar programas habitacionales, la constitución de reservas territoriales. Las diferencias están en la importancia que le asignan a este rubro a lo largo del programa, en la especificación de los agentes que intervienen, en el señalamiento o no de la provisión de servicios de infraestructura financiados por el gobierno para dichas reservas y en la naturaleza social de éstas.

El Pronaduvi-84 partía de reconocer que los mecanismos inmobiliarios comerciales generan efectos negativos en el mercado de tierra, como el crecimiento fragmentado en áreas no aptas para el desarrollo urbano, la especulación y el desaprovechamiento de la infraestructura instalada, todo lo cual restringe el acceso de los grupos de menores ingresos a la tierra. Por esta razón, propuso la intervención directa del gobierno en el mercado de suelo, para la constitución de reservas territoriales y la dotación de infraestructura, mediante el desarrollo de fraccionamientos populares. Para tal fin, se planteó instaurar el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, como un instrumento que estableciera mecanismos crediticios para la constitución de las reservas de suelo. Se señaló que la integración de éstas correría a cargo de los gobiernos locales, mediante la expropiación, compra o convenio, así como su habilitación con infra-

estructura y equipamiento, para enajenarlas a los promotores sociales o privados. recuperándose el costo de su constitución. El programa estableció que las reservas territoriales estarían destinadas preferentemente a la población de menores recursos.

Posteriormente, ante la entonces reciente desregulación del régimen de propiedad de las comunidades agrarias, el PFDV-93 se propuso aprovechar las reformas al artículo 27 para constituir reservas territoriales, mediante la asociación de ejidatarios con los tres niveles de gobierno o con los privados a través de fideicomisos. Señaló que en la integración de dichas reservas se daría preferencia a los organismos de vivienda y a los promotores sociales y privados financiados por éstos, mientras que su habilitación se realizaría a través del Programa de 100 Ciudades de la Sedesol. Otras de las estrategias para la provisión de suelo fueron la desincorporación de predios de propiedad federal y la utilización de baldíos urbanos. Además se propuso mejorar los sistemas fiscales referentes al suelo.

El PFDV-95 mantuvo los mismos planteamientos que su antecesor en materia de suelo, limitándose a indicar la cantidad de hectáreas de suelo ejidal y comunal a incorporar como reservas territoriales; sin embargo, no hizo señalamientos respecto a la dotación de servicios para las reservas territoriales. Por su parte, el PFDV-01 se propuso impulsar la generación de reservas de suelo con aptitud habitacional bajo los criterios de ordenación del territorio equilibrado y sustentable, mediante el desarrollo de programas de adquisición de suelo, que incorporen recursos fiscales federales, estatales y municipales, así como privados, con el objetivo de detonar el programa de vivienda. Además planteó la instrumentación de mecanismos que permitan identificar y difundir la disponibilidad de tierra con aptitud habitacional, la aplicación de programas de redensificación urbana y la promoción de modificaciones al marco regulatorio en materia de suelo para uso habitacional.

En resumen, los cambios entre el Pronaduvi-84 y los tres últimos programas respecto a las reservas territoriales se refirieron a lo siguiente: la gran importancia asignada a este tema por el primer programa sectorial se fue desplazando; hubo un cambio en la orientación social de dichas reservas, ya que desde el PFDV ya no se señala que éstas se dirigirán preferentemente a la población de menores recursos; debido a las reformas al artículo 27 constitucional, los mecanismos de adquisición de tierra, que

antes se fundaban en la expropiación, ahora toman la forma de asociaciones entre ejidatarios y gobiernos o fideicomisos de los núcleos agrarios y los promotores privados (ya no se habla de expropiaciones); esto quiere decir que el nuevo agente que participa en la constitución de reservas territoriales es el sector privado (los otros agentes son los ejidatarios o comuneros y los tres niveles de gobierno); y finalmente, los dos últimos programas ya no señalan lo de la provisión de infraestructura. Un aspecto importante relacionado con la provisión de suelo para vivienda se refiere a que, desde los años noventa, se empieza a hablar de la utilización de baldíos urbanos en zonas servidas, pero no se especifican claramente los instrumentos para tal fin. Con todo lo anterior, podemos concluir que la provisión de tierra para los programas habitacionales se va dejando a los mecanismos del mercado.

Articulación entre los tres niveles de gobierno y sus atribuciones

El Pronaduvi-84, basado en la Ley Federal de Vivienda, planteó que la actuación de los tres niveles de gobierno, los organismos habitacionales y todos los demás actores que intervienen en la producción y distribución de la vivienda, estarían coordinados por su principal instrumento de política, el Sistema Nacional de Vivienda (SNV), definido como “el conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones encaminadas a la solución de los problemas habitacionales” (LFV). Estableció que “el SNV sería el mecanismo para llevar a cabo las actividades que resulten del proceso de planeación democrática y de la consulta popular y que en éste se inscribirían los programas sectoriales, institucionales y especiales y los correspondientes planes y programas estatales y municipales, así como los acuerdos y convenios celebrados entre los sectores público, privado y social” (LFV: 71). No obstante esta precisión sobre las funciones del SNV realizada en el Pronaduvi-84, como se puede observar, el instrumento continuaba constituyendo un “ente” poco claro y sin grandes posibilidades de aplicación.

Este mismo programa señaló que la Sedue tendría las atribuciones de coordinar, evaluar y conducir las políticas habitacionales. Sin embargo, a lo largo del documento, se refrenda la amplia autonomía de los organismos, de

modo que la entidad coordinadora del sector quedaba limitada para ejercer sus funciones, sobre todo, en lo relacionado con los recursos financieros.

Avanzando sobre el tema de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y los demás actores involucrados en la producción habitacional, en el siguiente periodo sexenal se establece que el Convenio de Desarrollo Social es el instrumento de coordinación y concertación a través del cual se regulan las acciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad organizada. Para la coordinación del sector habitacional, dicho convenio incluyó como instrumentos al Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (PFDV-93), al Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda y a cuatro convenios: de concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda; de concertación para el programa de materiales; de colaboración para el fomento y difusión del desarrollo e investigación tecnológica para la vivienda; y de concertación para el apoyo a la productividad en la edificación de vivienda. El PFDV-93 ya no menciona al Sistema Nacional de Vivienda y señala que el Convenio de Coordinación para el Fomento de la Vivienda es el instrumento para la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Como instancias para las actividades de los gobiernos estatales y municipales, señaló a los Coplades en los Subcomités de Vivienda.

En el PFDV-95 también se establece la coordinación de las tareas entre los diferentes niveles de gobierno para ampliar la cobertura de atención y mejorar la vivienda. La articulación que se plantea de los tres órdenes de gobierno es mediante la programación y la descentralización. Entre los instrumentos para este fin, se incluyen los de coordinación intersectorial, las acciones de coordinación con los estados y municipios y las acciones de inducción. Como instancias, también señala a los Subcomités de Vivienda de los Coplades.

La forma considerada por el programa sectorial actualmente vigente (PFDV-01) para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, es semejante a la de su antecesor. Sin embargo, se puede considerar que hay un avance en cuanto a los instrumentos administrativos para llevar a cabo este objetivo, ya que se establecen nuevas instancias para la coordinación, que son la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) y el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi). La primera es un órgano desconcentrado de la Sedesol, con autonomía técnica, cuyo objeto es el diseño,

coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del gobierno federal. Entre sus atribuciones está la coordinación con los estados y municipios y la formulación y establecimiento, con los gobiernos estatales y municipales, de programas de financiamiento para la vivienda. El Conavi, por su parte, es la instancia de participación de todos los actores involucrados en la producción habitacional, entre ellos, los tres niveles de gobierno (presentaremos más adelante mayores detalles con respecto a estas nuevas instancias).

No obstante que todos los programas sectoriales aquí analizados asignan importancia al aspecto de la coordinación intersectorial entre los tres niveles de gobierno, consideramos que este aspecto aún no ha sido resuelto. En nuestra opinión, el principal problema radica en que, en la práctica, la falta de acuerdos y de recursos es lo que obstaculiza la relación entre el gobierno federal, estatal y municipal. Un ejemplo de esto se relaciona con la descentralización de funciones y responsabilidades a los municipios, pero no de los recursos necesarios para poder operar.

Con respecto a las atribuciones de los niveles de gobierno, el Pronaduvi-84 se basa en lo establecido por la Ley Federal de Vivienda, que señala que los gobiernos estatales y municipales tienen la atribución de elaborar sus programas de vivienda y presentarlos ante la Sedue para su autorización. Esto nos muestra la fuerte centralización en la toma de decisiones, que todavía se mantenía durante la década de los ochenta, a pesar de la reforma al artículo 115 constitucional (1983), y que cambiaría en los años siguientes con la elaboración de la nueva Ley de Asentamientos Humanos en 1993.

En el PFDV-93 se menciona que, dentro del Convenio de Coordinación para el Fomento de la Vivienda, los *gobiernos estatales* se comprometieron a: modernizar la operación de los organismos locales de vivienda; fomentar el establecimiento de centros de abasto de materiales; revisar el marco jurídico urbano, de vivienda, de construcción, de condominios y de arrendamiento; constituir reservas territoriales; ampliar financiamiento a programas de vivienda rural; apoyar la desgravación, desregulación y simplificación administrativa; facilitar la regularización de la vivienda; modernizar catastros y registros públicos de la propiedad; vigilar que los proyectos de vivienda cumplan con las disposiciones ambientales; y descentralizar a los municipios las facultades de avisos de inicio y terminación de obra y su verificación. Por otra parte, se estableció que la Sedesol

(gobierno federal) apoyaría las acciones de los gobiernos estatales con la promoción de la descentralización del Fonhapo, la instalación de oficinas únicas municipales de trámites para vivienda, la constitución de empresas de materiales; la creación de bolsas de vivienda nueva y usada y la instrumentación de programas de apoyo al medio rural. Para los gobiernos municipales no se hicieron señalamientos explícitos.

El PFDV-95 estableció como principales atribuciones del gobierno federal, el fortalecimiento de los Coplades y sus subcomités especiales de vivienda y de desarrollo urbano y la promoción de la instalación de dichos subcomités en las entidades que carezcan de ellos. Para los gobiernos estatales se señaló que coadyuvarían al fortalecimiento de las oficinas únicas municipales de trámites para vivienda y establecerían mesas ejecutivas de proyectos para agilizar los trámites respectivos; además deberían descentralizar funciones, instrumentos y recursos en apoyo a los municipios. Al igual que en el programa anterior, no se mencionan atribuciones para los gobiernos municipales.

Por último, el PFDV-01, vigente en la actualidad, establece que el gobierno federal coordinará los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno. Por su parte, los estados, mediante sus organismos de vivienda, promoverán y apoyarán programas especiales para el mejoramiento y construcción de vivienda urbana y rural. Este programa tampoco menciona las obligaciones del nivel municipal. Como se puede apreciar, en este documento se le da un papel relevante a los organismos estatales de vivienda, a diferencia del programa anterior, en el que la importancia se asignaba a los Coplades y sus subcomités especiales de vivienda.

Sobre este aspecto podemos concluir que las atribuciones señaladas para los tres niveles de gobierno son las mismas que marca el sistema federal, sin embargo, valen las mismas observaciones que se hicieron para el aspecto anteriormente analizado (forma de articulación entre los tres niveles de gobierno): en cierta medida, continúa el centralismo.

La distribución regional de las acciones de vivienda y los espacios de participación

Dado que el Pronaduvi-84 es el único programa que integra a la vivienda dentro del programa de desarrollo urbano, sus señalamientos sobre la distribución regional de las acciones habitacionales son más claros y espe-

cíficos que en los demás programas sectoriales estudiados. La descentralización de la producción habitacional de los programas públicos constituye una de sus principales estrategias. Se plantea claramente que la vivienda se distribuirá territorialmente de acuerdo con las características de la demanda y con las necesidades de impulsar la reactivación económica y el empleo en espacios considerados como estratégicos por el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Urbano Nacional. Indica además que la atención se centrará especialmente en las localidades y regiones estratégicas que constituyen alternativas para la descentralización y que en las zonas metropolitanas se priorizarán los programas de mejoramiento.

Los siguientes programas sectoriales siguen una línea similar, aunque sus señalamientos sobre este aspecto son bastante generales. El PFDV indica que el porcentaje de créditos en las áreas metropolitanas se incrementará de 15 a 23 por ciento, tratándose de financiamientos para mejoramiento, adquisición de vivienda usada y vivienda nueva en zonas de redensificación y saturación urbana (p. 34); es decir, programas que no impliquen la expansión urbana hacia las áreas periféricas; sin embargo, no realiza señalamientos sobre los programas a priorizar en las demás ciudades y regiones del país.

El PFDV-95 se propone favorecer el desarrollo regional más equilibrado, privilegiando la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social. En este sentido se plantea como estrategia considerar como regiones de atención prioritaria a las zonas marginadas y de mayor atraso. Entre sus lineamientos está el apoyo al desarrollo de ciudades intermedias y pequeñas, para que éstas puedan desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente, en congruencia con las metas de los Programas Nacional de Desarrollo Urbano, de 100 Ciudades y Nacional de Población.

Por su parte, el PFDV-01, no obstante que realiza un análisis geográfico de las condiciones físicas de la vivienda y presenta cuadros sobre las necesidades de la misma por entidad federativa, no hace mención en los objetivos y estrategias al aspecto de la distribución territorial de las acciones de vivienda o a una estrategia territorial como en el programa precedente. Consideramos que el planteamiento del desarrollo regional ordenado y equilibrado todavía constituye una asignatura pendiente en el marco programático habitacional, así como en el de desarrollo urbano.

El Pronaduvi-84 incluye como instancias de participación a los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda y a los Foros Públicos de Consulta. No obstante que este programa, al igual que la LFV, tiene una importante orientación social, no desarrolla suficientemente el aspecto de la participación. En los mencionados comités estatales incluye, del sector público, a las dependencias y organismos federales, estatales y municipales; del sector privado, sólo hace mención a los productores de materiales (no señala a los financieros ni a los promotores); y del sector social sólo hace mención de las sociedades cooperativas y de las organizaciones sociales, pero muy vagamente (no señala a los sindicatos, etcétera). Excluye a otros actores como las asociaciones de profesionales (ingenieros, arquitectos, abogados) o el sector académico. En los foros públicos de consulta sí se invita a los principales actores que intervienen en la producción habitacional y a todos los interesados. Sin embargo, ni el Pronaduvi-84 ni la LFV hacen señalamientos sobre la incidencia de las recomendaciones de las instancias de participación social en los programas de vivienda.

Por su parte, el PFDV fue elaborado a instancias del gobierno, habiendo tenido como antecedente al Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, en el que participaron seis secretarías de Estado (SHCP, Sedesol, Secogef, Secofi, SSA y SRA), los gobiernos estatales y el DDF, los organismos federales de vivienda y representantes del sector privado. Es decir, en su formulación se excluyó al sector social, así como a muchos otros actores interesados en la vivienda, además de que no fue sometido al proceso de consulta pública para su aprobación. Al tener el carácter de programa “especial”, la decisión fue tomada por las cúpulas y se instrumentó sin observación alguna. Este programa propuso la instalación de un Comité Técnico Consultivo Nacional, para coordinar, evaluar y dar seguimiento al cumplimiento del mismo y de los acuerdos y convenios (sin indicar quiénes participan) y la creación de los subcomités de vivienda en los Coplades de cada estado, para el seguimiento y evaluación de los trabajos convenidos. Sobre la incidencia de las recomendaciones de estas instancias en la política de vivienda no hay señalamientos.

En el PFDV-01 no se hace mención de los espacios para la participación; sin embargo, se mantiene un criterio de corresponsabilidad de

los sectores público, privado y social, para resolver el problema de la vivienda. Se hace referencia a los Foros de Consulta Nacional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que buscó una amplia y directa intervención de todos los sectores de la población, pero no se indica en qué medida la visión de los actores enriqueció al programa. De manera explícita no se señala qué actores entran y cuáles no, porque sería una contradicción con la legislación vigente, la cual indica que toda la sociedad debe participar en la formulación de propuestas en todos los planes y programas nacionales.

En el programa sectorial de vivienda actualmente vigente (PFDV-01), encontramos avances en el aspecto de participación. Se crea el Conavi, que es el foro de intercambio de opiniones entre los diversos actores del sector, que actúa como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo federal en materia de vivienda; sin embargo, no participa directamente en la toma de decisiones. Oficialmente, todos los actores e interesados en la vivienda están incluidos en el Conavi, pero como veremos en el próximo apartado de este capítulo existen importantes vacíos en la participación. También se hace referencia a los Foros de Consulta Nacional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que buscó una amplia y directa intervención de todos los sectores sociales y se presenta un apéndice con la síntesis de las propuestas recopiladas en los foros de consulta ciudadana; sin embargo no se hace ningún señalamiento acerca de la evaluación gubernamental sobre las propuestas de los actores participantes y su incorporación en el programa sectorial.

Con respecto a los espacios para la gestión de las demandas, en ninguno de los programas son establecidos, de manera que en la práctica cada institución tiene su espacio de gestión, de acuerdo con la población a atender.

CONCLUSIONES

Si bien todos los programas inician con una definición social de la vivienda, en su contenido podemos observar que a partir del segundo programa (PFDV-93), se va perdiendo la importancia en su papel social así como su vinculación con el desarrollo urbano; en cambio los aspectos económicos y financieros fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia en la política habitacional. Esto nos lleva a pensar que se ha venido perdiendo el

concepto de vivienda como valor de uso, para pasar actualmente, desde la visión gubernamental, a ser principalmente un valor de cambio.

Hasta finales de los ochenta la visión gubernamental acerca del papel del Estado en la política habitacional, se apoyaba en la premisa que debía existir un Estado regulador y rector; posteriormente, esta visión, siguiendo las propuestas del Banco Mundial, se orientó hacia la de un Estado facilitador y articulador del conjunto de acciones habitacionales que se realizan bajo su intervención.

En los rubros de financiamiento y producción, también hasta finales de los ochenta, el marco programático consideraba una importante intervención del gobierno. El cambio en el PFDV-93 consistió en que se propiciaron las condiciones para la participación de la banca reprivatizada; en la producción el gobierno abandonó su papel de oferente de suelo (la adquisición se dejó al mercado) y, por otra parte, se impulsó la industrialización y la producción a gran escala; por último, en el aspecto de la administración del sector, se planteó, cada vez de manera más consistente, la coordinación interinstitucional y se profundizó en la desregulación y la reforma administrativa.

En cuanto a los recursos para la producción de viviendas el Pronaduvi-84 estableció que éstos se aumentarían mediante el incremento del encaje legal a la banca (nacionalizada) y la provisión de más recursos fiscales, para destinarlos a los programas de vivienda. A partir de 1993, en cambio, se señala la necesidad de establecer fuentes alternativas de captación de recursos provenientes de los mercados de dinero y capital nacionales y extranjeros y diseñar nuevas fórmulas de financiamiento compartido con recursos de origen público y privado.

En lo que toca al tipo de acciones de vivienda, el Pronaduvi-84 fue el único programa sectorial que se pronunció explícitamente por dar prioridad a las acciones habitacionales dirigidas a la población de menores recursos (vivienda progresiva, mejoramiento, lotes con servicios, producción de insumos, etcétera). Los demás programas sectoriales mencionaban todos los tipos de acciones habitacionales sin señalar prioridades. Respecto a las reservas territoriales (RT) la gran importancia asignada a este tema por el primer programa sectorial se fue desplazando; hubo un cambio en la orientación social de dichas reservas y ya no se señaló que éstas se dirigirían preferentemente a la población de menores recursos,

de manera que la provisión de tierra para los programas habitacionales se va dejando a los mecanismos del mercado.

No obstante que todos los programas sectoriales prestan atención a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, este aspecto aún no ha sido resuelto. El principal problema radica en que, en la práctica, la falta de acuerdos y de recursos es lo que obstaculiza la relación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Un ejemplo de esto se relaciona con la descentralización de funciones y responsabilidades hacia los municipios, pero no de los recursos necesarios para poder operar.

Sobre las atribuciones que en materia de vivienda tiene el Estado, los programas se ajustan a la legislación vigente, la cual especifica que dichas atribuciones serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de competencia que les determina la Constitución. Sin embargo, en cierta medida, durante todo el periodo que comprenden los programas estudiados (1984-2001) la toma de decisiones en el sector vivienda se lleva a cabo en la ciudad de México de manera centralista.

En materia de participación todavía quedan muchos aspectos que se deben profundizar, como la inclusión de todos los actores que intervienen en la producción y gestión de vivienda en los organismos correspondientes, el establecimiento de los mecanismos para la evaluación de los programas y la integración de propuestas de esos diferentes actores en la elaboración de la política de vivienda, cuestiones que deberían incorporarse en una nueva Ley de Vivienda.

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL FEDERAL DE LA VIVIENDA*

Espacios de participación y coordinación: relaciones intergubernamentales

Nos referiremos a continuación a la nueva estructura institucional federal para atender la problemática habitacional del país, estructura que ha sufrido, como ya apuntamos, algunos cambios importantes con respecto al anterior esquema institucional y a la cual se han introducido algunas instancias nuevas, particularmente en lo que se refiere a

*Con la colaboración de Eva Orduña.

la participación de los diferentes actores sociales que tienen que ver con la producción, financiamiento y distribución de la vivienda en el país. Comenzaremos con una descripción del marco jurídico que ha orientado la formación de este nuevo esquema institucional, agregando luego algunos comentarios críticos que surgen tanto del análisis de los instrumentos legales, como de la consulta a algunos actores que han participado en los procesos de cambio.

En julio del 2001, se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), con el objeto de diseñar, coordinar, promover e implementar las políticas y programas de vivienda del gobierno federal. En el decreto de creación de la Conafovi, también se estipula la creación del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), foro de consulta y asesoría al Ejecutivo federal, en el que deberían estar representados todos los actores involucrados en materia de vivienda. Las funciones del Conavi son: 1. conocer, discutir y formular propuestas respecto de las políticas de vivienda contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Sectorial de Vivienda y en los que de éste se deriven, y emitir opiniones sobre su cumplimiento; 2. proponer los cambios estructurales necesarios en el sector habitacional.

En agosto de 2001, se presentaron los Lineamientos para la Operación del Conavi, pero ellos no señalan expresamente el objeto del Conavi. Únicamente se mencionan sus funciones, consistentes básicamente en emitir opiniones y recomendaciones. Tanto en el decreto como en los lineamientos, se observa una desvinculación de la Conafovi y del Conavi de la Sedesol.

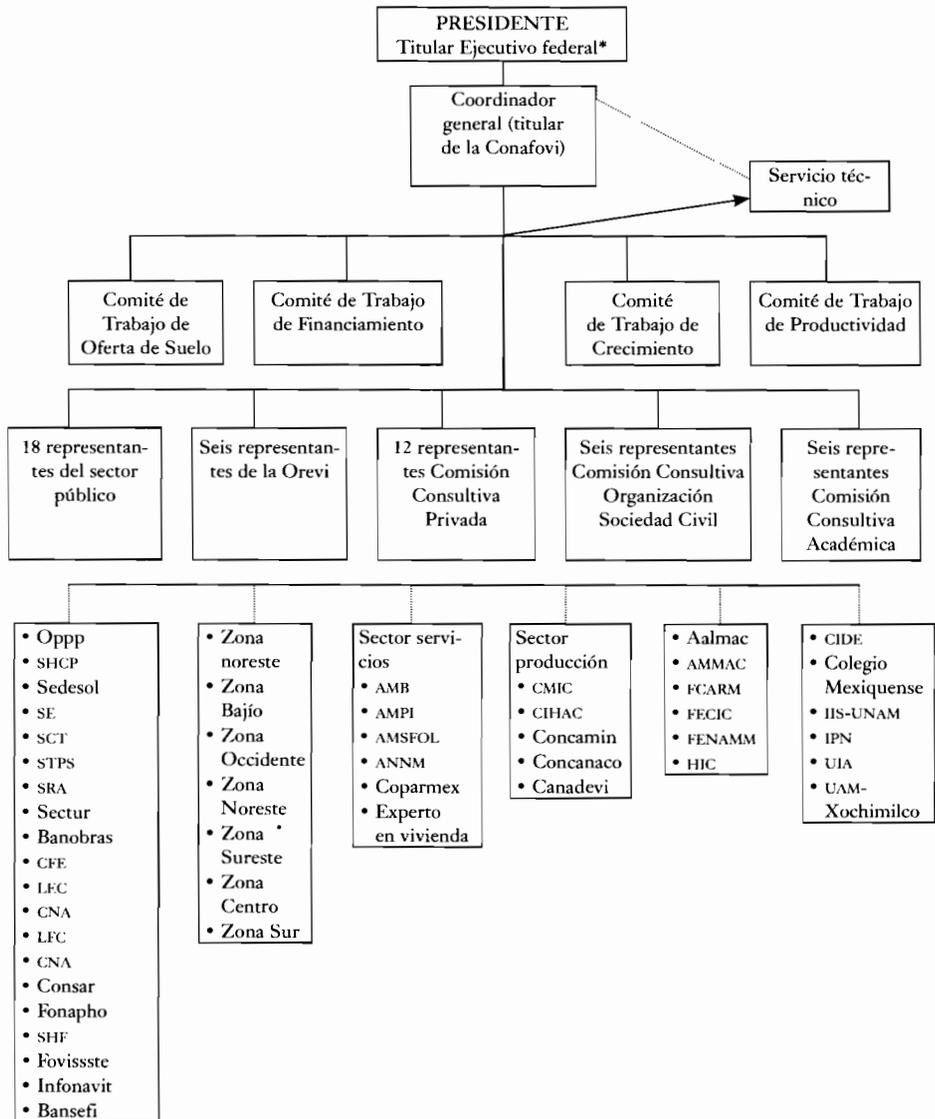
En los lineamientos se estipula que el Conavi estará integrado por:

- a) El titular del Ejecutivo federal (presidente)
- b) El titular de la Conafovi (coordinador general)
- c) Hasta 48 representantes de:
 - I. El sector público (18 representantes).
 - II. El Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (seis directores generales designados por éste).
 - III. Las entidades empresariales (seis representantes).
 - IV. Las entidades de servicio –financiamiento, consultoría, titulación– (seis representantes).

V. La sociedad civil y los colegios de profesionales(seis representantes)

VI. Las instituciones académicas (seis representantes) (véase Esquema).

Esquema organizativo del Consejo Nacional de Vivienda



*Suplido en ausencias por el titular de la Oficina Presidencial de Políticas Públicas.

A continuación presentaremos algunos aspectos críticos que se desprenden del análisis de los lineamientos recién mencionados:

1. No explican de manera clara la estructura del Conavi. En el artículo 2o. se señala expresamente quiénes lo integran, y entre ellos no se menciona al secretario técnico, cuya existencia está posteriormente contemplada en el artículo 8o. Esta confusión quizá tenga su origen en el hecho de que en el decreto, tampoco se incluye al secretario técnico en el artículo que menciona expresamente a los integrantes del Consejo (artículo 7o.), e inclusive limita la cantidad de miembros permanentes del Consejo a 50, entre los cuales no se incluye al secretario técnico.

2. No contemplan de manera precisa la representación de la sociedad civil. En el decreto se tiene como premisa importante la participación de la sociedad y en el artículo 7o., inciso VII, se estipula como obligatorio que el Consejo esté integrado por seis representantes de instituciones y organismos de la sociedad civil y colegios de profesionales. No obstante, en los lineamientos se limita seriamente su participación. Así, en el artículo 3o., inciso III de los mismos, se mencionan como parte de la sociedad civil a:

- a) La Asociación de Autoridades Locales de México.
- b) La Asociación de Municipios de México.
- c) La Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana.
- d) La Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana.
- e) La Federación Nacional de Municipios de México.
- f) Habitat International Coalition.

Es importante comentar que las asociaciones mencionadas en los incisos *a*, *b*, y *e*, no sólo no forman parte de la sociedad civil,⁹ sino que podrían considerarse como su contraparte. doctrinal; prácticamente, la sociedad y el gobierno (en este caso representado por autoridades locales y de los municipios) han estado separados, y en muchos casos contrapuestos, desde la creación del Estado moderno. Por ello, es sorprendente que se incluya a integrantes del gobierno en el espacio destinado a la sociedad civil.

La escasa representación de la sociedad en los hechos, contrasta con la importancia que se le da tanto en los considerandos y objetivos de los ins-

⁹Esta conclusión se fortalece al contemplar los nombres de quienes en lo concreto integran estas instancias.

trumentos jurídicos que estamos analizando, como en los discursos y presentaciones formales del Ejecutivo federal y de los organismos encargados de la vivienda. En la página de Internet correspondiente a la Conafovi, es una constante el presentar a la sociedad civil como un actor fundamental en el diseño e instrumentación de la actual política de vivienda. Se expresa también en ese espacio que con el Conavi se pretende un cambio en la participación del gobierno en la vivienda, pasando de un Estado ejecutor hacia uno facilitador y articulador del proceso habitacional, con una dinámica incluyente y abierta.

3. La Conafovi, que da origen al Consejo, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, y sin embargo, en los Lineamientos del Consejo no hay ninguna vinculación con ésta. En el decreto se encuentra la misma omisión. La única mención es a través del artículo 2o., donde se encuentra como atribución de la Conafovi: “XIX. Someter a la consideración y en su caso aprobación, el manual de organización, ante el Secretario de Desarrollo Social.” En los lineamientos no hay mención alguna a la secretaría. En el mismo sentido, no se señalan las atribuciones y/u obligaciones del presidente del Consejo, que es el titular del Poder Ejecutivo. Si el Presidente únicamente se auxiliara del Consejo como órgano consultivo, y no tiene otro tipo de obligaciones,¹⁰ no tendría que aparecer como parte integrante del Consejo.

4. En el artículo 4o. de los lineamientos se señala que las comisiones consultivas regirán su funcionamiento por convenios de coordinación. Éstos no son necesarios entre instancias integrantes de un solo organismo como lo es el Consejo.

5. Los comités de trabajo están regulados de una manera confusa. Al igual que lo ocurrido con el secretario técnico, no están incluidos en el artículo que señala expresamente quiénes integran el Consejo. En el decreto, los comités no son parte estructural del Consejo, en cambio en el artículo 9o. se señala que el coordinador general, para el cumplimiento del objeto del Consejo, constituirá comités de trabajo. En los lineamientos sí aparecen, ya que se menciona en el artículo 6o. que el Consejo contará con cuatro comités.

¹⁰Un instrumento jurídico con la naturaleza de los Lineamientos, además, no podría señalar obligaciones al titular del Ejecutivo, ya que están especificadas en el artículo 89 de la Constitución Política.

Los comités de trabajo son instancias sumamente importantes, porque en ellos se elabora la materia prima de todo el trabajo del Consejo.¹¹ Por ello debe definirse mejor su naturaleza y su funcionamiento. En los lineamientos no se advierte claramente su posición dentro del Consejo. Aparentemente están situados entre el secretario técnico y las comisiones consultivas, pero el artículo 7o., al establecer como actividades de los comités, en el inciso I, el emitir recomendaciones al secretario técnico, parece colocarlo arriba de éste. No obstante, este mismo artículo, en el inciso V, lo sitúa debajo del secretario técnico al establecerle como actividades: “las demás que le sugiera el secretario técnico”.

6. En el mismo sentido, es importante definir mejor la esfera de competencia del secretario técnico, ya que orgánicamente éste debe cumplir con funciones muy importantes. En el artículo 8o. de los lineamientos, se establece que el coordinador contará con un secretario técnico que lo auxilie en sus funciones, lo cual lo coloca como un simple asistente. El secretario técnico, a través del artículo 7o., inciso V, que le atribuye la facultad de sugerir las actividades de los comités, tiene una función muy amplia e importante. Sin embargo, el artículo 9o., en el que se señalan las funciones del secretario técnico, no se le reconoce dicha función. Este artículo menciona solamente dos funciones: 1. convocar a los miembros del Consejo (por instrucciones del coordinador); 2. convocar a las sesiones de trabajo de los comités (previo acuerdo con el coordinador). Es necesario que se revisen las funciones del secretario técnico, porque en los lineamientos parecen ser contradictorias.

En diciembre de 2001 se aprobó el Reglamento Interno de la Conafovi, en el que sí se contempla una relación estrecha entre ésta y la Sedesol, a través de diversas disposiciones. No obstante, no se explicita la relación con el Conavi ya que en el mencionado reglamento sólo se señalan las atribuciones de la Conafovi y se estipula que estará integrada por: *a)* un comisionado; *b)* cuatro direcciones generales; *c)* dos direcciones adjuntas; *d)* un secretario técnico.

¹¹Es necesario también incluir la naturaleza y funcionamiento de la *mesa de atención a la vivienda*. En los lineamientos no se hace mención a ella (por lo cual, jurídicamente no existe). Sin embargo, en la página de Internet de la Conafovi, se señala que el Conavi funciona a través de cuatro comités de trabajo y *una mesa de atención a la vivienda*.

VINCULACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Los Consejos Estatales de Vivienda (Coefovi)

Los objetivos de los Coefovis son: 1. fungir como el mecanismo intergubernamental que propicie la participación, la consulta y la asesoría al Ejecutivo estatal, integrando a distintos actores de los órdenes de gobierno, sector privado y social, aportando sus experiencias en la formulación y operación del Programa Estatal de Vivienda, eje sobre el cual se traza la política de vivienda en el estado; 2. dar seguimiento y evaluar los compromisos y acciones establecidas en el Convenio de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y del Suelo (Codevisu), y realizar las aportaciones necesarias al Consejo Nacional de Vivienda.

Los Coefovis están integrados por un coordinador estatal de vivienda, nombrado por el gobernador del estado y por un representante de Conafovi, que será el delegado estatal de Sedesol. Asimismo, éstos invitarán a participar en el Consejo a representantes de cada uno de los Organismos Nacionales de Vivienda, representantes de las entidades responsables de la producción de vivienda, organizaciones estatales de los sectores social y privado y el representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade).

Los Coefovi sesionarán dos veces al año, previa convocatoria de los representantes de las partes y las decisiones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad. Tendrá como invitados a representantes de:

- Autoridades estatales.
- Autoridades federales (delegaciones).
- Cada uno de los Onavis.
- Los municipios.
- Las entidades responsables de la producción de vivienda.
- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade).
- Legisladores locales.
- Instituciones académicas.
- Cámaras y asociaciones (representaciones locales).
- Promotores locales de vivienda.
- Representantes de la sociedad civil.
- Asesores expertos.

Los representantes de las partes fungirán rotativamente en cada sesión del Consejo como presidente y secretario, iniciando como presidente el representante de la Conafovi.

Convenios de Coordinación para el Desarrollo de la Vivienda y el Suelo (Codevisu)

Junto con las entidades establecidas en el nivel nacional (Conafovi y Conavi), se diseñaron los Codevisu, instrumentos de coordinación directa en materia de vivienda y suelo, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; este habrá también de incorporar a los municipios.

Dentro de dicho convenio se establece una serie de compromisos conjuntos de las partes, incluyendo el de constituir un Consejo Estatal de Fomento a la Vivienda (Coefovi), como instancia de coordinación local entre los sectores público, privado y social, que pueda dar seguimiento, también localmente, a los acuerdos fijados en el Codevisu. Además, se establece el compromiso de elaborar un diagnóstico estatal de la vivienda, que permita actualizar y enriquecer permanentemente la información local en la materia.

Organismos estatales y municipales de vivienda

Son dependencias de los gobiernos locales, encargadas de atender la demanda de vivienda en las entidades en que operan. Son creados por los propios gobiernos locales, a partir de la desaparición del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (Indeco), en 1982. Cada organismo tiene su propio decreto constitutivo y su reglamento interno.

Mientras la Sedesol orienta sus esfuerzos en el ámbito federal hacia la integración del mercado habitacional y la coordinación del sector en su conjunto, los organismos estatales y municipales se han encargado de promocionar y organizar la demanda, además de que se han coordinado en el ámbito nacional para canalizar y complementar recursos del Infonavit y Fovi. Se han concentrado en ofrecer tierra urbanizada, ya que además de efectuar una importante labor de incorporación de suelo, cuentan con reservas territoriales propias hacia las cuales canalizan todo lo necesario

para la producción de vivienda de interés social. Están facultados para crear organismos específicos para la atención de la comunidad, en aquellos lugares donde las condiciones propias de la demanda y desarrollo habitacional así lo requieran, como en el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda de las metrópolis y los centros de población estratégicos.

En la actualidad existen 47 organismos locales (incluyendo el Distrito Federal) relacionados con la producción y promoción de la vivienda. De éstos, 28 son institutos de vivienda de los estados, cuatro son inmobiliarias, dos son promotoras, cuatro son fideicomisos, además de dos comisiones, dos consejos, una coordinadora y cuatro instancias similares. El estado de San Luis Potosí no cuenta actualmente con un Instituto Estatal de Vivienda, sin embargo las funciones del extinto instituto fueron asumidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas. En el caso de los estados de Morelos y Tlaxcala, los institutos se encuentran en proceso de liquidación y en el caso de Zacatecas se creó el consejo promotor de la vivienda popular y el Instituto Zacatecano de la Vivienda también está en proceso de liquidación.

Estos organismos locales obtienen financiamiento para operaciones de lotes con servicios y urbanizaciones a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), destinados principalmente a la población de escasos recursos.

Durante la administración del presidente Fox han realizado tres reuniones nacionales de coordinación, así como una reunión regional.

Lamentablemente, no hemos conseguido una información oficial más actualizada y sólo hemos podido saber que de 1995 a 1999 los organismos estatales y municipales de vivienda otorgaron un total de 361,510 créditos en todo el territorio nacional, lo que significó el 15.8 por ciento del total de los créditos otorgados por todos los organismos promotores de vivienda y la banca en ese periodo. Asimismo, al mes de diciembre de 1999, se habían otorgado 145,604 créditos, de los cuales 89 por ciento fueron para mejoramiento de vivienda. Es decir que Conafovi no nos ha podido ofrecer la información referida a los créditos otorgados en la actual administración nacional.

La escasa información que en general hemos podido recoger acerca de las relaciones entre el gobierno federal y el de los estados de la República, así como del funcionamiento de los organismos locales de vivienda no nos ha permitido presentar una evaluación de los mismos.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

*Claudia Puebla C.**

ASPECTOS GENERALES

El Infonavit fue creado en 1972 para dar cumplimiento al mandato constitucional que entonces indicaba que los patrones tenían la obligación de dar vivienda a sus trabajadores.¹ Para este fin se estableció que los patrones debían aportar el 5 por ciento del salario de sus trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda, el cual sería administrado por el instituto. En este sentido, su viabilidad financiera obedeció a una reforma legal instrumentada por el gobierno para asegurar el flujo de un monto importante de recursos provenientes del sector privado, en este caso los empleadores, para el desarrollo de programas habitacionales.

En sus más de 30 años de actividad, el Infonavit ha experimentado diversos cambios, tanto en su legislación y en los programas de vivienda que ofrece, como en su forma de trabajo (promoción, gestión y asignación de los créditos) y en las características de los productos que financia. Dado que en trabajos anteriores hemos abordado detalladamente, al igual que otros autores, las características de este organismo durante sus primeros 20 años de operación, en este apartado nos centraremos en el análisis de la evolución que ha presentado después de la reforma fundamental que experimentó en 1992, es decir, en los últimos 11 años y señalaremos

*Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

¹En los meses inmediatamente posteriores a la creación de este instituto se crearon también los otros dos fondos de vivienda, el Fovissste y el Fovimi. En 1983 se realizan nuevas reformas a la Constitución y se establece que toda familia mexicana tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. De este modo, el derecho a la vivienda se extiende a toda familia, dejando de ser exclusivamente de los trabajadores.

sólo los cambios que se dieron con respecto a la primera forma de operación. Así, consideraremos dos grandes etapas en el funcionamiento del organismo: la primera, de 1972 a 1991, caracterizada por una importante control del mismo en la producción y el financiamiento de los desarrollos habitacionales promovidos; y la segunda, de 1992 a la fecha, cuando estos aspectos se desregulan progresivamente hasta que el instituto llega a adoptar, casi exclusivamente, un papel de banco hipotecario para sus derechohabientes.

Objetivos

El análisis de la congruencia entre los objetivos establecidos en la Ley del Infonavit y lo que en la práctica se ha venido instrumentando en las dos etapas mencionadas resulta interesante. Por esta razón, en el presente apartado hemos retomado el texto original en que se señalan dichos objetivos, que son los siguientes: 1. administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; 2. establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; 3. coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores (Infonavit, 1972: 8 y 2002: 10).

Estos objetivos se han mantenido desde la creación del instituto, lo que ha cambiado es la importancia que en la práctica se asigna a cada uno de ellos. Mientras en los primeros 20 años se priorizó el tercer objetivo y la actividad principal del Infonavit consistió en financiar la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes, después de 1992 y, particularmente desde finales de los años noventa, se dio prioridad al segundo objetivo (otorgar créditos), especialmente en lo que se refiere a la adquisición de vivienda, hasta llegar a asumirse actualmente como una institución puramente crediticia.

De acuerdo con las declaraciones de los actuales funcionarios, el instituto tiene hoy una naturaleza dual, consistente, por una parte, en ser un banco hipotecario que otorga créditos con un objetivo social; y por otra, en ser un administrador de fondos para el retiro. El argumento que se

ofrece para este cambio es que, al principio, no existía un desarrollo del sector privado para la construcción de los conjuntos habitacionales, por lo que el instituto tuvo que dedicarse a construir las casas; en tanto que en la actualidad existe una gran oferta por parte de los desarrolladores, que permite al organismo concentrarse únicamente en la función de otorgar créditos (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003).²

En este sentido, debemos aclarar que el instituto jamás fungió como constructor directo, ya que siempre contrató la obra al sector privado. Lo que sucedía era que éste tenía un mayor control sobre el desarrollo de las obras en lo que se refiere a las decisiones sobre la ubicación, la normatividad, la calidad y a los precios. Por otra parte, si bien, el sector promocional privado a principios de los años setenta no presentaba un importante desarrollo, hacia los años posteriores se fue consolidando a partir de los financiamientos de Fovi (como lo muestra el estudio de Scheteingart, 1989); sin embargo, este sector no podía participar en los créditos del Infonavit, debido a que el sistema de promoción de este instituto trabajaba únicamente con grupos de trabajadores (principalmente sindicatos), los cuales fungían como los promotores.

En particular, sostenemos que este cambio se debe, más bien, al desarrollo del sector financiero hipotecario privado, es decir, al surgimiento y consolidación reciente (en la segunda mitad de la década de los noventa) de nuevos intermediarios financieros que tienen la capacidad de financiar la construcción. El financiamiento de los créditos puente para los constructores, que anteriormente corría a cargo de los organismos públicos de vivienda, parece ser un negocio bastante redituable para los intermediarios financieros (la banca y las Sofoles), que en la desregulación de las instituciones habitacionales encontraron un nicho de mercado para su participación, en combinación con los grandes grupos constructores y promotores.

Población objetivo

La idea inicial para la creación del Infonavit, al igual que los demás fondos de vivienda, fue que éste fungiera como un “fondo solidario” al que aportarían todos los derechohabientes para financiar créditos habitacio-

²Presentación organizada por Conafovi.

nales dirigidos a los de menores ingresos. En este orden de ideas, en un principio se planteó que los beneficiarios de los créditos serían los trabajadores cuyos ingresos estuvieran entre 1 y 4 veces el salario mínimo (vsm) y que se daría prioridad a los de menor salario. Por otra parte, la ley del instituto establece que todos los trabajadores que cotizan, cualquiera que sea su nivel de ingreso, tienen derecho a retirar sus depósitos de ahorro, cumplidas ciertas condiciones que se analizan más adelante.

En un sentido estricto, esto significaba que los créditos serían para los derechohabientes de menores ingresos y que aquellos que tuvieran un ingreso superior a las 4 vsm, sólo podrían disponer de su fondo de ahorro al retirarse. Sin embargo, no se previeron las medidas financieras necesarias, ni para una adecuada recuperación crediticia ni para la capitalización del fondo de ahorro, razón por la cual, los recursos de éste se utilizaban para el financiamiento de las acciones habitacionales del instituto. Es decir, si bien se concibió como un “fondo solidario”, no se consideró que además fuese un “fondo revolvente”.

A partir de las reformas de 1992, para el otorgamiento de créditos se incluye también a aquellos derechohabientes que perciben más de 4 vsm, sin establecerse un límite superior (Infonavit, 1992). Esto nos revela que este concepto de “fondo solidario” ha venido cambiando por el de un fondo al que todos contribuyen y en el que todos pueden participar de sus beneficios habitacionales, o en caso de no haberlo hecho así, puedan retirar su fondo de ahorro con un determinado rendimiento.

De hecho, este último punto, garantizar un rendimiento para las cuentas de ahorro, fue uno de los principales argumentos para las reformas realizadas después de 20 años de operación del instituto, cuando un número importante de derechohabientes que no habían resultado beneficiados, reclamaban sus ahorros. De acuerdo con las recientes declaraciones del director del Infonavit, tales ahorros desaparecieron entre 1972 y 1992, debido al mal manejo financiero del instituto que no previó su capitalización (*La Jornada*, 6 de agosto de 2003).

En nuestra opinión, es muy importante que el instituto garantice un rendimiento a las cuentas de ahorro de sus cotizantes, así como un cierto nivel de su recuperación crediticia; sin embargo, habría que matizar este problema contextualizándolo dentro del concepto inicial que se tuvo de un “fondo solidario”, que no es precisamente el concepto que se tiene actualmente.

Población atendida

Hasta antes de las reformas de 1992 la mayor parte de los créditos correspondió a los derechohabientes cuyos ingresos estaban entre 1.25 y 2 veces el salario mínimo (vsm) (Puebla, 2002). Después de las reformas de 1992 se comenzó a presentar un desplazamiento hacia arriba en los cajones salariales atendidos y desde 1996, resultó notorio que la mayor parte de los créditos fueron ejercidos por los trabajadores del cajón salarial de mayores ingresos, que además es el que abarca el rango más amplio (más de 3 vsm) (véanse cuadro 1 y gráfica 1).

En el *Informe anual de actividades del Infonavit* correspondiente al año 2001 aparecen datos que permiten sospechar la existencia de una política de favoritismo en el otorgamiento de créditos hacia los trabajadores con salario superior a 3 vsm, pues el 21.8 por ciento se otorgó a derechohabientes con salarios entre 3.1 y 4.09 vsm, el 25.9 por ciento a los que tienen un ingreso entre 4.1 y 6.09 vsm, y el 24.2 por ciento correspondió a aquellos con un salario aún mayor. Es decir, casi las tres cuartas partes del total de créditos fueron otorgadas a los trabajadores del cajón salarial más alto, siendo que de éstos, poco menos de la mitad correspondieron a aquellos que perciben más de 6 vsm.

De acuerdo con las declaraciones de las autoridades actuales del instituto, con el sistema de otorgamiento de créditos instaurado en 1992, que privilegió por medio de un puntaje el nivel de ingreso del solicitante, a manera de que el crédito fuese recuperable, hacia el año 2002 (10 años después), el promedio de ingresos de los acreditados del instituto resultó ser de 6 vsm (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas, Infonavit, 7 de julio de 2003), un nivel de ingreso promedio muy superior al que se tuvo en los 20 años anteriores. Esto significa que se registró un desplazamiento de los créditos hacia los trabajadores de mayores recursos. Al respecto, los mismos funcionarios reconocen que esta situación resulta preocupante, ya que el 61 por ciento de los derechohabientes percibe hasta 3 vsm, lo que implica que el instituto no está atendiendo a la mayor parte de su demanda, por lo cual se está estudiando la posibilidad de generar programas especiales para este rango de trabajadores.

Por otra parte, para solucionar este problema y continuando con el criterio de no sacrificar la recuperabilidad de los créditos, en el año 2002 se instrumentaron algunos cambios en la forma de determina-

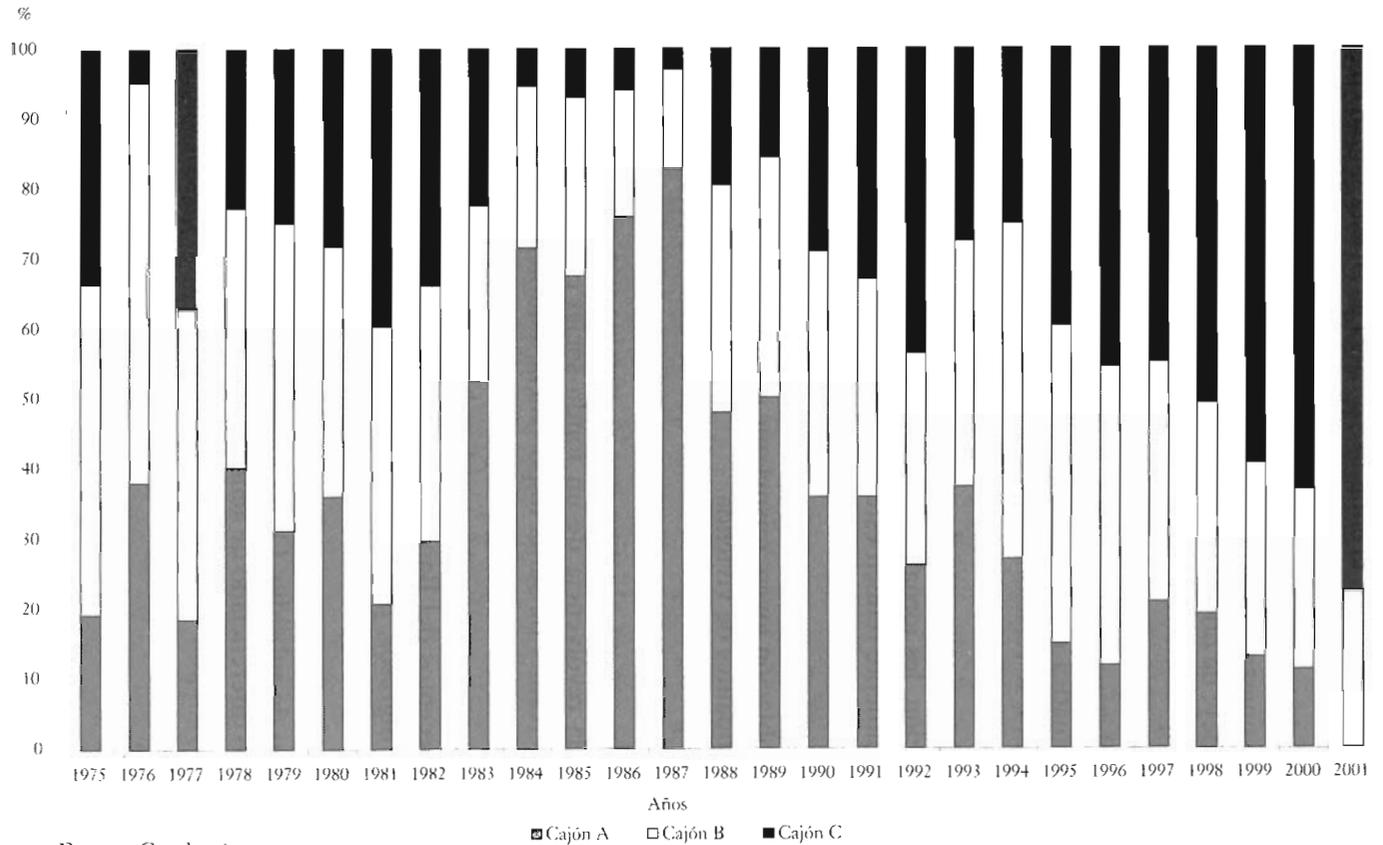
Cuadro 1
Infonavit. Porcentaje de créditos por cajón salarial

Año	<i>Procentaje de créditos por cajón salarial</i>		
	<i>Cajón A</i>	<i>Cajón B</i>	<i>Cajón C</i>
1975	19.25	47.21	33.54
1976	38.12	57.04	4.84
1977	18.53	44.41	37.06
1978	40.30	37.00	22.70
1979	31.22	43.93	24.85
1980	36.10	35.70	28.20
1981	20.80	39.50	39.70
1982	29.70	36.50	33.80
1983	52.60	25.00	22.40
1984	71.60	23.00	5.40
1985	67.60	25.40	7.00
1986	76.00	18.00	6.00
1987	82.81	14.19	3.00
1988	48.03	32.49	19.48
1989	50.20	34.20	15.60
1990	36.00	35.00	29.00
1991	36.00	31.00	33.00
1992	26.20	30.20	43.60
1993	37.42	35.04	27.54
1994	27.06	47.87	25.07
1995	14.97	45.41	39.62
1996	11.83	42.66	45.51
1997	20.92	34.23	44.85
1998	19.20	30.10	50.70
1999	13.10	27.60	59.30
2000	11.20	25.70	63.10
2001	7.30	20.80	71.90

Nota: Desde 1972 hasta 1992, los cajones salariales correspondían a: A (de 1 a 1.25 vsm); B (de 1.26 a 2 vsm) y C (de 2.1 a más vsm). A partir de 1993, los cajones cambian: A (de 1 a 2 vsm); B (de 1 a 3 vsm) y C (de 3 a más vsm).

Fuente: Informes anuales del Infonavit, 1975-2001.

Gráfica 1
Infonavit: Porcentaje de créditos por cajón salarial



Fuente: Cuadro 1.

ción del puntaje, de manera tal, que en vez de privilegiar el nivel de ingreso del trabajador, el énfasis se pusiera en su estabilidad en el empleo, factor que incide en la constancia del pago. “En el Infonavit se debería atender a la gente que no atiende nadie más, a los de menos ingresos, lo que es nuestro fin social, y para eso se tienen las prerrogativas que le otorga la ley; de otra manera se estaría compitiendo con ventaja al sector privado” (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit).

No obstante estas loables intenciones, nosotros consideramos que la problemática que se presentará en la población atendida a partir de este cambio, se relaciona con el hecho de que al privilegiar la estabilidad laboral, se dejará fuera del programa a un gran número de derechohabientes, principalmente de muy bajos ingresos, como los obreros de la construcción, los jornaleros del campo y los trabajadores de la maquila, que difícilmente reúnen este requisito. Por otra parte, habría que tomar en cuenta las condiciones actuales del mercado de trabajo en nuestro país, que cada vez ofrece menores posibilidades de estabilidad, principalmente para la población joven, misma que además constituye la mayor parte de los demandantes de vivienda.

Al respecto, lo que creemos que se debiera repensar es si la recuperabilidad total de los créditos –es decir, la eliminación de los subsidios– debe ser un objetivo que se persiga por sobre todos los demás. Si bien, la revolvencia de un fondo social como el que administra el Infonavit resulta de suma importancia, también lo es la posibilidad de que dicho fondo atienda principalmente a la población que más lo necesita; y no que, como está sucediendo, en aras de la salud financiera (y de los preceptos del Banco Mundial), se excluya a los demandantes de menores ingresos, por no tener la solvencia económica necesaria para garantizar la recuperabilidad de su crédito. La experiencia muestra que la población de menores ingresos no puede acceder a la vivienda sin algún tipo de subsidio. Quizá lo que debiera plantearse es un esquema financiero diferenciado de acuerdo al nivel de ingreso de los solicitantes, que incluya algún nivel de subsidio para los derechohabientes de menores recursos y para los demás no, recuperándose así el carácter de “fondo solidario”.

Programas y líneas de crédito

Durante sus primeros 20 años de operación, el instituto instrumentó dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito, en correspondencia con los objetivos señalados en su legislación: 1. el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (*línea I*), correspondiente al tercer objetivo; y 2. el programa de créditos individuales, correspondiente al segundo objetivo, para: adquisición de vivienda a terceros (*línea II*), construcción de vivienda en terreno propio (*línea III*), mejoramiento o extensión de vivienda (*línea IV*) y pago de pasivos (*línea V*) (Infonavit, 1976). Dado que en esa etapa, como expusimos anteriormente, se priorizó el objetivo de financiar la construcción de vivienda, el primer programa fue el más importante y se le destinó la mayor cantidad de recursos, mientras el segundo programa sólo comprendía acciones aisladas, no ubicadas en conjuntos habitacionales.

Con las reformas de 1992 se plantearon algunos cambios en los programas, que a su vez se establecieron en la nueva Ley del Infonavit. Éstos se refirieron exclusivamente a las tres primeras líneas de crédito, ya que las líneas IV y V, que siempre han representado una proporción mínima del total de acciones del instituto, se continuaron instrumentando de la misma manera.

El programa correspondiente a la *línea I* se transformó en un sistema de *subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales*, donde se subastan paquetes financieros entre las empresas constructoras que incluyen los créditos puente para la construcción de los conjuntos y la lista de los posibles beneficiarios (la demanda constituida). Por su parte, el programa de créditos individuales para adquisición a terceros (*línea II*) presenta dos modalidades, *los paquetes de vivienda nueva*, que son conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas con recursos provenientes de fuentes distintas al Infonavit que se ofrecen a la venta a los derechohabientes, y *el mercado abierto*, que es la asignación de un crédito para la compra de una vivienda nueva o usada que esté en el mercado, es decir, acciones aisladas. Por último, los créditos de la *línea III* (construcción en terreno propio) también incluyen dos variantes, *los paquetes de vivienda*, en los que un grupo de trabajadores propietarios (en conjunto) de un predio solicita ante el organismo el financiamiento para la construcción de un conjunto habitacional, y *el financiamiento individual*

para la construcción de la vivienda de un derechohabiente en su propio terreno (Puebla, 2002).

El principal cambio entre los programas que anteriormente manejaba el instituto y los actuales se relaciona con la participación de los promotores privados, es decir que ya no intervienen los promotores del sector social (grupos de trabajadores). En el aspecto financiero, la diferencia fundamental entre los paquetes de la línea II y los otros dos nuevos programas (subastas y paquetes línea III) tiene que ver con que, mientras en los paquetes de la línea II no se incluye el crédito puente para la construcción de las viviendas y, por lo tanto, la administración, el control y la supervisión de las obras por parte del Infonavit, en los otros dos programas sí se incluye el crédito puente, además de los créditos individuales. Es decir, en estos últimos hay una mayor intervención del organismo.

Desde 1992, la política del instituto consistió, de acuerdo con el cambio de priorización en los objetivos establecidos por su ley, en que los paquetes de la línea II se constituyan en su programa más importante, ya que esto, además de permitirle incidir en su contribución –con créditos– al aumento del *stock* habitacional, le representa una disminución de su gasto corriente, al no tener que invertir sus propios recursos en el financiamiento de las obras (ahorrando en los conceptos de intereses, administración y supervisión).

Distribución de los créditos por tipo de programa a partir de 1992

Las estadísticas del instituto muestran un incremento progresivo del número de créditos ejercidos en el programa de la línea II, habiendo pasado de 28 por ciento en 1992 a 89 por ciento en 2001. Por el contrario, las subastas fueron presentando una disminución importante, pasando de 69 por ciento a menos de 1 por ciento en los mismos años referidos. Por su parte, el porcentaje correspondiente a los créditos ejercidos en la línea III mostró un incremento entre 1992 y 1996 y en los años posteriores fue disminuyendo. Por último, la proporción de créditos de las líneas IV y V, ha sido poco significativa durante este periodo (al igual que en los 20 años anteriores), sumando ambos en promedio, poco menos del 3 por ciento del total de créditos ejercidos (véase cuadro 2).

En los años recientes, la administración del instituto ha tomado la decisión de ir reduciendo paulatinamente las subastas, hasta su casi desaparición. El argumento con el cual se ha basado esta decisión se refiere a que el organismo tuvo muchas dificultades para administrar y supervisar las obras y a que además se presentaron algunas corruptelas. En 2002 las subastas representan sólo el 0.4 por ciento del total de créditos otorgados. Actualmente se dice que únicamente se realizarán subastas en las localidades del país donde no exista oferta por parte de los desarrolladores privados, para lo cual el instituto tendrá que incentivar la producción de ésta (presentación del subdirector general técnico del Infonavit, 16 de julio de 2003). Sobre este aspecto, es importante aclarar que la desaparición total de las subastas implicaría la anulación del tercer objetivo establecido en la Ley del Infonavit: financiar programas de construcción de vivienda.

Cuadro 2
Infonavit: Número de créditos ejercidos por línea, 1992-2001

Año	Líneas										Total
	I		II		III		IV		V		
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	
1992	61,676	69.27	25,248	28.36	1,274	1.43	683	0.77	152	0.17	89,033
1993	60,992	55.28	44,629	40.45	2,697	2.44	1,220	1.11	797	0.72	110,335
1994	27,914	25.22	71,377	64.48	8,255	7.46	2,144	1.94	1,007	0.91	110,697
1995	18,066	18.67	60,328	62.36	16,688	17.25	1,044	1.08	619	0.64	96,745
1996	27,740	26.88	54,753	53.06	18,722	18.14	1,230	1.19	739	0.72	103,184
1997	24,294	24.48	59,326	59.79	13,354	13.46	1,488	1.50	769	0.77	99,231
1998	8,036	7.44	84,772	78.47	11,648	10.78	2,438	2.26	1,141	1.06	108,035
1999	5,901	2.97	159,049	79.94	26,703	13.42	3,593	1.81	3,704	1.86	198,950
2000	3,859	1.54	210,139	84.02	28,698	11.47	3,792	1.52	3,622	1.45	250,110
2001	568	0.25	205,025	89.14	19,197	8.35	2,610	1.13	2,603	1.13	230,003

Fuente: Informes Anuales de Actividades, Infonavit, 1993-2002.

A diferencia de lo ocurrido con las subastas, la línea II se ha constituido en el programa más importante y casi exclusivo, habiendo representado en 2002 el 90.6 por ciento de los créditos. De acuerdo con las declaraciones de los actuales funcionarios, de este porcentaje, sólo una quinta parte corresponde a la modalidad de adquisición de vivienda usada (mercado abierto) y el resto a los paquetes de la línea II, que corresponden a créditos para

la adquisición de vivienda en conjuntos habitacionales construidos por los desarrolladores privados (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003).

La línea III, al igual que las subastas, también ha venido presentando una disminución importante de su participación en el número de créditos otorgados, habiendo representado en 2002 sólo el 6.6 por ciento del total. Los argumentos de los funcionarios actuales del instituto para disminuir la participación de este programa son los mismos que los referidos a las subastas, aunados a la problemática de la adquisición del suelo que, según se señala, ha presentado diversas irregularidades, que van desde la no consolidación de la compra de los terrenos, hasta la constitución de fideicomisos ficticios y algunas corruptelas. Recientemente se ha decidido que esta línea de crédito se destine al financiamiento de viviendas para los derechohabientes de menores recursos, con programas de autoconstrucción para aquellos que ya posean un terreno (presentación del subdirector general técnico del Infonavit, 16 de julio de 2003).

Por su parte, las líneas IV (mejoramiento o ampliación) y V (pago de pasivos), como siempre, han tenido una participación mínima en el total de créditos otorgados, habiendo representado en el año 2002 el 1 y el 1.3 por ciento de éste, respectivamente. Debemos notar que la demanda de créditos para estas líneas está constituida, en su mayoría, por los derechohabientes de mayores ingresos, que representan alrededor del 17 por ciento de los cotizantes al Instituto (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003).

Dentro de esta apertura programática y crediticia, caben destacar dos subprogramas que el instituto ha impulsado recientemente. El primero de estos es el Programa de Vivienda Económica, destinado a los derechohabientes con ingresos inferiores a 3 vsm, que consiste en la complementación del crédito del organismo con un subsidio de carácter federal (vía Fonhapo-Fonaevi), a manera de que el beneficiario alcance a adquirir una vivienda con un valor máximo de 150,000 pesos. El segundo subprograma se denomina Apoyo Infonavit, el cual se dirige a los derechohabientes de mayores ingresos que son acreditados de las instituciones financieras privadas (banca o Sofoles) y consiste en la posibilidad de que las aportaciones patronales del 5 por ciento de estos derechohabientes se usen para complementar las amortizaciones a los créditos de otras instituciones y que el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR se tome como garantía del pago a dicho crédito. En este

caso, el Infonavit no da el crédito, pero permite que el derechohabiente que haya contratado un crédito caro del sector privado, pueda aplicar sus prestaciones habitacionales.

ASPECTOS FINANCIEROS

Fuentes de recursos y conceptos de gasto

Las fuentes de fondeo del Infonavit son, principalmente dos: 1. las aportaciones patronales del 5 por ciento del salario integrado de los trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye la mayoritaria; y 2. la recuperación de los créditos otorgados, por los conceptos de amortizaciones al capital e intereses.

Comparando los montos totales reales de los ingresos y de los egresos (véase cuadro 3), en la estadística del instituto podemos observar que durante la primera etapa de su operación (1972-1991), éstos mostraron algunas fluctuaciones, siendo en la mayor parte de los años mayores los primeros (ingresos) que los segundos (egresos). Hacia la segunda etapa (después de las reformas de 1992 y hasta 2001), el comportamiento de los ingresos y los egresos totales resultan muy similares, mostrando en el primer quinquenio (1992-1996) fluctuaciones de crecimiento-decrecimiento y luego un lapso (1997-2001) de fuerte crecimiento para ambos. Debe hacerse notar que desde 1999 los egresos superan significativamente a los ingresos.

Respecto a la integración de los ingresos, durante el periodo 1973-1991 (primera etapa), la estadística del instituto (véase cuadro 3) muestra que la inmensa mayoría de ellos provino de las aportaciones patronales, las cuales representaron en promedio, el 75.6 por ciento de los ingresos totales, la recuperación crediticia el 11.1 por ciento, los rendimientos de las inversiones el 6 por ciento y los recursos fiscales sólo el 0.6 por ciento.

A partir de 1992, si bien la componente de mayor importancia en la integración de los ingresos totales del organismo continuó siendo la de las aportaciones patronales. Debe hacerse notar que el siguiente componente, la recuperación crediticia, tomó una participación creciente y muy significativa, en contraste con lo sucedido durante la etapa anterior. La suma de los porcentajes correspondientes a ambos componentes en la integración del ingreso total del Infonavit resultó siempre mayor al 89 por ciento. Ahora bien, el comportamiento de ambos indicadores es diferente, pues

Cuadro 3
Infonavit: Ingresos y egresos
(En miles de pesos de 2000)

Año	Ingresos										Egresos									
	Depósitos aportac. 5%		Aportaciones gob. federal		Inversión y otros		Recuperación crediticia		Total ingresos		Inversión en progres. de viv.		Devolución fondo ahorro		Gastos administrativos		Otros gastos		Total egresos	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1973	3,441.9	93.4	243.1	6.6	0.0	0.0	0.0	0.0	3,685.0	100			1.0	0.0					3,422.1	100
1974	4,017.4	100	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,017.4	100			13.2	0.3					4,780.5	100
1975	4,691.1	99.1	0.0	0.0	0.0	0.0	41.8	0.9	4,732.9	100			71.6	1.6					4,496.9	100
1976	4,197.3	94.6	0.0	0.0	107.7	2.4	131.0	3.0	4,436.0	100			96.6	2.2					4,354.4	100
1977	4,200.3	90.1	0.0	0.0	171.3	3.7	290.6	6.2	4,662.2	100			166.5	4.9	419.9	419.9			3,430.2	100
1978	3,257.3	86.8	0.0	0.0	180.1	4.8	317.3	8.5	3,754.7	100	3,545.2	82.9	212.3	5.0	435.7	435.7	83.5	2.0	4,276.8	100
1979	5,375.6	84.2	0.0	0.0	460.9	7.2	547.6	8.6	6,384.2	100	5,811.7	87.7	265.4	4.0	449.8	449.8	102.5	1.5	6,629.4	100
1980	4,964.0	84.4	0.0	0.0	294.2	5.0	621.8	10.6	5,880.0	100	5,253.3	89.0	250.6	4.2	364.7	364.7	34.9	0.6	5,903.4	100
1981	5,035.7	76.7	362.9	5.5	459.7	7.0	709.5	10.8	6,567.8	100	5,396.8	88.5	160.8	2.6	519.5	519.5	23.2	0.4	6,100.2	100
1982	5,361.0	80.0	0.0	0.0	388.9	5.8	947.9	14.2	6,697.8	100	5,923.6	90.4	95.5	1.5	522.6	522.6	14.5	0.2	6,556.2	100
1983	4,512.8	72.2	0.0	0.0	758.3	12.1	978.0	15.7	6,249.1	100	4,726.1	89.2	78.6	1.5	473.3	473.3	18.8	0.4	5,296.7	100

1984	5,237.5	72.9	0.0	0.0	-901.5	12.6	1,043.3	14.5	7,182.3	100	5,946.4	91.2	100.3	1.5	470.5	470.5	3.5	0.1	6,520.7	100
1985	5,311.9	77.4	0.0	0.0	487.3	7.1	1,067.8	15.5	6,867.0	100	7,194.7	92.7	111.2	1.4	453.5	453.5	3.5	0.0	7,762.9	100
1986	5,401.8	79.2	0.0	0.0	473.0	6.9	947.2	13.9	6,822.0	100	6,048.8	91.1	110.9	1.7	448.0	448.0	34.7	0.5	6,642.3	100
1987	4,970.8	81.9	0.0	0.0	229.6	3.8	871.0	14.3	6,071.4	100	5,511.5	91.3	85.9	1.4	394.1	394.1	46.8	0.8	6,038.4	100
1988	5,094.7	80.9	0.0	0.0	377.8	6.0	822.0	13.1	6,294.5	100	5,570.6	92.0	55.6	0.9	372.2	372.2	55.2	0.9	6,053.6	100
1989	6,033.8	81.2	0.0	0.0	404.8	5.4	990.2	13.3	7,428.8	100	6,658.9	91.0	111.3	1.5	451.4	451.4	93.5	1.3	7,315.1	100
1990	7,705.3	84.5	0.0	0.0	331.2	3.6	1,081.3	11.9	9,117.8	100	8,451.7	90.8	174.7	1.9	500.0	500.0	184.5	2.0	9,311.0	100
1991	8,026.2	83.6	0.0	0.0	254.6	2.7	1,322.7	13.8	9,603.5	100	8,169.6	89.5	193.5	2.1	634.8	634.8	132.6	1.5	9,130.5	100
1992	8,857.0	82.4	0.0	0.0	307.3	2.9	1,585.7	14.8	10,750.0	100	10,088.7	90.8	201.6	18	799.0	799.0	20.8	0.2	11,110.1	100
1993	9,448.7	81.0	0.0	0.0	283.2	2.4	1,930.7	16.6	11,662.6	100	10,731.5	90.5	407.2	3.4	686.5	686.5	38.0	0.3	11,863.1	100
1994	9,621.5	69.5	0.0	0.0	1,329.5	9.6	2,890.3	20.9	13,841.3	100	12,381.1	89.0	424.8	3.1	1,022.4	1,022.4	78.6	0.6	13,906.9	100
1995	6,646.6	68.0	0.0	0.0	759.9	7.8	2,369.6	24.2	9,776.1	100	8,381.7	87.1	327.6	3.4	629.6	629.6	278.7	2.9	9,617.6	100
1996	4,189.4	67.0	0.0	0.0	312.6	5.0	1,750.8	28.0	6,252.8	100	5,558.0	88.1	211.0	3.3	432.3	432.3	109.2	1.7	6,310.6	100
1997	6,926.9	67.6	0.0	0.0	355.5	3.5	2,959.2	28.9	10,241.7	100	7,540.8	82.5	878.7	9.6	680.1	680.1	31.7	0.3	9,143.9	100
1998	11,136.3	64.4	0.0	0.0	1,556.3	9.0	4,599.8	26.6	17,292.4	100	10,852.5	87.4	372.5	3.0	1,130.0	1,130.0	62.1	0.5	12,417.0	100
1999	16,295.4	60.8	0.0	0.0	2,975.0	11.1	7,531.3	28.1	26,801.6	100	26,001.6	91.7	623.8	2.2	1,701.3	1,701.3	28.4	0.1	28,355.1	100
2000	22,115.6	60.9	0.0	0.0	1,779.4	4.9	12,419.6	34.2	36,314.6	100	38,727.8	92.3	797.2	1.9	2,349.7	2,349.7	83.9	0.2	41,958.6	100
2001	24,696.7	57.1	0.0	0.0	1,061.5	2.5	17,493.4	40.4	43,251.6	100	40,385.8	91.4	1,191.5	2.7	2,530.2	2,530.2	77.1	0.2	44,184.7	100

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de actividades de Infonavit, 1975-2002.

mientras los depósitos del 5 por ciento siempre han sido mayores que la recuperación crediticia, presentan una tendencia a la baja. Caso contrario sucede con la recuperación crediticia, con tendencia alcista franca, pero con valores nunca superiores al 40 por ciento del total (véase gráfica 2).

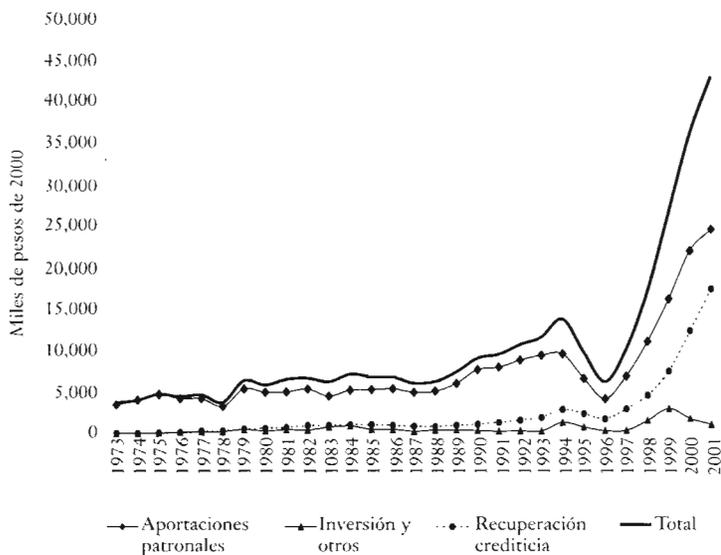
En promedio, entre 1992 y 2001, las aportaciones patronales representaron el 67.9 por ciento de los ingresos totales del instituto, la recuperación crediticia el 26.3 por ciento, y los rendimientos de las inversiones financieras del organismo el 5.9 por ciento. Lo anterior muestra que la relevancia de la participación de la recuperación crediticia fue mayor al doble de la que se tuvo en la etapa anterior, lo que refleja el importante esfuerzo realizado por las autoridades para sanear las finanzas del organismo y depender, cada vez menos, de una sola fuente de recursos.

En lo que se refiere a los egresos del organismo, los distintos conceptos en que se componen son: 1. la inversión en programas de vivienda; 2. la devolución del fondo de ahorro; 3. los gastos administrativos; y 4. otros conceptos, como las inversiones del organismo, el seguro del crédito, el pago de intereses por los préstamos recibidos, etcétera.

Durante la primera etapa (1972-1991) el primer concepto incluía los rubros de financiamiento de las obras habitacionales con sus gastos indirectos, la compra de terrenos, estudios de investigación y estudios técnicos. A partir de las reformas de 1992, de los dos primeros rubros sólo incluye lo que corresponde a las subastas y a los paquetes de la línea III (que han venido disminuyendo en número, hasta ser mínimos en la actualidad) e incorpora, en cambio, el financiamiento de los créditos de la línea II (que son los mayoritarios). En particular, las erogaciones por la compra de suelo fueron disminuyendo de manera importante desde 1992, hasta haber desaparecido en la actualidad. Esto quiere decir que lo que anteriormente se gastaba en este rubro, ahora se emplea en el financiamiento de los créditos de adquisición de vivienda a terceros, los cuales obviamente, incluyen el costo del suelo.

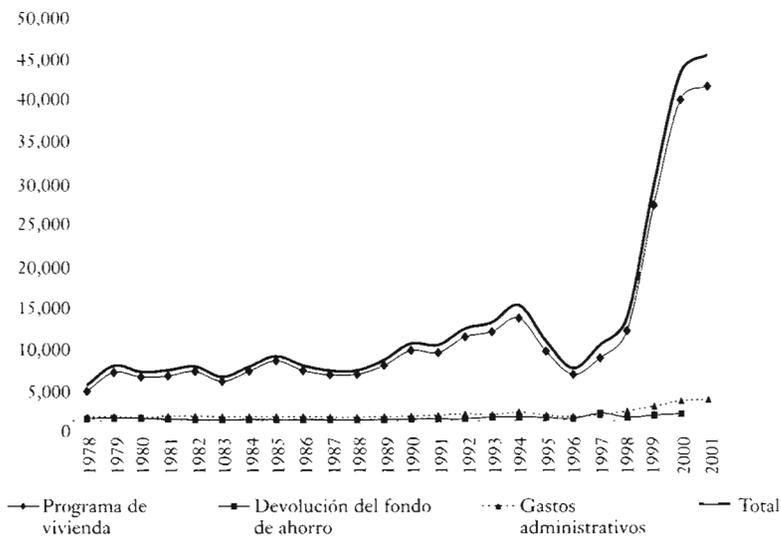
El cuadro 3 y la gráfica 3 muestran que la mayor parte de los recursos se destina a la inversión en programas de vivienda y siguen en importancia los gastos de administración. Por su parte, los egresos por la devolución del fondo de ahorro han tenido una participación poco relevante en el total, aunque se han incrementado constantemente, debido a que en la medida en que pasa el tiempo, mayor es la cantidad de derechohabientes

Gráfica 2
Infonavit: Ingresos por concepto



Fuente: Cuadro 3.

Gráfica 3
Infonavit: Egresos por concepto



Fuente: Cuadro 3.

que lo reclaman. Por último, la participación de los otros conceptos ha sido muy poco significativa.

Durante la primera etapa de funcionamiento del organismo, en promedio, entre 1978 y 1991 (años para los cuales dispusimos de datos) la inversión en planes y programas representó el 89.8 por ciento, los gastos administrativos el 7.10 por ciento, la devolución del fondo de ahorro el 2.2 por ciento y los demás conceptos sólo el 0.9 por ciento.

Hacia la segunda etapa (1992-2001), como proporción de los egresos totales, la inversión en programas de vivienda es la de magnitud mayor entre los conceptos que los constituyen. Siempre ha significado más del 82 por ciento de éstos, llegando a ser 92 por ciento en los últimos tres años del lapso de estudio (véase cuadro 3). Otros dos rubros notorios de los egresos corresponden a la devolución del fondo de ahorro y a los gastos administrativos, que en conjunto constituyen entre el 9 por ciento y el 12 por ciento de los egresos totales. En promedio, en este lapso la inversión en planes y programas representó el 89 por ciento, los gastos administrativos el 6.8 por ciento (porcentaje menor al de la etapa anterior), la devolución del fondo de ahorro el 3.4 por ciento (proporción mayor a la de la etapa anterior) y los demás conceptos sólo el 0.7 por ciento.

Sistema crediticio

El sistema original de recuperación financiera fijó una tasa de interés de 4 por ciento anual sobre saldos insolutos y un plazo de amortización del crédito de entre 15 y 20 años; además, el descuento mensual era de 14 por ciento para los trabajadores de menor salario y de 18 por ciento para los de ingresos superiores. La permanencia de este sistema crediticio durante 15 años implicó un fuerte problema con la revolvencia de los fondos y, con ello, la descapitalización del instituto. En 1987, al llegarse a una tasa inflacionaria de 159.2 por ciento, se propusieron las primeras modificaciones al sistema crediticio, que consistieron en fijar los créditos en número de veces el salario mínimo (vsm), e incrementar el porcentaje del salario descontado a 19 o 20 por ciento. Estos cambios lograron que a principios de los noventa, la recuperación alcanzara el 53 por ciento del valor de los créditos otorgados (Catalán, 1993). Sin embargo, el sistema crediticio continuó implicando la existencia de enormes subsidios (Puebla, 2002).

La reforma de 1992 se propuso como objetivo recuperar el monto total de los créditos, es decir, eliminar los subsidios. El nuevo sistema crediticio quedó de la manera siguiente: *a)* se aplica el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR como pago inicial; *b)* el plazo de amortización aumentó a 30 años; *c)* se descuenta el 25 por ciento del salario integrado,³ *d)* la aportación patronal del 5 por ciento se incorpora a la amortización del crédito; y *e)* se considera una tasa de interés del 6 por ciento anual sobre saldos insolutos ajustados en vsm (Infonavit, 1993b).

Los cambios que se presentaron en este sistema crediticio en los años más recientes, se refirieron a la tasa de interés, que varió, según el nivel salarial del acreditado, en un rango de entre 4 y 9 por ciento, teniendo un promedio de 6 por ciento (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003). De acuerdo con las declaraciones de los funcionarios del instituto, con este sistema se garantiza la recuperación total de los créditos y con ella, la revolvencia de los fondos.

Este último punto resulta de gran relevancia, ya que los recursos que maneja el Infonavit pertenecen a los trabajadores, por lo tanto, son los derechohabientes que no han resultado beneficiados con un crédito quienes proporcionan los subsidios a los acreditados. De este modo, se trata de subsidios cruzados entre los derechohabientes (sector social) que no le cuestan directamente al gobierno o a los patrones. Por esta razón, el hecho de que se garantice la revolvencia de los fondos, beneficia a los derechohabientes, siempre y cuando todos puedan acceder a los beneficios. Por otra parte, habría que analizar hasta qué punto estas condiciones crediticias resultan onerosas para algunos trabajadores y benévolas para otros y, con ello, la necesidad de subsidiar a algunos derechohabientes y la pertinencia de que estos subsidios provengan del mismo fondo de vivienda o de recursos fiscales de los gobiernos federal o locales, como se propone actualmente.

En síntesis, durante los primeros 20 años, el Infonavit priorizó su carácter de “fondo solidario” en detrimento de la revolvencia de sus recursos, mientras en la segunda etapa (desde 1992) sucedió exactamente lo contrario, ya que consideramos que la eliminación de subsidios en este organismo ha significado la desaparición de su carácter de “fondo solidario”. Lo que

³En los sistemas anteriores se tomaba como base al salario ordinario.

está en cuestión es si debe mantener esta característica o debe ser únicamente un “fondo revolvente”, como lo es en la actualidad, o quizá deba tener ambas características simultáneamente, buscando un justo medio. En este sentido, la pregunta central sería si la preferencia por alguna de las dos características implica necesariamente la desaparición de la otra.

Nivel de recuperación crediticia

El comportamiento de los montos reales de la recuperación crediticia registró una tendencia creciente a partir de 1988 (primer cambio del sistema de créditos), la cual se acentuó notablemente después de 1992 (segundo cambio) (véase cuadro 4). Sin embargo, si analizamos dicho monto como porcentaje de la inversión total en programas de vivienda, encontramos que los cambios realizados en 1987 tuvieron poca incidencia en el aumento de la proporción recuperada, y que en contraste, las reformas de 1992 sí provocaron que se incrementara de manera importante. En el periodo 1975-1986 (primer sistema de recuperación), ésta representó en promedio el 12.07 por ciento de la inversión; entre 1987 y 1991 (segundo esquema crediticio), constituyó el 15.09 por ciento; y de 1992 a 2001 (últimos cambios), dicho promedio fue de 27.9 por ciento.

La gráfica 4 muestra que después de las reformas de 1992 el porcentaje recuperado de la inversión total fue presentando un crecimiento importante, pasando de 18 por ciento en 1993 a 40 por ciento en 2001. Sin embargo, se debe destacar que aún no se ha alcanzado a recuperar el 50 por ciento del total invertido, seguramente debido a que los créditos otorgados antes de 1992 se mantienen bajo el antiguo sistema crediticio, lo cual, de acuerdo con lo mencionado por las autoridades, sigue constituyendo un factor de descapitalización, aunque “se tiene apartada una reserva financiera para solventar este problema” (presentación del subdirector general técnico del Infonavit).

Devolución del fondo de ahorro

La ley original del instituto señalaba que todos los derechohabientes que no hubiesen resultado beneficiados con un crédito, podrían retirar su fondo de ahorro –es decir, las aportaciones a su favor que habían depositado sus patrones– en el momento de su jubilación, defunción, incapacidad total, terminación de la relación laboral o después de 10 años

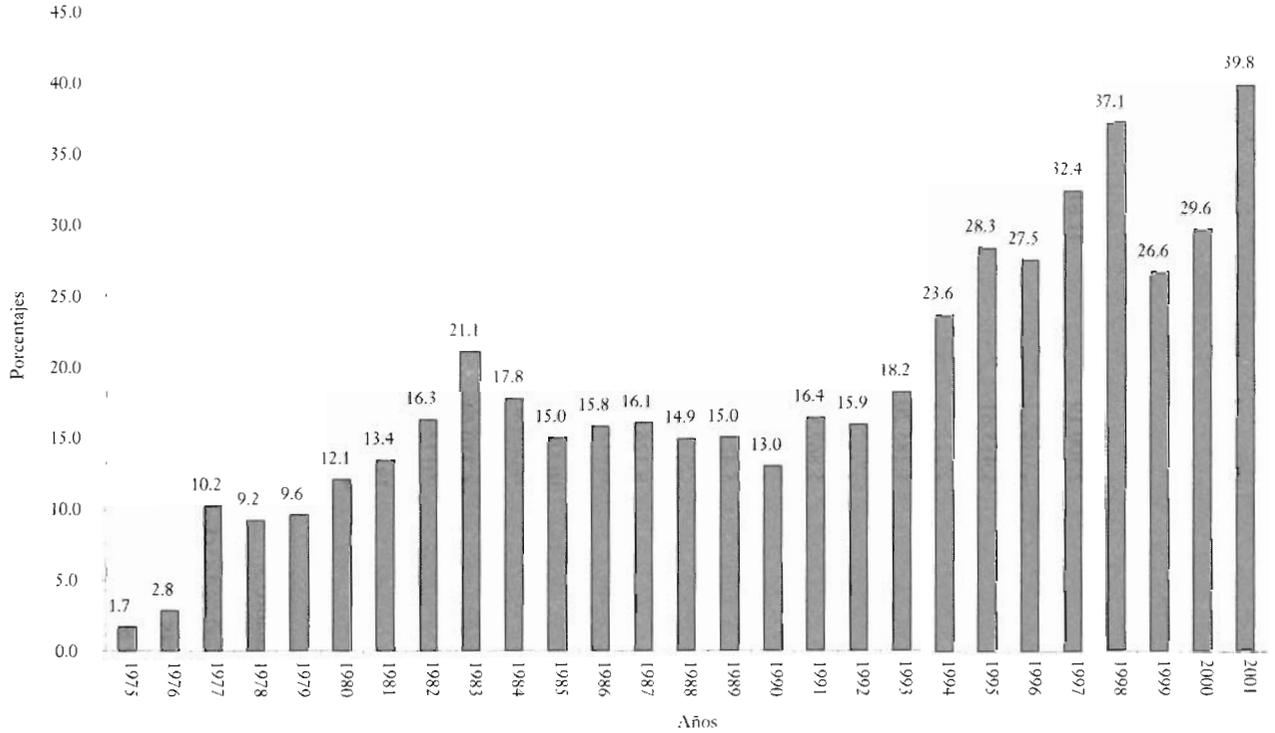
Cuadro 4
Infonavit: Inversión total en líneas de acción y recuperación crediticia
(En miles de pesos de 2000)

<i>Año</i>	<i>Inversión total</i>	<i>Recuperación crediticia</i>	<i>% Recuperado</i>
1975	2,500.19	41.81	1.67
1976	4,644.66	131.01	2.82
1977	2,847.92	290.57	10.20
1978	3,455.61	317.30	9.18
1979	5,723.66	547.61	9.57
1980	5,155.46	621.80	12.06
1981	5,285.20	709.50	13.42
1982	5,820.32	947.88	16.29
1983	4,642.12	978.02	21.07
1984	5,867.92	1,043.31	17.78
1985	7,120.76	1,067.81	15.00
1986	5,991.41	947.20	15.81
1987	5,425.77	870.96	16.05
1988	5,506.77	822.02	14.93
1989	6,584.29	990.18	15.04
1990	8,326.04	1,081.32	12.99
1991	8,055.30	1,322.74	16.42
1992	9,957.94	1,585.68	15.92
1993	10,594.35	1,930.71	18.22
1994	12,239.87	2,890.31	23.61
1995	8,361.06	2,369.55	28.34
1996	6,310.64	1,733.98	27.48
1997	9,143.92	2,959.22	32.36
1998	12,416.90	4,612.72	37.15
1999	28,355.11	7,538.74	26.59
2000	41,958.58	12,417.93	29.60
2001	43,926.58	17,493.31	39.82

Fuente: Cuadro 3.

de haber cotizado (Infonavit, 1972). Sin embargo, no se estableció que estas cuentas de ahorro generaran intereses. El primer problema sobre este asunto se presentó al estar el organismo próximo a cumplir 10 años, ya que al haberse concebido como un “fondo solidario”, los recursos del fondo de ahorro se habían invertido en el financiamiento de los programas y no se podían devolver. A finales de 1981 se estableció que este fondo sólo se podría retirar por defunción, jubilación, incapacidad total

Gráfica 4
Infonavit: Porcentaje recuperable de la inversión



Fuente: Cuadro 4

o al cumplir el trabajador cincuenta años o más de edad y haber terminado toda relación laboral; además, se estipuló que la devolución sería, en términos nominales, del doble del monto depositado (CIDAC, 1991). Sin embargo, en los siguientes 10 años, esta medida se tornó totalmente insuficiente, debido a la inflación.

Las reformas de 1992, por el contrario, dieron un papel prioritario al tema de la devolución del fondo de ahorro, ya que el problema se tornaba mucho más grave al cumplirse 20 años de la operación del instituto. Uno de los principales argumentos para dicha reforma consistió en que el fondo de ahorro no debería perder su valor real, dado que esto constituía una injusticia para aquellos que no habían sido acreditados. Se volvió a modificar la Ley del Infonavit y se estableció que el saldo de las subcuentas de vivienda del SAR pagaría intereses en función del remanente de operación del instituto. Las autoridades actuales del instituto señalan que, bajo estas nuevas condiciones, desde 1992 se ha garantizado un nivel de recuperación “decente” del fondo de ahorro de los derechohabientes (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003); sin embargo, no han señalado exactamente cuál es el promedio de intereses que se pagan por este concepto.

Recientemente, al haber cumplido el organismo 30 años, se han vuelto a suscitar problemas. Muchos trabajadores han reclamado su fondo de ahorro, en ocasiones, por 30 años de cotizar al instituto, y éste les ha devuelto una cantidad insignificante por lo que abarca el periodo comprendido entre 1972 y 1992, argumentando que durante esos años, en el instituto se había llevado una mala administración y que se habían gastado los recursos del fondo de ahorro. Esto provocó discusiones entre el sector de los trabajadores sindicalizados, incluso sobre el hecho de que actualmente el instituto opera como un banco hipotecario y ha perdido su carácter social (*La Jornada*, 6 y 7 de agosto de 2003).

Las estadísticas del instituto (véase cuadro 3) muestran que el concepto de la devolución del fondo de ahorro nunca ha representado una proporción importante del total de sus egresos, habiendo constituido en promedio el 2.3 por ciento del total de erogaciones durante los primeros 18 años de operación del organismo; mientras en los últimos 10 años analizados (de 1992 a 2001) el promedio fue de 3.4 por ciento. Lo anterior indica que, si bien los gastos por este concepto han aumentado su

participación, éste nunca ha significado un rubro importante en el total de los gastos del organismo. Sin embargo, es importante señalar que de acuerdo con las declaraciones de las mismas autoridades, actualmente el Infonavit se ha propuesto como objetivo de su sistema financiero, poder cumplir con ambos aspectos: otorgar créditos, principalmente de tipo social, garantizando su recuperación total y dar rendimientos suficientes a las cuentas del fondo de ahorro.

FORMA DE TRABAJO

Organización del área técnica

Debido a que la principal función del organismo durante sus primeros 20 años fue el financiamiento de programas de vivienda (en conjuntos habitacionales), en esta primera etapa, se mantenía una importante área técnica, que incluía desde la adquisición del suelo y la supervisión de proyectos urbanos y arquitectónicos (que eran subcontratados a particulares), hasta el cálculo de costos de urbanización y edificación, la contratación y el control de las obras, así como la supervisión de éstas. Este aparato técnico implicaba costos importantes.

Desde 1992 (segunda etapa del organismo) la función del área técnica cambió, ya que el instituto se dedica principalmente al otorgamiento de créditos, por lo cual, las áreas financieras han adquirido mayor importancia que la técnica. Sin embargo, continúa existiendo esta última área, aunque con distintas funciones.

Actualmente el área técnica tiene como función fundamental “asegurar que el instituto cuente con la oferta de vivienda suficiente para colocar el crédito y llegar a las metas que se ha propuesto, en cuanto a número de créditos a otorgar, a manera de lograr que el derechohabiente pueda escoger libremente la casa que mejor convenga a sus intereses” (presentación del subdirector general técnico de Infonavit).

De acuerdo con las autoridades del instituto, la Subdirección Técnica se ha organizado siguiendo la secuencia en que se produce la oferta. En primera instancia está el área de promoción de la oferta, encargada específicamente de fomento a la oferta. Aquí se identifican las zonas en que existe demanda y se requiere que se construya vivienda, así como las características que debe tener ésta a partir de la demanda existente. Se

dedican básicamente a orientar la oferta para que se construyan viviendas en aquellos estados y municipios donde no se ha producido suficiente oferta de vivienda por parte de los desarrolladores. Es decir, se estudian los huecos en la oferta (demanda insatisfecha) para fomentarla.

En la actualidad el fomento a la oferta se realiza de acuerdo a las necesidades de los derechohabientes, es decir, correspondiendo con el “segmento del mercado” en que los demandantes se ubican. Antes, la producción de vivienda se realizaba conforme al libre mercado, en las zonas en que había demanda solvente y el Instituto acomodaba los créditos. Esto ocasionó que sólo cierto “nicho del mercado”, el de mayor productividad (ingresos) fuese favorecido. Recientemente, desde 2002, hubo un cambio de política para revertir esta tendencia. Se busca atender al 60 por ciento de los derechohabientes, que son los que perciben hasta 3 salarios mínimos. La idea es generar oferta para ellos, para lo cual se han instrumentado estas políticas de fomento en el Instituto (presentación del subdirector general técnico del Infonavit, 16 de julio de 2003).

Para el sector de derechohabientes de menores recursos el área de fomento ha propuesto un nuevo producto: la vivienda económica (que es un crédito de hasta 150,000 pesos). Para ello ha estudiado la posibilidad de buscar apoyos externos, que en este caso serían los subsidios del Fonhapo o aportaciones de los gobiernos estatales o municipales en forma de terrenos con infraestructura. Estos apoyos constituyen incentivos para la producción de vivienda de este tipo (generación de la oferta). De este modo, el trabajo del área de fomento consiste en diseñar los productos (créditos especiales) más sus incentivos, generar los procedimientos necesarios para este efecto (convenios y negociaciones) e instrumentarlos.

La siguiente área es la operativa, que tiene que ver con el registro de la oferta existente. Cumple dos funciones: por un lado, conocer en dónde se está produciendo la vivienda y en dónde se va a realizar en el corto plazo, así como sus características (área, tipología, ubicación y precio); y por otro lado, conocer lo que el desarrollador o promotor de vivienda está ofreciendo a los acreditados del instituto. Es decir, estudiar la oferta que realmente existe en el mercado.

La tercera es el área de difusión, cuya función es hacer llegar a los derechohabientes información suficiente y oportuna para que puedan

tomar la mejor decisión respecto a la casa que van a adquirir.⁴ Para este efecto se cuenta con una “bolsa de vivienda” integrada en las oficinas centrales y en las delegaciones estatales del Infonavit, donde se registran las ofertas, tanto de los desarrolladores y promotores privados como de los individuos. Desde 2002 en esta área se desarrolló una nueva herramienta que es un portal de Internet llamado “micasa.gob.”, en el cual, con la colaboración de los demás organismos habitacionales (Fovissste y SHF), se concentra toda la oferta de vivienda de interés social que existe en el país, así como la oferta crediticia de las Sofoles.

La cuarta área es la de verificación y apoyo técnico, desarrollada recientemente, cuya función es asegurar que la vivienda que se construya reúna tres factores básicos: seguridad física, durabilidad mínima de 30 años (que es lo que dura el crédito), funcionalidad y que cuente con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad, a manera de asegurar que la vivienda que se adquiere reúna la calidad necesaria y después se le practica un avalúo. Es decir, esta área se ocupa de la verificación de la calidad de la oferta existente y de su valuación inmobiliaria.

Ya terminada la fase de evaluación, el último proceso en que se involucra el área técnica es desarrollado por el área de enlace y de supervisión de todas las áreas técnicas integradas en las 32 delegaciones (una por cada estado) que el instituto tiene en el país. Esto implica que el área técnica tenga una planta de personal muy amplia, integrada por los verificadores, los supervisores y los valuadores (estos dos últimos son contratados externamente). La función de supervisión se aplica a los créditos de la línea III (individuales o en paquete) y de la línea IV (ampliación y mejoramiento de vivienda).

RELACIONES CON LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL

De lo anteriormente expuesto podemos observar que actualmente la relación del instituto con el sector privado es sumamente estrecha. Sobre este

⁴“Estamos convencidos de que en un futuro, si no es que ya mismo lo es en muchos casos, el mejor juez para efectos de la casa que debe adquirir, debe ser el propio derechohabiente, el propio cliente de los desarrolladores. Nosotros tendremos que lograr que éste cuente con la información suficiente y que tenga la capacidad de discernir, para escoger, o en su momento, para desechar algún producto que no sea el que requiere” (presentación del arquitecto Gómez Gallardo, 16 de julio de 2003: 2).

tema, llaman la atención algunos aspectos. El primero de ellos se refiere a la integración de la Subdirección Técnica de acuerdo con la forma de funcionamiento del mercado existente, es decir, que adaptándose a lo que los desarrolladores, promotores e intermediarios financieros ofrecen, el instituto plantea su organización: primero, en un área operativa que registra la oferta y después, en otra de difusión, la cual, si bien resulta de gran utilidad para los demandantes, también cumple una función de propaganda para los oferentes privados. En la práctica, lo que se encuentra en “micasa.gob”, se trata de la oferta de estos agentes y, en este sentido, el Infonavit conduce la demanda hacia un cierto tipo de oferta.

Otro aspecto interesante se relaciona con el hecho de que sólo recientemente se haya desarrollado la función de verificación en el instituto, siendo que éste no asume el control de los desarrollos habitacionales desde 1992. Esto implica que en los últimos años se ha manifestado una preocupación por conocer la calidad de los productos habitacionales que se adquieren con los créditos del organismo. Esta situación resulta muy grave porque significa que probablemente los desarrolladores y promotores, durante la mayor parte de la década de los noventa, vendieron viviendas cuya calidad no estaba debidamente validada.⁵ Al respecto, consideramos plausible que el organismo adopte esta nueva función, aunque quizá tardíamente.

En relación con la supervisión de obra contratada por el área técnica, que sólo se realiza en las líneas III y IV, contamos con información (proveniente de informantes clave) acerca de que esta función había sido prácticamente abandonada por el organismo y que en los últimos años se tuvo que retomar, debido a las múltiples quejas de los acreditados y a las anomalías presentadas en las subastas y en los paquetes de la línea III. Por su parte, en el caso de los paquetes de la línea II (los conjuntos habitacionales construidos por los desarrolladores privados), la supervisión es contratada por los agentes financieros (bancos, Sofoles, etcétera) y el instituto no tiene que ver en este proceso; es decir, da su “visto bueno” a esta supervisión y sólo asume –y desde los últimos años– la responsabilidad de verificar la calidad de las viviendas ya terminadas.

⁵Esta hipótesis se sustenta en la cantidad de quejas que han manifestado los acreditados del instituto en la prensa y en otros medios de comunicación, referidas a la mala calidad de las viviendas; mismas que se dirigen curiosamente hacia el organismo y, en menor medida, hacia los desarrolladores.

En nuestra opinión esta situación involucra un riesgo, dado que son conocidas las componendas entre los constructores y los supervisores de obra; además, la justificación basada en que los agentes financieros del crédito puente son los que contratan a la supervisión, resulta insuficiente, ya que, en última instancia, las viviendas se pagan con los créditos del instituto, de modo que los intermediarios financieros aseguran la recuperación de sus recursos y después de esto, probablemente no asuman la responsabilidad por los vicios ocultos en las obras. Por esta razón consideramos que la pura verificación es insuficiente y que sería necesario que el instituto asumiera también la supervisión en los programas de la línea II. No obstante, las autoridades del organismo han señalado que la supervisión ha resultado muy problemática y onerosa, además de que esta función rebasa los objetivos del Infonavit, que es sólo una entidad financiera.

Por último, consideramos importante resaltar la función de fomento a la oferta, que también ha sido sólo recientemente asumida por el Infonavit. El hecho de que se haya producido una preocupación porque la mayor parte de los créditos hayan sido ejercidos por la población solvente y que los derechohabientes de menores ingresos (el 60 por ciento del total de la derechohabencia) hayan quedado sin cobertura, resulta muy relevante. Esto implica, en cierta forma, el reconocimiento de que el libre mercado *per se*, no brinda las condiciones necesarias para solventar la demanda de los sectores más desprotegidos y de que es necesaria la intervención de los organismos públicos para lograr tal fin.

Todo lo anterior nos muestra la estrecha vinculación entre el Infonavit (la institución habitacional más importante del país) y los diversos agentes privados. Esta relación resulta de suma importancia para dichos agentes y es tanto directa, hacia las empresas financiadoras y promotoras individualmente, como hacia sus asociaciones (Canadevi y Amsfol).⁶ El instituto ofrece a estos agentes información sobre su planeación crediticia para que ellos, a su vez, puedan planear su oferta en el corto plazo. Al respecto cabe destacar también el apoyo que el organismo brindó en 2003 a algunos desarrolladores, que produjeron una sobreoferta principalmen-

⁶Por ejemplo, la Canadevi forma parte del Consejo de Administración del Infonavit (entrevista en Canadevi).

te en la zona norte del país,⁷ mediante el “factoraje Infonavit”. Éste consiste en comprometer un cierto número de créditos individuales que otorgará el instituto el próximo año como avales para el crédito puente que los desarrolladores contrataron con las Sofoles; no obstante que los intereses derivados de dichos créditos son absorbidos por el desarrollador (entrevista en Canadevi, 11 de noviembre de 2003).

Otro de los aspectos que reflejan el gran apoyo del instituto hacia los agentes privados es el hecho de que, dentro de sus oficinas centrales y regionales, los promotores y en particular, las Sofoles, tienen módulos donde se brinda información sobre su oferta. Esto, aunado al servicio de Internet ya mencionado, sirve para conducir a los demandantes hacia la oferta de los agentes que tienen la posibilidad de mantener dichos módulos. Es decir, los grandes grupos financieros y promotores tienen una relación privilegiada con el Infonavit, en comparación con las empresas más pequeñas.

Por esta razón, opinamos que el instituto se ha constituido en un apoyo para el desarrollo del mercado privado, pero particularmente, para el de un cierto tipo de mercado, en el que participan los grandes consorcios inmobiliarios en combinación con los nuevos agentes financieros (las Sofoles).

En cuanto a la relación del organismo con el sector social, durante la primera etapa, ésta fue trascendental, a través de las grandes corporaciones del sindicalismo oficial, al grado de poderse decir que éstas, en gran medida, controlaban al instituto. Después de las reformas de 1992 dicha relación quedó muy limitada y se fue diluyendo hacia los años posteriores. No obstante que el sector del sindicalismo corporativo mantiene una de las tres partes del órgano de gobierno del instituto, su intervención y, por lo visto, su fuerza, se han visto muy debilitadas ante la enorme importancia que han adquirido los promotores privados.

Se puede considerar que los paquetes de la línea III han sido en la práctica, los que sustituyeron a la antigua línea I y que, en este sentido, constituyen el único “reducto” que quedó para la participación de los sindicatos en las promociones del organismo. Sin embargo, como ya hemos dicho, este programa ha venido disminuyendo su importancia en

⁷De acuerdo con la Conafovi, se trató de pequeños desarrolladores que, siguiendo la línea de los grandes, produjeron en esta región viviendas que no se pudieron vender.

los últimos años y, a decir de las autoridades, se ha procurado su minimización.

En síntesis, se puede concluir que mientras en los primeros 20 años de operación del Infonavit las grandes corporaciones sindicales mantuvieron una influencia importantísima en su manejo, tanto financiero como organizativo, hacia la segunda etapa dicha influencia es ejercida por los agentes financieros, promotores y constructores del sector privado.

Acceso al suelo

En lo que se refiere al suelo, durante la primera etapa el instituto constituyó grandes reservas territoriales para la construcción de sus conjuntos habitacionales. El criterio que se privilegió para la adquisición de esas reservas fue el económico, lo cual, en muchas ocasiones, llevó a comprar tierra de mala calidad, provocando que el ahorro se traspasara a los costos de infraestructura y urbanización (Puebla, 2002). De esta manera, se puede considerar que el Infonavit “hacía ciudad”, ya que el desarrollo de sus programas en las zonas periféricas, en su mayoría, implicaba la introducción de servicios y la construcción de vialidades y de equipamientos urbanos.

Lo anterior resulta de gran importancia, ya que el desarrollo de estos conceptos elevaba el costo de las viviendas; sin embargo, esta situación no necesariamente se transmitía a los montos de los créditos otorgados a los derechohabientes, porque éstos tenían un límite máximo establecido de acuerdo con los cajones salariales, de modo que si el costo real de las viviendas excedía al límite crediticio, debido a los conceptos de urbanización, el excedente era absorbido por el instituto y no por el acreditado.

A partir de 1993 el instituto prácticamente sólo adquirió la tierra necesaria para los conjuntos promovidos.⁸ Actualmente, debido a que la función principal del organismo es el otorgamiento de créditos, se ha decidido que éste no debe poseer tierra. Por esta razón, en 2003, se recibió la orden de vender el remanente de su reserva territorial (presentación del arquitecto Gómez Gallardo). De esta manera, la función de adquirir tierra y urbanizarla fue totalmente transferida hacia los desarrolladores privados. Estos agentes, por su parte, también han adquirido, en general,

⁸Datos obtenidos de la comparación de las erogaciones realizadas por concepto de adquisición de tierra en los informes anuales de actividades del Infonavit hasta 1995.

suelo ubicado en las periferias urbanas. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los desarrolladores privados, los grandes grupos inmobiliarios han integrado grandes reservas territoriales. En algunas entidades de la República, según la reglamentación local, el desarrollo de los grandes conjuntos habitacionales (en ocasiones, enormes) requiere de la construcción de obras especiales, tales como infraestructura, vialidades y equipamientos urbanos, que terminan no siendo exclusivamente para dichos conjuntos. Los desarrolladores financian y construyen dichos conceptos y finalmente los cargan al costo de las viviendas (entrevista al director del Departamento Técnico del consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003 y entrevista en Canadevi, 11 de noviembre de 2003).

Esto redundaba en el encarecimiento de las viviendas, llevando a una situación muy similar a la que acontecía con los grandes conjuntos desarrollados por el Infonavit en la antigua modalidad de la línea I. Sin embargo, la diferencia estriba en el hecho de que los desarrolladores privados cargan los costos extraordinarios de urbanización al costo de la vivienda y éstos sí son transmitidos en su totalidad al monto del crédito. De este modo se vende, no sólo la vivienda, sino también el pedazo de ciudad desarrollado sobre el cual se ubica ésta. Finalmente, el crédito es pagado por el derechohabiente con un crédito blando que es financiado con los recursos del Infonavit, que pertenecen a los trabajadores cotizantes (fondo social).

En otros términos, anteriormente el excedente en el costo de la vivienda, al ser absorbido por el instituto, constituía una especie de subsidio para los acreditados de bajos salarios; en cambio, actualmente, al ser transmitido al crédito, debe ser pagado por el beneficiario, lo cual incide, por un lado, en que la vivienda sea más pequeña, para lograr su adaptación al cajón crediticio y, por otro lado, en que sólo los derechohabientes de mayores ingresos logren acceder a este tipo de viviendas.

Sistema de gestión y asignación de los créditos

Este es uno de los aspectos del organismo que ha experimentado más cambios. Durante los primeros años de operación existieron las promociones directas, en las que el mismo instituto fungía como promotor, y hacia finales de los setenta esta modalidad se eliminó, predominando las promociones externas, en las que el papel de promotor era desempeñado

por el representante de un grupo de trabajadores (sector social).⁹ Los problemas más importantes que presentó el sistema de las promociones externas se refirieron al control de la burocracia sindical sobre los procesos,¹⁰ la existencia de prácticas clientelares y la falta de racionalidad en el uso de los recursos del organismo.

A partir de 1992 cambió el sistema de gestión y asignación de los créditos y la gestión volvió a realizarse de manera individual (como en las antiguas promociones directas), bajo el siguiente mecanismo. Para la asignación de un crédito, el Infonavit impone como requisito que los solicitantes reúnan una puntuación mínima, la cual es determinada en función de los valores del suelo, los costos de los trámites, las características de la oferta y la demanda de vivienda locales y la disponibilidad de recursos (Infonavit, 1993b). Cada trabajador demandante de vivienda llena una solicitud, calculando su puntuación en función de su salario integrado, edad, saldo en la subcuenta del SAR, número de aportaciones patronales efectuadas a su favor y número de dependientes económicos. Habiendo cumplido con el puntaje requerido, el demandante puede solicitar un crédito para cualquiera de los programas. De esta forma, el Infonavit dispone de varios listados de trabajadores debidamente calificados para ser incluidos en cada uno de sus programas; es decir, la demanda constituida (Puebla, 2002).

No obstante la multiplicidad de factores que intervienen en la determinación del puntaje, de acuerdo con las declaraciones de los funcionarios del organismo, se privilegió el criterio de recuperabilidad de los créditos, con lo cual, el factor de mayor peso resultó ser el nivel de ingreso del trabajador, a manera de garantizar su solvencia económica. En estas condiciones, como ya hemos señalado, los derechohabientes de mayores ingresos resultaron ser los más beneficiados por esta política, mientras los demandantes de menores ingresos han quedado descubiertos. Así, el promedio de ingresos de los acreditados del Instituto entre 1992 y 2001

⁹Varios estudios han analizado las dos modalidades adoptadas para la gestión y asignación de los créditos durante los años setenta y la primera mitad de los ochenta. Entre ellos están: Copevi, 1977; Garza y Scheingart, 1978; García y Perló, 1984; Camargo, 1988; Scheingart, 1989; Zepeda y Mohar, 1993; y García Peralta y Puebla, 1998. En particular, este último trabajo abunda en este aspecto, incluyendo un apartado sobre la normatividad de operación del sistema de promociones externas.

¹⁰Al respecto, García y Perló (1984) indican que se manifestó una preferencia por las promociones de los sindicatos, principalmente los de la CTM. Por su parte, Zepeda y Mohar (1993) comentan que el Infonavit se había convertido en un verdadero "feudo" de las grandes corporaciones sindicales.

fue de 6 vsm (presentación del subdirector general de Planeación y Finanzas del Infonavit, 7 de julio de 2003).

Ante este problema y con el fin de lograr atender al 60 por ciento de la derechohabencia que tiene ingresos menores a 3 vsm, en 2002 se tomó la decisión de cambiar el peso que se da a cada uno de los factores que intervienen en la determinación del puntaje, privilegiando la estabilidad en el empleo de los solicitantes. En nuestra opinión, este asunto también resulta discutible, ya que existe una importante proporción de trabajadores, paradójicamente los de menores ingresos, que no cumple con este requisito, como los obreros de la construcción y los empleados de la industria maquiladora, los cuales quedarían excluidos, una vez más, de los beneficios del Infonavit.

NIVELES DE PRODUCCIÓN E INVERSIÓN

Durante la primera etapa de funcionamiento del instituto (1972-1991) el monto real de la inversión total en programas de vivienda mostró en general una tendencia creciente, que sólo en los últimos dos años logró sobrepasar los 8,000 millones de pesos (véase cuadro 5).

A partir de 1992 la inversión se incrementó de manera notable. Durante el periodo 1992-2001, es posible distinguir dos lapsos con características claramente diferentes. En el primero, que comprende los años 1992-1998, inclusive se observan inversiones de rango medio de 10,000 millones de pesos y tendencia estable y sólo decreciente hacia los años de 1995 y 1996, cuando el país sufrió una severa crisis económica. El segundo lapso, de 1999 a 2001, está constituido por valores siempre mayores a los 25,000 millones de pesos y una fuerte tendencia ascendente.

Respecto al número total de créditos ejercidos durante la primera etapa, encontramos que la tendencia general también ha sido creciente y mucho más pronunciada que la de los recursos invertidos. Al igual que lo sucedido con la inversión total, la producción crediticia del organismo aumentó considerablemente en la segunda etapa (véase cuadro 5).

Durante el periodo 1992-2001, se ejerció un gran número de acciones de crédito, pues variaron de 89,000 al principio, a 230,000 casi al final. Esta variación no ha sido uniforme ni constante, como puede observarse en la gráfica 5. En ella se distinguen claramente dos secciones: la primera, de 1992 a 1998, con un promedio anual de 102,466 acciones y tendencia

Cuadro 5
Infonavit: Inversión total y número de acciones
(Inversión en millones de pesos de 2000)

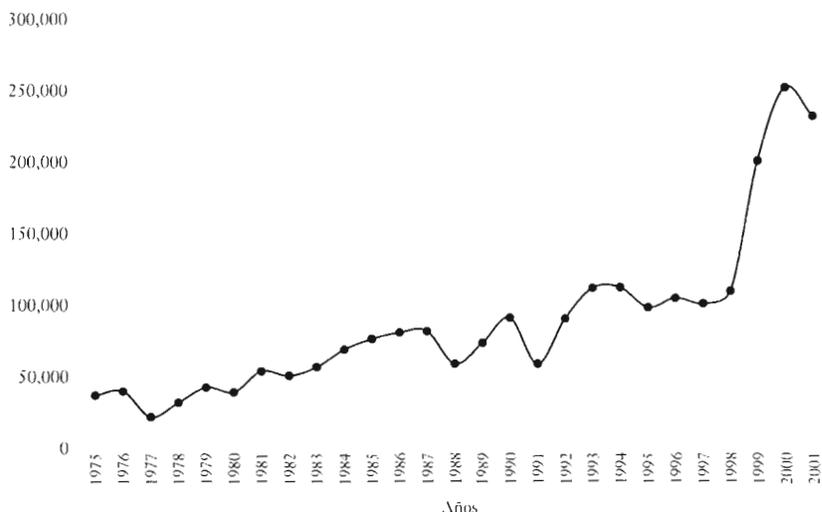
<i>Año</i>	<i>Inversión total</i>	<i>Total acciones</i>	<i>Monto promedio por acción</i>
1975	2,500.2	35,554	70.32
1976	4,644.7	38,472	120.73
1977	2,847.9	20,385	139.71
1978	3,455.6	30,463	113.44
1979	5,723.7	40,991	139.63
1980	5,155.5	37,737	136.62
1981	5,285.2	52,304	101.05
1982	5,820.3	49,067	118.62
1983	4,642.1	55,246	84.03
1984	5,867.9	67,151	87.38
1985	7,120.8	74,777	95.23
1986	5,991.4	79,281	75.57
1987	5,425.8	80,247	67.61
1988	5,506.8	57,504	95.76
1989	6,584.3	71,925	91.54
1990	8,326.0	89,536	92.99
1991	8,055.3	57,338	140.49
1992	9,957.9	89,033	111.85
1993	10,594.3	110,335	96.02
1994	12,239.9	110,697	110.57
1995	8,361.1	96,745	86.42
1996	6,310.6	103,184	61.16
1997	9,143.9	99,231	92.15
1998	12,416.9	108,035	114.93
1999	28,355.1	198,950	142.52
2000	41,958.6	250,110	167.76
2001	43,926.6	230,003	190.98

Fuente: Informes anuales de actividades, Infonavit, 1973-2002.

estática; y la segunda, del mismo 1998 al 2001, con promedio de 196,776 acciones anuales y tendencia sumamente dinámica.

Al analizar la inversión y el número de acciones de crédito por tipo de programa, encontramos que en la primera etapa (1972-1991) siempre tuvo prioridad la línea I. Durante la segunda etapa (1992-2001), esta situación sufre un importante cambio. El análisis por línea de crédito

Gráfica 5
Infonavit: Número total de acciones



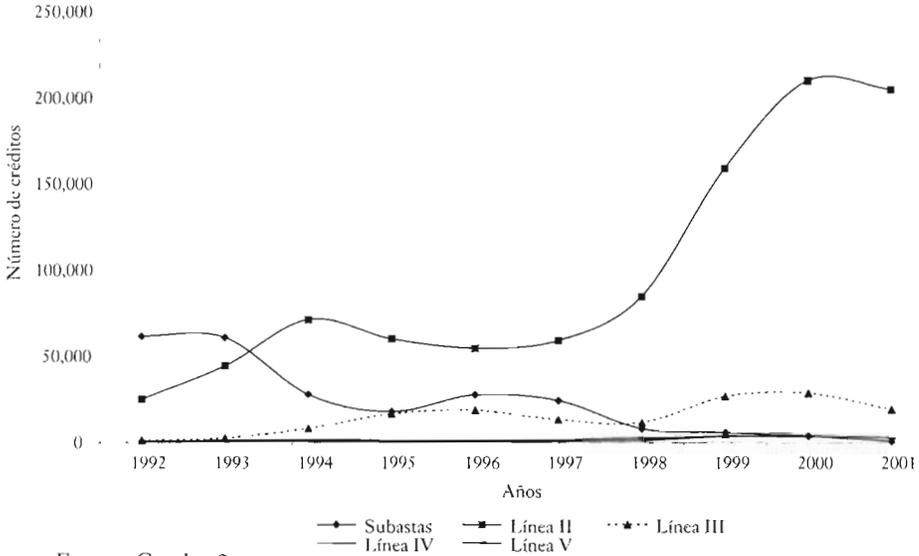
Fuente: Cuadro 5.

en esta última etapa revela que las líneas I (subastas) y II han sido las determinantes, mostrando siempre los porcentajes superiores, toda vez que las restantes líneas jamás han ascendido más allá del 19 por ciento. Ahora bien, la tendencia estadística del ejercicio de la línea I es francamente descendente, mientras que la de la línea II es ascendente. La comparación entre ellas hace evidente que el periodo de descenso de la primera corresponde al periodo de ascenso de la segunda. A partir de 1996, el ejercicio del crédito de la línea I viene muy a menos, mientras que el de la línea II crece a una tasa formidable (véase gráfica 6).

Sin presentar valores iniciales comparables a los de las primeras líneas, la línea III muestra una tendencia ascendente entre 1992 y 1996 y luego muestra una tendencia descendente, con valores pequeños, pero mayores a los de la línea I. La curva de la suma del ejercicio del crédito en las líneas IV y V es casi una recta, francamente estática y con valores menores a 5 por ciento. En conclusión, durante los últimos 10 años de funcionamiento del organismo, se puede observar una marcada preferencia hacia las acciones crediticias correspondientes a la línea II.

Gráfica 6

Infonavit: Número de créditos ejercidos por línea, 1992-2001



Fuente: Cuadro 2.

RELACIÓN ENTRE EL TOTAL DE DERECHOHABIENTES Y LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Los informes anuales del Infonavit reportan que en el periodo 1974-2001, el número de derechohabientes presentó una tendencia creciente, que va de 3.7 a 11.9 millones. Según algunos estudios, en el periodo 1973-1980 solamente había atendido al 8.8 por ciento de su demanda (Schteingart, 1982). Un cálculo posterior, realizado por el mismo instituto, indicaba que para 1986 el total acumulado de créditos ejercidos había alcanzado a satisfacer a cerca del 17 por ciento de la demanda real (Infonavit, 1987), lo cual representaba un promedio de 1.2 por ciento anual.

Intentando hacer un cálculo aproximado, hemos tomado el número acumulado de acciones (créditos) realizadas por el instituto desde 1973 hasta 2001 (2'361,497) y lo hemos comparado con el número de derechohabientes vigentes en este último año (11'987,299). Si suponemos que el 69 por ciento de los cotizantes presentan demandas habitacionales, como lo estima el Infonavit en su publicación de 1987, encontramos que hacia 2001 la población demandante era de 8'271,236 y que el instituto en el

lapso de 28 años ha atendido aproximadamente al 28.55 por ciento de su demanda real, lo cual representa un promedio de 1.02 por ciento al año (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Infonavit: Cálculo aproximado de la cobertura de la demanda

<i>Año</i>	<i>Número de acciones realizadas</i>	<i>Número de acciones acumuladas</i>	<i>Número de derecobab. vigentes</i>	<i>69% de los derecobab. vigentes</i>
1973	5,084	5,084		
1974	22,112	27,196	3'750,000	2'587,500
1975	35,554	62,750	4'000,000	2'760,000
1976	38,472	101,222	4'039,901	2'787,532
1977	20,385	121,607	4'040,000	2'787,600
1978	30,463	152,070	4'314,720	2'977,157
1979	40,991	193,061	4'608,121	3'179,603
1980	37,737	230,798	4'921,478	3'395,820
1981	52,304	283,102	5'252,141	3'623,977
1982	49,067	332,169	4'899,456	3'380,625
1983	55,246	387,415	4'552,867	3'141,478
1984	67,151	454,566	4'623,862	3'190,465
1985	74,777	529,343	5'087,617	3'510,456
1986	79,281	608,624	5'229,847	3'608,594
1987	80,247	688,871	5'142,557	3'548,364
1988	57,504	746,375	5'082,814	3'507,142
1989	71,925	818,300	5'421,797	3'741,040
1990	89,536	907,836	6'754,918	4'660,893
1991	57,338	965,174	7'346,625	5'069,171
1992	89,033	1'054,207	8'183,101	5'646,340
1993	110,335	1'164,542	8'075,674	5'572,215
1994	110,697	1'275,239	8'147,222	5'621,583
1995	96,745	1'371,984	7'672,266	5'293,864
1996	103,184	1'475,168	s/d	s/d
1997	99,231	1'574,399	10'094,915	6'965,491
1998	108,035	1'682,434	10'756,963	7'422,304
1999	198,950	1'881,384	11'640,791	8'032,146
2000	250,110	2'131,494	12'165,985	8'394,530
2001	230,003	2'361,497	11'987,299	8'271,236

Nota: No hay datos para el año de 1996.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de actividades del Infonavit, 1993-2001.

TIPO Y CALIDAD DE LAS VIVIENDAS

Viviendas producidas por el Infonavit y adquiridas por sus acreditados

Durante la primera etapa, la vivienda que produjo el organismo por el *sistema tradicional de promociones de la línea I* está ubicada en conjuntos habitacionales de distintos tamaños que cuentan con toda la infraestructura de servicios necesaria y, en el caso de los más grandes, también tienen equipamiento urbano (comercial, educativo y, en algunos casos, de salud),¹¹ vialidades de acceso e internas, áreas de estacionamiento con un cajón por vivienda y espacios abiertos. Esto nos indica que se trata de conjuntos habitacionales planeados y equipados.

Por su parte, los prototipos de vivienda producidos en esa misma etapa cuentan, por lo menos, con dos recámaras, alcoba, estancia-comedor, cocina y baño independientes. Durante los primeros nueve años del organismo (1973-1981), las viviendas eran más grandes, con un promedio de 68.7 m²,¹² mientras hacia 1987 el área se redujo a 60.3 m², así como la calidad de los materiales de construcción y el equipamiento urbano de los conjuntos (Puebla, 2002).

El Infonavit manejaba una extensa normatividad relacionada con la vivienda, el diseño urbano, los equipamientos y la ingeniería urbana. Esta normatividad llegó a ser más amplia y explícita que las reglamentaciones referentes a los fraccionamientos manejadas en varios estados de la República. Por esta razón, los conjuntos que el instituto produjo durante más de 20 años tuvieron, en general, una calidad satisfactoria.¹³

¹¹Estos equipamientos no siempre los financiaba el organismo, sino que dejaba un área de donación para que los gobiernos locales pudieran proveerlos; sin embargo, según algunas entrevistas y declaraciones de funcionarios, el Infonavit, en muchas ocasiones, tuvo que financiar o ayudar a las autoridades a proporcionar estos servicios (Puebla, 2002), lo cual se cargaba al costo de las viviendas, mas no necesariamente al monto de los créditos individuales.

¹²Las áreas aquí indicadas incluyen indivisos.

¹³El trabajo de Scheingart y Camas (1998), a partir de una encuesta y entrevistas realizadas a los habitantes de algunos importantes conjuntos del Infonavit en la ZMCM, encuentra que los pobladores dicen estar más satisfechos con la vivienda que con los conjuntos. Esto en parte tiene que ver con la calidad constructiva de éstos, pero también se relaciona con otros factores como su localización periférica (en muchos casos), la calidad de los servicios de infraestructura, la inseguridad y la convivencia vecinal.

Viviendas adquiridas con los créditos del Infonavit

Entre 1993 y 1995, la vivienda producida a través del *sistema de subastas* era también terminada, con acabados austeros e incluía los mismos espacios habitables que la anterior. Sin embargo, la superficie promedio se redujo, de manera que en 1993 fue de 55.5 m² para las subastas y de 55.6 m² en la línea II (datos proporcionados por el Departamento de Investigación en julio de 1994). Los conjuntos habitacionales desarrollados en las zonas metropolitanas fueron más pequeños (con menos inversiones en infraestructura y espacios abiertos), no incluían equipamiento ni obras complementarias, contaban con un cajón de estacionamiento por cada dos viviendas y los prototipos empleados fueron multifamiliares. Se ubicaron principalmente en las áreas periféricas de las ciudades y en zonas ya integradas al tejido urbano (Puebla, 2002).

Actualmente las viviendas adquiridas mediante los *paquetes de la línea II*, son en su mayoría unifamiliares (aunque también las hay dúplex y triplex), terminadas con acabados austeros, ubicadas en conjuntos habitacionales generalmente grandes. Las viviendas se disponen en serie, con muros medianeros; en la mayor parte de los casos se desplazan sobre lotes muy angostos (4 metros) y se agrupan en claustros, que forman secciones del conjunto habitacional. De acuerdo con el tamaño del conjunto y a la normatividad local, se dotan del equipamiento urbano requerido (estrictamente lo que pide el reglamento de la localidad en que se ubican). Cabe destacar que el Infonavit tiene poco control sobre el tipo de productos habitacionales que sus derechohabientes adquieren con los créditos individuales, así como sobre la calidad de las viviendas. De este modo, estos aspectos han quedado bajo la responsabilidad de los desarrolladores y los intermediarios financieros (banca y Sofoles).

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ACCIONES¹⁴

Durante el lapso 1995-2000 las acciones de crédito ejercidas por el Infonavit cubrieron año por año a las 32 entidades federativas, de tal modo que el número total de acciones de crédito fue de 856,254 y el monto total

¹⁴Este aspecto fue analizado sólo para los años más recientes, debido a que la estructura de la información correspondiente a los años anteriores implica un trabajo de desagregación que resulta bastante complejo.

invertido ascendió a poco más de 101,000 miles de millones de pesos. Con respecto al total de acciones producidas en conjunto por todos los organismos habitacionales del país en este mismo quinquenio, así como al monto total invertido, la participación del instituto representó el 33.7 por ciento de los créditos y el 20.9 por ciento de la inversión total. Lo anterior nos indica la enorme importancia de este organismo en la producción de los programas nacionales de vivienda.

Respecto a la distribución geográfica de ambos indicadores (créditos e inversión ejercida), debemos señalar que aun cuando año con año siempre han habido acciones de crédito e inversión para todas y cada una de las entidades federativas, estas acciones y, sobre todo, los montos de crédito, no han mostrado uniformidad y, por lo tanto, equidad.

En un ejercicio de selección de las tres entidades federativas con mayor cantidad, tanto de créditos como de inversión del Infonavit, es posible notar que entre dichas entidades, en lo que se refiere al número de acciones de crédito, existen cifras muy dispares para cada una de ellas, teniendo prioridad el Distrito Federal con más de 90,000 créditos, mientras Oaxaca tiene menos de 1,000. En cuanto a los montos de inversión, se observa que la importancia de éstos no corresponde a la importancia del número de asignaciones crediticias; así, el Estado de México es el que recibió el mayor monto global, mientras que Oaxaca recibió el menor monto del Infonavit.

Al dividir el total del monto asignado de inversión entre el total de acciones de crédito se llega a un indicador muy significativo, porque mide la preferencia de la institución que lo genera. Así puede afirmarse que el Infonavit muestra una política preferencial por el Estado de México, al haberle asignado montos de inversión promedio de 403,000 por acción de crédito (en el lapso 1995-2000); mientras que a Coahuila sólo concedió un monto promedio de inversión de 62,000 pesos.

En conclusión, la aplicación geográfica de la política crediticia del Infonavit, en el lapso 1995-2000, y muy probablemente hasta la actualidad, ha sido sesgada, beneficiando significativamente al Estado de México y, en segundo lugar, al estado de Tamaulipas. Si a esto se aúna el hecho de que los créditos de este instituto han correspondido en su mayoría a los trabajadores del cajón salarial más alto, podemos concluir que en los cánones de la asignación crediticia, además de la preferencia territorial, este organismo

Cuadro 7

Infonavit: Distribución geográfica de las acciones de crédito, 1995-2000
(Sólo se confieren las entidades más significativas)

<i>Entidades</i>	<i>Número de créditos</i>	<i>Monto crediticio</i>	<i>Monto promedio por crédito</i>
Coahuila	6,899	429,548.28	62.26
Chihuahua	7,074	1'099,874.85	155.48
Distrito Federal	90,884	7'752,986.08	85.31
Estado de México	26,044	10'508,927.29	403.51
Nuevo León	30,917	6'492,337.53	209.99
Oaxaca		75,906.00	
Sonora	16,812		
Tamaulipas	11,280	2'979,911.52	264.18
Veracruz	5,575		

Nota: Para cada organización crediticia sólo se consignan las entidades geográficas que estuvieron algún año, dentro del lapso, en los tres primeros lugares, por el número de créditos que a ellas se concedió y por sus montos.

Fuente: Sedesol, *Estadísticas de vivienda 1995-2000*.

ha mostrado también una marcada preferencia por sus derechohabientes de mayores ingresos.

RELACIÓN CON LOS GOBIERNOS LOCALES

La relación del Infonavit con los gobiernos locales, desde su transformación (en 1992) en una institución puramente crediticia, es bastante más limitada que la que mantenía anteriormente, cuando participaba de manera importante en la producción de las viviendas. En la medida en que, hacia los años más recientes, las subastas casi han desaparecido y los paquetes de la línea III (programas en los que interviene el organismo financiando las obras de construcción) se han reducido drásticamente, dicha relación, que implica principalmente la obtención de permisos de uso del suelo, factibilidad de servicios de infraestructura, determinación de los equipamientos urbanos necesarios, derechos de uso de vialidades, así como de licencias de fraccionamiento y construcción, se ha venido desdibujando y tales funciones han quedado en manos de los promotores y desarrolladores privados que intervienen en los paquetes de la línea II (el programa inmensamente mayoritario).

No obstante, debemos hacer notar que tanto en las subastas como en los paquetes de la línea III, las funciones antes señaladas deben ser desempeñadas por los promotores privados o sociales que intervienen; pero en estos programas la intervención del organismo con los gobiernos locales resulta de fundamental importancia, ya que en las legislaciones locales sobre desarrollo urbano se exige un determinado equipamiento urbano, así como obras de infraestructura y vialidad, que se tienen que negociar con estos gobiernos y que sólo el organismo tiene la facultad económica y política de determinar si los financia o no.

El hecho de que los paquetes de la línea II se hayan convertido en el programa prioritario y casi exclusivo del Infonavit, ha implicado que éste ya no desempeñe las gestiones de factibilidad de sus conjuntos habitacionales ante los gobiernos locales. Esto, por un lado, le ha significado un beneficio operativo y económico, por no tener que mantener un aparato administrativo para la gestión en las distintas localidades. Sin embargo, debemos relativizar este último aspecto, ya que los costos de urbanización extraordinaria y de gestión ahora son cargados a los montos crediticios de los beneficiarios y, por lo tanto, en última instancia pagados por el instituto, con la diferencia de que ahora son recuperables (de acuerdo con las declaraciones de los funcionarios actuales del Infonavit). El principal problema radica en que las viviendas se han encarecido para los derechohabientes, por lo cual, aquellos de menores ingresos tienen menores posibilidades de acceder a los beneficios del organismo.

Actualmente el instituto mantiene delegaciones en las 32 entidades federativas del país. En ellas concentra las funciones de otorgamiento crediticio, bolsa de vivienda y, en lo que se refiere al área técnica, la difusión de la oferta, la verificación, el avalúo y la supervisión de obra (para los paquetes de la línea III). Además, en varios municipios del país y en las distintas delegaciones del Distrito Federal tiene pequeñas oficinas (módulos) para la captación de la demanda y la difusión de la oferta.

CONCLUSIONES

Este instituto fue creado en 1972. En sus más de 30 años de actividad ha experimentado diversos cambios, tanto en su legislación y en los programas de vivienda que ofrece, como en su forma de trabajo (promoción, gestión

y asignación de los créditos) y en las características de los productos que financia. Se pueden considerar dos grandes etapas en el funcionamiento del organismo: la primera, de 1972 a 1991, caracterizada por un importante control del mismo en la producción y el financiamiento de los desarrollos habitacionales promovidos; y la segunda, de 1992 a la fecha, cuando estos aspectos se desregulan progresivamente hasta que el instituto llega a adoptar, casi exclusivamente, un papel de institución puramente crediticia para sus derechohabientes.

Los tres objetivos establecidos en la Ley del Infonavit se han mantenido durante las dos etapas; sin embargo, lo que ha cambiado es la importancia que en la práctica se asigna a cada uno de ellos. Mientras en los primeros 20 años se dio prioridad al objetivo de coordinar y financiar programas de construcción de vivienda, y la actividad principal del instituto consistió en financiar y controlar la producción de conjuntos habitacionales; después de 1992 el instituto se concentró en el objetivo de otorgar créditos individuales, especialmente aquellos destinados a la adquisición de vivienda a terceros.

Esto implicó un cambio sustancial en la forma de trabajo del organismo. Durante la primera etapa, éste mantenía un importante control sobre el desarrollo de las obras en lo que se refiere a las decisiones sobre la ubicación, la normatividad, la calidad y los precios, para lo cual ejercía también las funciones de supervisión. En contraste, durante la segunda etapa, todos los aspectos anteriores se transfirieron a los desarrolladores inmobiliarios y a los agentes financieros privados (la banca y las Sofoles).

En nuestra opinión, este cambio en la forma de operación del Infonavit se relaciona con el desarrollo de los sectores financiero hipotecario, promocional y constructor privados, que trabajan en combinación. En la segunda mitad de la década de los noventa, surgieron nuevos intermediarios financieros que tienen la capacidad de financiar los créditos puente para la construcción (los cuales parecen ser un negocio bastante redituable), estos agentes se han vinculado con los desarrolladores privados, encontrando en la desregulación de las instituciones habitacionales, un nicho de mercado para su participación. De este modo, estos grupos se tornaron en los actores fundamentales de la producción habitacional.

La idea inicial para la creación del Infonavit fue que éste fungiera como un “fondo solidario” al que aportarían todos los derechohabientes para financiar créditos habitacionales dirigidos a los de menores ingresos, sin embargo, no se previó la revolvencia de los recursos. En cambio, durante la segunda etapa, este concepto de “fondo solidario” se fue transformando por el de un fondo al que todos contribuyen y en el que (teóricamente) todos pueden participar de sus beneficios habitacionales, o en caso de no haberlo hecho así, puedan retirar su fondo de ahorro con un determinado rendimiento, cuestión que redundó en la eliminación de subsidios.

Consideramos que lo que actualmente está en discusión es si este instituto debe mantener su característica de “fondo solidario” o debe ser únicamente un “fondo revolvente”, como lo es en la actualidad, o quizá deba tener ambas características simultáneamente, buscando un justo medio. En este sentido, la pregunta central sería si la preferencia por alguna de las dos características implica necesariamente la desaparición de la otra.

La desregulación en el Infonavit implicó que en la segunda etapa se priorizara, sobre todos los demás programas, el concerniente a los paquetes de la línea II (créditos individuales para la adquisición de vivienda a terceros), que es en el que intervienen los agentes financieros y constructores privados. Esto implicó, por un lado, que las viviendas se encarecieran, ya que ahora incluyen los costos financieros de los agentes privados; pero por otro lado, también representó una cuestión favorable para el instituto, ya que anteriormente dichos costos corrían a su cargo y no eran del todo recuperables.

Haciendo un balance sintético, las principales ventajas que se han obtenido a partir de las importantes reformas al organismo, realizadas en 1992, se refieren, sobre todo, a los aspectos financieros. El instituto ha incrementado de manera importante su nivel de recuperación crediticia y, al mismo tiempo, se ha logrado que el fondo de ahorro devuelto a los derechohabientes que no resultaron beneficiados con un crédito, obtenga algún rendimiento y no se haya devaluado (en los créditos otorgados después de 1992). Por otro lado, el hecho de que el Infonavit haya dejado las funciones de control y supervisión de obra, manejo financiero de los créditos puente y colocación de las viviendas,

ha influido también en el incremento de sus recursos, ya que no tiene que invertir en dichos conceptos; sin embargo, debemos señalar que esto es relativo, dado que los costos de estos conceptos son transferidos finalmente a los acreditados.

Otros dos aspectos que han resultado positivos se refieren, el primero, a que las grandes centrales sindicales ya no controlan la asignación de los financiamientos del instituto, con lo cual las prácticas clientelares que operaron durante casi 20 años, aparentemente se han eliminado. El segundo se relaciona con la posibilidad que ahora tienen los acreditados de elegir la vivienda que van a adquirir, en un determinado mercado.

No obstante, dicha desregulación también ha representado grandes desventajas. La principal de ellas se relaciona con el encarecimiento de las acciones habitacionales financiadas que, en la lógica de garantizar la total recuperación crediticia, ha implicado el desplazamiento de los créditos otorgados hacia población de ingresos mayores que la que antes se venía atendiendo. De acuerdo con las autoridades del organismo, el promedio de ingresos de los acreditados es actualmente de 6 vsm, además de que existe un porcentaje importante de acreditados cuyos ingresos son superiores a dicho promedio. Lo que resulta más grave es que los trabajadores de menores ingresos, que representan cerca del 61 por ciento de la derechohabencia, no han logrado acceder a los créditos, sino de manera marginal.

Con respecto a este problema, actualmente se está planteando la instrumentación de un programa especial de vivienda económica dirigido a los derechohabientes que perciben menos de 3 vsm, el cual se combinaría con los subsidios federales del Fonhapo. Además, el Infonavit ha cambiado su criterio de selección de la demanda (sistema de puntaje), priorizando ahora la estabilidad en el empleo, en vez del nivel de ingresos, para garantizar la recuperación crediticia. Sin embargo, con la aplicación de este criterio se deja fuera del programa a un porcentaje importante de los derechohabientes constituido, por ejemplo, por los obreros de la construcción o los trabajadores de la maquila.

Por otro lado, consideramos que el deslinde de responsabilidades entre el Infonavit y los agentes privados, resulta grave, ya que no existe un adecuado control sobre los productos que se están adquiriendo con los créditos del instituto, lo que va en perjuicio de los acreditados, que si

bien, adquieren las viviendas por las facilidades crediticias del instituto, éstas no necesariamente tienen una calidad y ubicación satisfactorias.

Pensamos que la desregulación del Infonavit, junto con la de los demás organismos de vivienda, más que una apertura hacia el libre mercado, ha propiciado la formación de un mercado de vivienda muy específico, apoyado por las instituciones públicas; es decir, un mercado inducido. Se trata de un apoyo explícito del sector público al privado y no de un libre mercado.

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)

Luis Patiño

ANTECEDENTES

A principios de la década de los años sesenta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propuso diversas reformas y adiciones a la ley bancaria, con el propósito de que instituciones de crédito privadas aplicaran una parte de los ahorros del público al financiamiento de programas de vivienda de bajo costo. Bajo el esquema del Programa Financiero de Vivienda (PFV), el 10 de abril de 1963, la SHCP creó un fondo en fideicomiso con el Banco de México, al cual se denominó Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) (SHCP, 1970).

En la misma fecha de constitución del Fovi, se estableció el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), cuya misión fue la de otorgar apoyo a los bancos privados que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinado a la vivienda de interés social. Un factor importante a resaltar fue el contexto internacional, ya que el Fovi se formó por iniciativa de diversos organismos internacionales (como el BID y la Agencia Interamericana de Desarrollo –AID– los cuales enfatizaban la importancia de la acción gubernamental en los programas habitacionales. Ambos fondos se fusionaron en 1985 en un solo fideicomiso, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi).

El propósito del Fovi fue inducir el financiamiento privado a la vivienda de interés social y promover su desarrollo y constante modernización, bajo la coordinación de la SHCP.

En casi una década el Fovi pasó a ser la institución de vivienda más importante del país, no obstante lo limitado de su acción: entre 1960 y 1970

la acción del gobierno representó sólo el 7.8 por ciento 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. La función eminentemente financiera del Fovi fue posible durante estos años gracias a las reformas y adiciones a la ley bancaria mencionadas, que duraron hasta 1989.

En el periodo sexenal de Luis Echeverría la política habitacional se ejecutó mediante la creación de fondos para la vivienda, los cuales entre 1971 y 1976 construyeron el 77.3 por ciento de las viviendas terminadas por el gobierno; de éstos el Programa Fovi-Banca produjo el 32.1 por ciento y los otros fondos el 45.2 por ciento de la vivienda terminada por el sector público. Se reformó el sistema de crédito en la etapa de aguda inflación y, en 1984, con la banca nacionalizada, el porcentaje de la inversión obligatoria canalizada a vivienda (encaje legal) se incrementó de 3 por ciento de los saldos de la captación bancaria a 6 por ciento de 1987 a 1989.

Con la reprivatización de la banca se eliminaron las restricciones a la fluctuación libre de las tasas de interés. De 1989 a 1992, el Fovi, como banca de fomento, continuaría apoyando la edificación y mejoramiento de la vivienda y su infraestructura de servicios a través de créditos puente que son subastados a los promotores, para asignarse individualmente una vez que la vivienda es adquirida. En 1992 promovió el proceso de reestructuración del mercado de la vivienda con algunas acciones en el mercado secundario de hipotecas. Desde 1995 se comenzó a aplicar un cobro de comisión por los conceptos de administración y cobranza por las Sofoles (véase la siguiente tabla).

A partir de 1997 existen dos programas: el Normal y Especial de Crédito y Subsidio a la vivienda, también conocido como Prosavi, y desde 1999 se lanzó al mercado un nuevo producto hipotecario que establece los valores de la vivienda en unidades de inversión (UDI), con tasa de interés real competitiva y con un seguro que respaldará a los inversionistas contra cualquier quebranto o eventualidad. En 2002 se creó la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), organismo que tiene entre sus atribuciones la administración de Fovi y el desarrollo de los estudios para incursionar en el mercado de capitales, situación que ocurrirá cuando se realice la primera emisión de valores respaldados por hipotecas.

El contrato de fideicomiso del fondo ha sido modificado y adicionado, mediante diversos convenios, de fechas 10 de junio de 1963, 6 de

mayo de 1964, 20 de junio de 1972, 24 de enero de 1977, 20 de febrero de 1980, 13 de junio de 1984, 21 de mayo de 1985 y el más reciente del 27 de abril de 1993.

Periodos de operación Fovi-SHF

1963-1970	1971-1991	1992-a la fecha
<p>El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), se creó como una institución promotora de la construcción de la vivienda de interés social, que otorgaba créditos a través de la banca privada.</p>	<p>Se reforman el sistema de crédito en la etapa de aguda inflación. En 1984, con la banca nacionalizada, el porcentaje de la inversión obligatoria canalizado a vivienda (encaje legal) se incrementó de 3% de los saldos de la captación bancaria a 6% a principios de 1987 a 1989.</p>	<p>Promueve el proceso de reestructuración del mercado de la vivienda con algunas acciones en el mercado secundario de hipotecas. Desde 1995 se comenzó a aplicar un cobro de comisión por los conceptos de administración y cobranza de las Sofoles.</p>
<p>El financiamiento proviene fundamentalmente de la banca privada, a través del Programa Financiero de Vivienda.</p>	<p>Con la reprivatización de la banca se eliminan las restricciones a la fluctuación libre de las tasas de interés.</p>	<p>A partir de 1997 existen dos programas: Normal y Especial de Crédito y Subsidio a la vivienda (Prosavi).</p>
<p>La función eminentemente financiera del Fovi fue posible durante estos años gracias a las reformas y adiciones a la ley bancaria, a través de las cuales se comenzaron a canalizar recursos de los ahorradores.</p>	<p>De 1989 a 1992 el Fovi, como banca de fomento, continuaría apoyando la edificación y mejoramiento de la vivienda y su infraestructura de servicios a través de créditos puente que son subastados a los promotores, para asignarse individualmente una vez que la vivienda es adquirida.</p>	<p>Desde 1999 se lanzó al mercado un nuevo producto hipotecario que establece los valores de la vivienda en unidades de inversión (UDI), con una tasa de interés real competitiva y con un seguro que respaldará a los inversionistas de quebranto o cualquier eventualidad. En 2002 se crea la SHF, organismo que tiene entre sus atribuciones la administración de Fovi y el desarrollo de los estudios para incursionar en el mercado de capitales, situación que ocurrirá cuando se realice la primera emisión de valores respaldados por hipotecas.</p>

ESTRUCTURA ORGÁNICA

A continuación presentaremos las características generales del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda, así como los cambios recientes que tuvieron lugar para la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

El órgano de gobierno de fondo era el Comité Técnico, el cual estaba presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del subsecretario del ramo, representado, en su caso, por el director general de Banca de Desarrollo de la propia SHCP.

El comité constaba de siete miembros propietarios, de los cuales tres eran designados por la SHCP, dos por el Banco de México, uno por la Secretaría de Desarrollo Social y uno por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Además, asistían a las sesiones, con voz pero sin voto, un representante del Banco de México en su carácter de fiduciario y un representante de la Secretaría de la Gestión Pública, antes Contraloría de Desarrollo Administrativo.

La institución se organizó alrededor de un director general, un subdirector general, y los subdirectores Técnico, de Promoción y de Operación. La plantilla total aprobada ascendía a 113 plazas, de las cuales estaban contratadas 103 personas hasta el 2001 (entrevista al subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF). En la actualidad, después de la creación de la SHF, y con el propósito de operar el nuevo programa de subsidios a la vivienda, el incremento de operaciones y los trabajos destinados a impulsar la bursatilización de la cartera hipotecaria, se lleva a cabo una reestructuración administrativa para incrementar las plazas en forma sustantiva de manera que puedan apoyar dichas actividades. Vale la pena aclarar que durante toda su historia la estructura orgánica del fondo nunca pasó de 110 trabajadores, con áreas que se dedicaban a hacer promoción, dar y abonar los créditos y la supervisión de los conjuntos; se trataba de una estructura pequeña debido a que estaba soportada por el Banco de México. En cambio, actualmente la Sociedad Hipotecaria Federal tiene un papel más destacado en el mercado hipotecario y su estrategia es conformarse como banco de desarrollo y encaminarse en el área de las hipotecas. Por ejemplo, Fovi no tenía un área de riesgos que evaluara sus compromisos; ahora la Comisión Nacional Bancaria obliga a los bancos a incluir esta área, a raíz de los problemas bancarios que se presentaron

en el país. Entonces, la nueva estructura de la SHF es de 300 trabajadores, habiéndose creado las áreas de prestaciones y de administración, actividades que antes realizaba el Banco de México.

Fovi nunca creó delegaciones en el interior de la República, operaba centralmente, mientras ahora la SHF tiene oficinas regionales en Guadalajara, Monterrey, Veracruz y Cancún. Si se compara su estructura con la de Nacional Financiera, este banco es chico. En resumen, la forma de organización de Fovi se puede considerar como simple, no obstante que con el tiempo se crearon nuevas áreas con actividades que antes realizaba el Banco de México, el que tenía las áreas necesarias para poder operar con costos de operación bajos.

MODIFICACIONES EN LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO

Un factor que ha influido en la transformación de los organismos nacionales de vivienda, es la reforma al esquema de seguridad social en México, el cual entró en vigor en julio de 1997. Los cambios consistieron en modificar el sistema de pensiones de reparto colectivo por uno de capitalización individual. El nuevo sistema de pensiones ha inducido modificaciones al mercado primario de hipotecas y pretende sentar las bases para el futuro desarrollo del mercado secundario. En este contexto, los organismos nacionales de vivienda, entre ellos el Fovi, tuvieron que realizar diversas reformas. Asimismo, se han visto inmersos en procesos de reestructuración orgánica y operativa, adecuaciones a su normatividad, modernización tecnológica y administrativa.

En este sentido, el Fovi promovió el proceso de reestructuración del mercado de la vivienda en nuestro país al incursionar con algunas acciones en el desarrollo del mercado secundario de hipotecas. A partir de agosto de 1999, Fovi lanzó al mercado un nuevo producto hipotecario que establece los valores de la vivienda en unidades de inversión (UDI), con tasa de interés real competitiva, con un seguro que respaldará a los inversionistas contra cualquier quebranto o eventualidad y con un cobro de comisión por parte de los intermediarios financieros como son bancos y Sofoles.

En la actualidad, dentro de sus fines se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda

de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las instituciones de banca múltiple y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante Fovi.

Los recursos del financiamiento se asignaban a través del sistema de subastas a las que están llamados los promotores de vivienda registrados en Fovi, así como los intermediarios financieros autorizados. Vale la pena anotar que esta institución dominaba menos del 20 por ciento del mercado en el año 2000, según información del propio fondo. Con la nueva política de vivienda de la administración del presidente Vicente Fox y a partir de los compromisos firmados con el Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre del 2000, mediante un préstamo cuyo objetivo era consolidar la reforma del Fovi, a partir del 26 de febrero de 2002 este fideicomiso es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF). La sociedad absorberá al Fovi, una vez que venzan sus operaciones actuales.

OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda tenía como objetivos principales financiar la construcción de vivienda de interés social, en congruencia con los objetivos previstos en el Programa Sectorial de Vivienda dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Impulsaba además la adquisición de vivienda nueva y usada, así como la mejora de vivienda con créditos a largo plazo, dirigidos por conducto de los intermediarios financieros (instituciones de banca múltiple y sociedades financieras de objeto limitado del ramo inmobiliario e hipotecario, las Sofoles, autorizadas, por Fovi) y otorgaba garantías parciales a las instituciones financieras sobre el incumplimiento de los créditos y las garantías a las instituciones financieras, para que a su vez pudieran ofrecer créditos a los promotores de vivienda y a los adquirentes.

Los programas incluyen la vivienda para la población de menores ingresos que puede ser considerada como sujetos de crédito ante la banca o sociedades financieras de objeto limitado; la adquisición de vivienda para la población en general (mercado abierto), permitiendo el financiamiento a jefes de familia que trabajan por su cuenta y a las

madres solteras como jefes de familia; la adquisición de vivienda usada o su mejora para desarrollar el mercado inmobiliario, así como la vivienda para rentar. Los derechohabientes de otros organismos de vivienda también se benefician con los créditos, pero no podrán concentrarse adquirentes de un solo patrón o gremio en más de un 25 por ciento en un mismo conjunto habitacional. Para detonar la oferta de vivienda los promotores, mediante subastas, pueden obtener la asignación de derechos sobre los créditos de largo plazo para los futuros adquirentes de las viviendas que edificarán; el crédito puente se fija en unidades de inversión (UDI) para evitar la amortización acelerada del principal y, por el mismo motivo, el crédito individual también se fija en UDI, pero el pago está ligado a la evolución del salario mínimo para facilitar el cumplimiento del deudor.

Los requisitos para acceder a los créditos del fondo, como se puede apreciar en los objetivos y características de la institución fueron diseñados para asegurar que las familias cuenten con los ingresos suficientes para pagarlos, lo que de entrada deja fuera a una gran parte de los demandantes de vivienda. Si se considera que la demanda potencial corresponde a familias que no tienen capacidad adquisitiva, se puede pensar que todo ese segmento no tiene la mínima posibilidad de acceder a un crédito de este organismo. De esta manera parece ser que los pequeños subsidios que el Fovi otorgó beneficiaron al segmento de la demanda de ingresos medios (nominalmente a familias que ganan entre 3.5 y 12 veces el salario mínimo), y no al grueso de la demanda habitacional.

Los derechos sobre créditos derivados de las subastas, sólo podían ser ejercidos por promotores e intermediarios financieros que hubieran recibido asignación de derechos, para canalizarlos a los acreditados finales, una vez que éstos cumplieran con los requisitos establecidos por el Fovi y por los intermediarios financieros, como son: *a)* el acreditado podrá ser cualquier persona capaz de obligarse con el intermediario financiero y con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito; *b)* el plazo del crédito al adquirente es de hasta 30 años; si al término de éste existe algún saldo, el Fovi lo absorbe siempre y cuando el adquirente se encuentre al corriente en sus pagos; *c)* el factor de pago para la vivienda tipo A es de 7.5 por cada 1,000 pesos de crédito y para la vivienda B1 es mayor de 10 por cada 1,000 pesos de crédito; *d)* el pago

inicial mensual del adquirente debe representar como máximo el 25 por ciento de su ingreso mensual y estará ligado al incremento del salario mínimo mensual durante la vida del crédito.

FINANCIAMIENTO

El sistema de financiamiento del Fovi se ha soportado con las aportaciones del gobierno federal, mediante 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 otorgados, ingresos por subastas, registros y operación de créditos, también de recursos fiscales destinados al otorgamiento de subsidios. Además, los créditos del Fovi se complementan con otros otorgados por el sistema bancario. Desde 1993 los recursos para el financiamiento fueron del Banco de México (90 por ciento), y algunos préstamos del Banco Mundial han representado el 10 por ciento restante. Actualmente, el gobierno federal casi no participa. La deuda con el Banco Mundial es de 5,000 millones de pesos aproximadamente.

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 6 por ciento) de los instrumentos de ahorro de los bancos comerciales, así como de diversas instituciones de crédito hipotecario. El otorgamiento de crédito al adquirente ha sido a través de los bancos, que cubre hasta el 90 por ciento del valor de la vivienda, mediante la emisión de bonos y cédulas hipotecarias. Los créditos se componen de un 85 por ciento que corresponde a fondos de la banca y el 15 por ciento restante proviene de recursos del fondo (entrevista al subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF).

El Fovi actuó como promotor directo en la construcción de sus primeros conjuntos habitacionales de interés social, pero después de 1989 llevó a cabo sus acciones a través de promociones externas. Además, actuó como un organismo de servicio y asesoría técnica para la construcción de vivienda de interés social financiada directamente por la banca.

De esta manera, con los nuevos criterios de política económica establecidos en el periodo de Salinas de Gortari, se definió una nueva forma

de relación entre el Fovi y la banca. El cambio consistió en suprimir la obligación del banco de prestar a adquirentes individuales de vivienda, haciéndose cargo el propio fondo, y dejándole a la banca la responsabilidad de otorgar créditos puente a los promotores y constructores de vivienda que reunían las especificaciones de las normas establecidas por el mismo Fovi; en este sentido su función se volvió sólo normativa, al formular la especificación de normas de construcción.

En los créditos individuales el Fovi otorgó tasas y plazos muy atractivos, pero asegurando una recuperación adecuada de éstos. Como todo programa gubernamental, que no hace modificaciones en la estructura de ingresos de la sociedad, el Fovi ha combinado a lo largo del tiempo subsidios cruzados y directos, otorgados con tasas de interés bajas y con el riesgo implícito de los créditos. No obstante el subsidio que proporcionaba el fondo era necesario porque los créditos con tasas bancarias resultan inaccesiblemente para la mayoría de las familias.

LA GESTIÓN DE LOS CRÉDITOS

Hasta principios de 1989 la gestión de los créditos del Fovi, individuales o colectivos, era a través del sistema bancario. Para 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 fondo. En el caso individual, el requisito era cubrir un perfil socioeconómico específico para que las instituciones bancarias concedieran el crédito.

A partir de 1989 el mecanismo de asignación se hizo, en su totalidad, a través de créditos puente subastados entre los promotores, para asignarse individualmente una vez que la vivienda fuera adquirida. Así con estas modificaciones, el Fovi manejó directamente los créditos individuales, mientras que los créditos puente estaban a cargo de los promotores y el sistema bancario. El esquema de subastas, consistía en que los promotores pujaban por recursos públicos para la construcción y esto también garantizaba la compra de la vivienda. Para las subastas se hacían convocatorias dependiendo del programa financiero; en él se establecía los compromisos a subastar y se orientaban los recursos y las viviendas que se tenían que apoyar. En ocasiones en la convocatoria se definía la ubicación de las viviendas. Es importante anotar que las subastas eran

muy demandadas debido a que el Fovi era el único que otorgaba recursos para la construcción a los promotores.

La característica de los créditos, en los ochenta y los noventa, era otorgar crédito con subsidio y se delineó una estrategia con el fin de que la población pagara de acuerdo con los salarios; de este programa fue derivado el refinanciamiento que permitió el pago de la población con inflación del 50 y 100 por ciento. En resumen este enfoque permitió la existencia de subsidios y el pago oportuno, pero si a los 25 años quedaba un saldo, el acreditado no tendría que pagar ya que el remanente lo absorbía el fondo. La vigencia fue desde 1985 hasta 1999. En este último año se cambia al sistema a UDI, donde prácticamente se eliminó el subsidio.

NIVELES DE PRODUCCIÓN

Desde su creación en 1963 al 2000, el Fovi ha otorgado más de 700,000 créditos individuales para la adquisición de vivienda, incluidos los provenientes de convenios de cofinanciamiento con el Fovissste y el Gobierno del Distrito Federal así como los más recientes del Prosavi. El periodo de mayor actividad del Fovi ha sido en años recientes, ya que desde 1995 hasta el 2000 ha otorgado el 38 por ciento del total histórico, equivalente a 269,920 créditos.

En 1998 el monto de recursos destinados a créditos hipotecarios fue de 11,169 millones de pesos de los cuales el 71.4 por ciento (7,981.7 millones de pesos) fueron para financiar la construcción y adquisición de vivienda nueva, en tanto que el resto 3,187 millones de pesos, se destinaron al refinanciamiento de cartera. El número de créditos otorgados fue de 56,952, de los cuales 23,516 correspondieron a vivienda Tipo A, 21,616 a Tipo B1, 2,277 a tipo B2 y 9,543 a Prosavi.

Para 1999 las cifras fueron las siguientes: el monto de recursos destinados a créditos hipotecarios aumento a 14,248 millones de pesos, de los cuales el 74.2 por ciento (10,583 millones de pesos) fueron para financiar la construcción y adquisición de vivienda nueva, en tanto que 3,685 millones de pesos se destinaron al refinanciamiento de cartera. Como se puede apreciar en los dos años, casi tres cuartas partes de los recursos se orientan para financiar la construcción y adquisición de vivienda nueva.

En número de viviendas, los recursos financiaron en 1999 el otorgamiento de 59,118 créditos, correspondiendo 19,815 tipo A, 19,548 Tipo B1, 2,428 a Tipo B2 y B3 y 17,327 viviendas del Prosavi (valores de 35,000 y 40,000 UDI). Cabe destacar que el 62 por ciento de los créditos se concentró en las viviendas de menor valor (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Fovi, distribución de créditos según tipo de vivienda, 1995-2001

<i>Año</i>	<i>Prosavi</i>	<i>Tipo A</i>	<i>Tipo B1</i>	<i>Tipo B2</i>	<i>Tipo B3</i>	<i>Total</i>
1995		8,374	7,312	35,978		51,664
1996		9,046	10,901	17,674		37,621
1997	106	21,108	18,930	10,152		50,296
1998	9,543	23,516	21,616	2,277		56,952
1999	17,327	19,815	19,548	782	1,646	59,118
2000	11,789	9,675	11,209	14,044		46,717
2001*	6,442	4,454	5,533	4,151	10,219	30,799
Total	45,207	95,988	95,049	85,058	11,865	333,167
Porcentaje	13.6	28.8	28.5	25.5	3.6	100.0

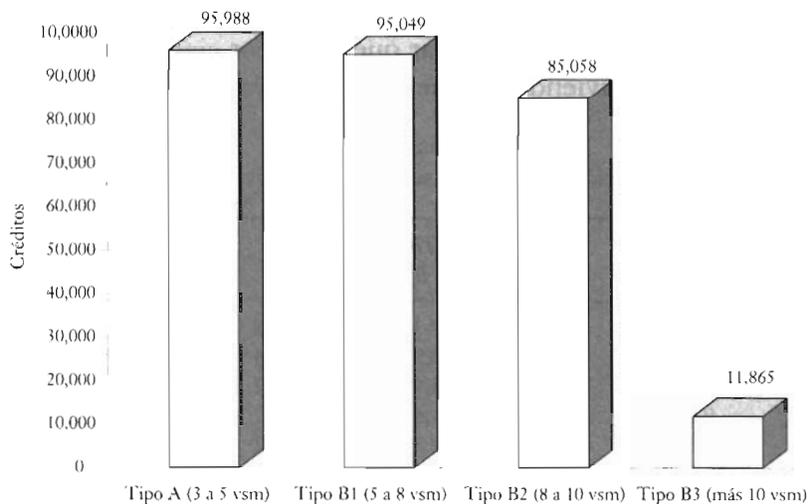
*Avance al mes de agosto de 2001.

Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Sedesol.

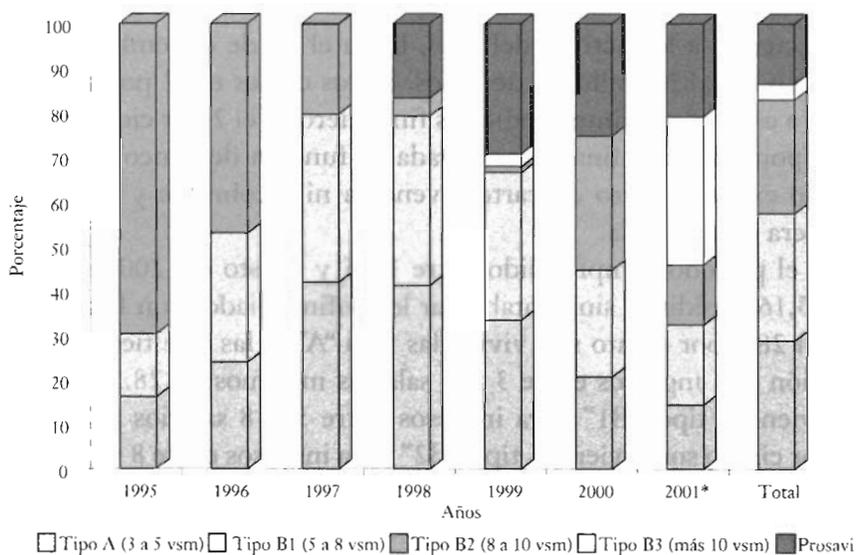
En cuanto a los activos del Fovi, hasta el 31 de diciembre de 1999, ascendían a 50,826 millones de pesos, de los cuales el 97 por ciento por cartera a cargo de los intermediarios financieros y el 2 por ciento restante son disponibilidades financieras. Dada su función de banco de segundo piso, no existe registro de cartera vencida ni incobrable y la solvencia financiera es adecuada.

En el periodo comprendido entre 1995 y agosto del 2001 se otorgaron 333,167 créditos, sin contabilizar los cofinanciados con Fovissste; de ellos, el 28.8 por ciento son viviendas tipo "A", a las que tiene acceso la población con ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos; el 28.5 por ciento son viviendas tipo "B1" para ingresos entre 5 y 8 salarios mínimos; el 25.5 por ciento son viviendas tipo "B2" para ingresos entre 8 y 10 salarios mínimos; el 3.6 por ciento para viviendas tipo "B3" para ingresos de más de 10 salarios mínimos y el 13.6 por ciento son viviendas tipo Prosavi para ingresos entre dos y cinco salarios mínimos (véanse cuadro 1 y gráficas 1 y 2).

Gráfica 1
Fovi: Distribución de créditos según tipo de vivienda, 1995-2001



Gráfica 2
Fovi: Distribución porcentual de créditos según tipo de vivienda, 1995-2001



Como muestran las cifras anteriores, en los últimos siete años, la mayoría de la población atendida por el fondo es de ingresos más altos, casi el 58 por ciento de la población acreditada se ubica en los segmentos de más de cinco salarios mínimos y solo el 13.6 por ciento son trabajadores que perciben entre tres y cinco salarios mínimos y reciben subsidio. Además los créditos tipo A y los Prosavi a partir de 1998 muestran una tendencia hacia la baja (véase gráfica 2).

Programa de Apoyo y Subsidio a la Vivienda (Prosavi)

Para hacer frente a las nuevas condiciones del mercado de vivienda de interés social, sobre todo a partir de 1995 con la crisis económica, entre el valor de las viviendas y el ingreso familiar, se diseñó en 1997 el Prosavi, con poca fortuna en dos años y hasta 1999 prácticamente inicia, incorporando por primera vez en México, un subsidio directo al valor de la vivienda, ofreciendo viviendas terminadas con precios inferiores a los 85 salarios mínimos mensuales ajustados por los valores sustitutos. Con estas características, el Prosavi ofrece una alternativa crediticia de vivienda para la población cuyos ingresos se hallan entre tres y cinco salarios mínimos.

En sus inicios el subsidio entregado por el gobierno fue a la tasa de interés; desde el punto de vista fiscal este subsidio significa contraer un compromiso anual; si un crédito se pactaba a 25 años, significaba comprometer recursos por ese tiempo. Desde el año 2001 se conviene un subsidio al frente, lo cual significa reconocer el valor del subsidio desde un principio y solamente compromete los recursos fiscales de un ejercicio. Lo anterior se traduce en menor presión fiscal en el tiempo y da más transparencia al subsidio.

Al estar orientado a trabajadores que perciben entre tres y cinco salarios mínimos mensuales, es posible sostener que esto representa un problema con la población de menos de tres salarios mínimos, quienes no pueden pagar un crédito aun con subsidio. Según esta norma debemos pensar que el Prosavi es un esquema de subsidio y crédito para personas que pueden pagar un crédito y el gobierno lo complementa como subsidio. El subsidio es de 16,000 UDI con un valor máximo de la vivienda de 45,000 UDI (150,000 pesos), la cual es de 40 metros cuadrados, con

condiciones mínimas aceptables. Al inicio de sus operaciones el Prosavi daba al frente 8,000 Udis y subsidio en tasa.

De la información que obtuvimos del Fondo, 1999 fue el año en que se entregaron más créditos y subsidios para la adquisición de 17,327 viviendas. El total acumulado de 1995 a 2001 es de 45,207 viviendas, con un peso porcentual de 13.6 por ciento del total de créditos otorgados y un promedio anual de 6,458 en el periodo (véase cuadro 1).

La recuperación de los créditos

Debido a que el Fovi atendió a población de estratos relativamente altos, y a que ha mantenido una política de recuperación, los niveles de recuperación de créditos han sido altos, lo cual ha dado como resultado un costo de financiamiento bajo.

La operación de este organismo ha pretendido ser transparente en su asignación de los créditos y se ha evitado politizar su funcionamiento; por ello, no ha trabajado con organizaciones sociales. Los instrumentos financieros son accesibles a las familiares con ingresos mayores a 3.5 salarios mínimos, de modo que debemos pensar que la mayoría de la población demandante de vivienda no ha logrado acceder al financiamiento que el Fovi ha ofrecido. Como ya se mencionó, este organismo ha priorizado, por la limitada disponibilidad de recursos, los sujetos de crédito seguros para la recuperación.

El dilema es tener una alta recuperación de los créditos y accesibilidad a los mismos. De hecho, el criterio en la operación de Fovi ha sido destinar los créditos a la población “sujeto de crédito” y la decisión de no sacrificar una alta recuperación de los créditos ha sido posible en detrimento de la accesibilidad a los mismos.

La cartera vencida tiene dos dimensiones: una se refiere a la operación del fondo con los intermediarios financieros y la cartera vencida aplicaría cuando un intermediario no le paga al Fovi; la otra es cuando el intermediario tiene cartera vencida. En la primera los bancos y las Sofoles pagan puntualmente. En cuanto a la segunda existen diferentes niveles de cartera vencida, los bancos tienen una cartera vencida; de cerca del 10 por ciento, pero según los funcionarios del fondo esto es normal con los problemas económicos de 1995; esta cartera se originó desde los setenta y ochenta y las Sofoles tienen una cartera vencida del 1.5 por ciento.

RELACIONES CON LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL

Como ya se mencionó, el fondo nunca atendió grupos organizados, para evitar la cartera vencida; en sus reglas de operación se impiden el trabajo con gremios o sindicatos. Las condiciones de este organismo no se ofrecen a los gremios, se dan de manera individual. De acuerdo con las características de los programas no podrán concentrarse adquirentes de un solo patrón o gremio en más de un 25 por ciento en un mismo conjunto habitacional.

Los otros agentes que participan en los esquemas del fondo son los promotores privados y las Sofoles; con los promotores, la relación ha sido respetuosa, cordial y de trabajo y se conoce el comportamiento de su experiencia profesional; para ellos la vivienda es un buen negocio, el interés social se lo dejan a los organismos de la vivienda de los trabajadores y por ello, deben cumplir una serie de requisitos normativos de operación complejos, lo cual ha significado que Fovi no trabajó con promotores pequeños; los que cumplían eran de mediana y gran capacidad. Es importante mencionar que el fondo nunca calificó el desempeño de las empresas con las que trabajó a lo largo de su historia.

La incorporación de los intermediarios como las sociedades de objeto limitado (Sofoles)

Cuando los bancos ya no dieron créditos, se fomentaron intermediarios nuevos, especializados en hipotecas; en consecuencia se incluyó este intermediario desde finales de 1994. Las Sofoles para trabajar con Fovi-SHF tienen que cumplir con una serie de condiciones, de organización y capital, debido a que para ser un intermediario y tener la posibilidad de administrar los créditos se requiere un tamaño mínimo de organización. También se solicitan a las calificadoras financieras que las califiquen y con base en ello se registran.

El fondo no tenía criterios de registro muy estrictos, las calificadoras no eran obligatorias, pero sí se solicitaban los otros requisitos de organización y capital. Además había márgenes de intermediación muy definidos, eran recursos con subsidios y se buscaba que la intermediación se adecuara al esquema de subsidios. Fovi pagaba de acuer-

do con el costo: si una casa tenía 7 al millar, entonces se pagaba 2.50 al millar. En cambio la SHF no paga nada a las Sofoles.

Las Sofoles además de originar y calificar el crédito, administran la cobranza y pagan puntualmente. Fovi y SHF no llevan a cabo gestiones individuales y si alguien necesita una casa debe ir con las Sofoles. Lo normal es que si alguna persona quiere un crédito, busca donde hay una casa y si dice crédito Fovi, la persona que está vendiendo le explica el procedimiento para obtener el financiamiento, y con qué Sofol está trabajando y ésta recibe dinero de SHF antes que se recibía de Fovi. El promotor que vende la casa solicita la documentación del comprador y la entrega a la Sofol, quien hace la originación, lo califica y gestiona con Fovi y SHF el dinero para la adquisición de la casa; posteriormente cada mes cobra al acreditado para pagarle a Fovi y SHF.

Actualmente la SHF ésta trabajando con 11 Sofoles. La comisión que cobra cada intermediario no está establecida, es libre y algunas cobran más que otras. Son dos comisiones que cobran: una es el margen de intermediación, es decir, es el margen que cubre el riesgo del crédito; por ejemplo, si alguien no le paga a la Sofol, ésta tendrá que pagar a la SHF, por eso tiene que tener un colchón o garantía para estos casos. Si cobra muy bien y no hay quebranto, esto es una ganancia para ellos. La otra es por administrar el crédito; el Fovi establecía la cantidad que deberían de cobrar y ésta era de 65 UDI como referencia, podría ser más cada mes; en pesos son aproximadamente 150 pesos por cobranza.

ACCESO AL SUELO URBANO

Por las características jurídicas y los objetivos de este organismo, nunca tuvo la necesidad de formar una reserva territorial para los programas de vivienda financiada, la cual era responsabilidad de los promotores privados a quien el Fovi, ahora SHF, financian. En una segunda modalidad los conjuntos se realizaban en terrenos propiedad de algún fideicomiso especial.

TIPO Y CALIDAD DE LAS VIVIENDAS FINANCIADAS

El Fovi, en sus inicios, cuidaba la calidad de la vivienda financiada mediante normas generales de diseño urbano y arquitectónico, debido a que suministraban los recursos contra avance y calidad de los materiales y la estruc-

tura; con los cambios presentados se fue relegando esta actividad y se dejó a los intermediarios como las Sofoles. En estos momentos la revisión de la calidad de la vivienda por parte del SHF es mínima, por no decir que no hay supervisión. La población se ha quejado, pero según la información de la sociedad éstas han sido pocas y las resuelven las Sofoles o los constructores. El criterio que rige en las Sofoles es que si la vivienda se vende y la población no deja de pagar se piensa que la calidad no es mala.

En cuanto al concepto de vivienda de interés social, éste ha ido cambiando al interior de Fovi y de la SHF; en el pasado se pedía un mínimo de metrajes y se presentaba una correspondencia entre el valor de la vivienda y el metraje; obviamente los acabados distorsionaban el valor. El mínimo de Prosavi es de 40 metros cuadrados, que corresponde a casas de 150,000 pesos o 45,000 UDI.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ACCIONES

Los criterios establecidos para la distribución de los créditos y la inversión en el país son dos: el primero es de carácter demográfico, se propone hacer desarrollos habitacionales donde se concentra más población. El segundo es económico y financiero, donde se conjuntan ciertas economías de escala. Por ejemplo, Salamanca tiene una tasa de crecimiento del 6 por ciento; ahí el fondo y ahora la SHF proyecta construir viviendas, pero si esta ciudad no genera economías de escala para un promotor, no van a edificar allí; se van a León o a Guanajuato.

Con base en estos criterios se puede considerar que dejan fuera de los programas de financiamiento a muchas localidades del país con necesidades de vivienda, ya sea para adquisición o para el mejoramiento, como las de los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, que son los que presentan los mayores índices de pobreza en el país. Esto es contradictorio, como veremos en el capítulo 10; adonde se deben de orientar los programas de vivienda de interés social en porcentaje alto, no es posible por sus condiciones de mercado. Por ello, en la distribución de los créditos a nivel nacional, por entidad federativa, se percibe una importancia del Estado de México, Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Guanajuato con más de 12,000 créditos de 1995 al 2000. En oposición, Campeche, Tabasco, Zacatecas, Baja California Sur y Tlaxcala con menos de 2,000 créditos en el periodo (véanse cuadros 2 y 3).

Cuadro 2
Créditos Fovi ejercidos por estado, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>	<i>% del total</i>
Aguascalientes	-	379	493	1,139	675	465	3,151	1.2
Baja California	3,669	2,751	4,459	5,494	5,769	6,006	28,148	10.4
Baja California Sur	173	-	290	209	520	558	1,750	0.6
Campeche	-	-	84	-	-	208	292	0.1
Chiapas	1,009	335	282	35	201	612	2,474	0.9
Chihuahua	1,127	1,546	1,723	3,121	3,976	2,748	14,241	5.3
Coahuila de Zaragoza	1,300	1,508	1,780	1,262	1,702	627	8,179	3.0
Colima	722	290	661	751	654	373	3,451	1.3
Distrito Federal	6,018	3,978	6,012	3,531	5,468	4,268	29,275	10.8
Durango	901	-	398	674	441	484	2,898	1.1
Guanajuato	2,495	1,851	1,869	2,397	1,879	1,696	12,187	4.5
Guerrero	-	461	1,104	676	207	72	2,520	0.9
Hidalgo	646	834	-	459	346	240	2,525	0.9
Jalisco	-	-	2,843	4,092	2,503	1,974	11,412	4.2
México	2,856	1,744	7,501	7,934	9,401	7,215	36,651	13.6
Michoacán de Ocampo	824	374	1,237	735	426	461	4,057	1.5
Morelos	249	439	703	1,083	595	104	3,173	1.2
Nayarit	201	296	176	651	722	156	2,202	0.8
Nuevo León	2,762	1,659	3,553	2,810	3,439	2,918	17,141	6.4
Oaxaca	-	352	544	628	707	1,279	3,510	1.3
Puebla	910	198	1,515	1,728	2,909	1,893	9,153	3.4
Querétaro de Arteaga	291	372	2,129	1,975	1,193	1,409	7,369	2.7
Quintana Roo	26	56	480	1,218	1,889	1,315	4,984	1.8
San Luis Potosí	802	772	1,238	1,447	2,059	1,490	7,808	2.9
Sinaloa	2,726	1,115	1,286	4,095	4,163	2,585	15,970	5.9
Sonora	2,928	1,277	1,364	3,221	3,439	2,234	14,463	5.4
Tabasco	44	117	69	73	39	201	543	0.2
Tamaulipas	151	827	1,291	1,572	1,425	1,231	6,497	2.4
Tlaxcala	743	233	270	78	414	44	1,782	0.7
Veracruz-Llave	1,147	1,227	999	1,656	1,541	1,070	7,640	2.8
Yucatán	564	98	111	470	840	648	2,731	1.0
Zacatecas	551	229	224	211	408	120	1,743	0.6
Total	35,835	25,318	46,688	55,425	59,950	46,704	269,920	100

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (1997), "Estadísticas de vivienda 1993-1997", disco compacto; Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), "Estadísticas de vivienda 1998-2000", disco compacto.

Cuadro 3
Inversión Fovi ejercida por estado, 1995-2000

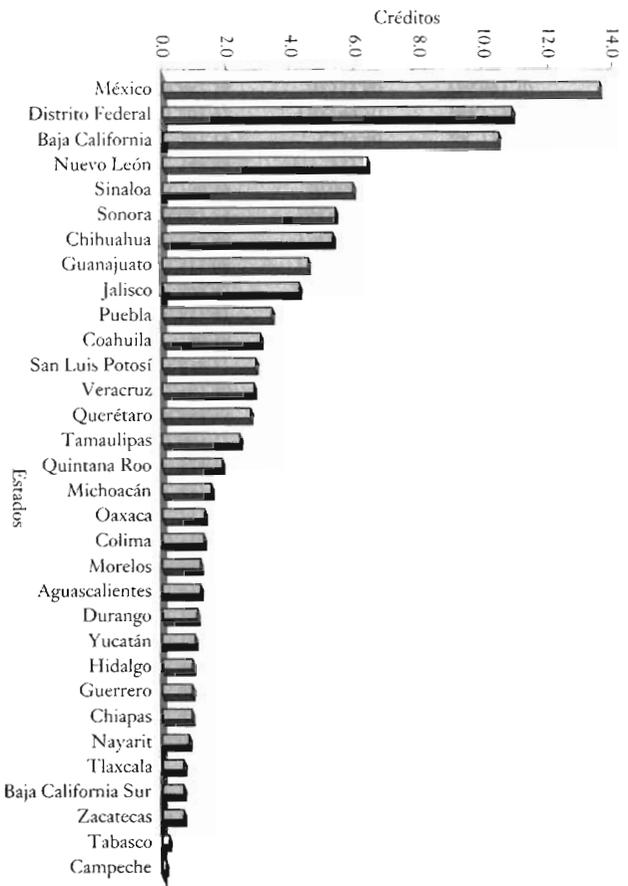
<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>	<i>% del Total</i>
Aguascalientes	14,728.92	13,722.16	27,012.23	72,461.08	45,003.63	56,185.30	229,113.32	1.3
Baja California	137,387.97	113,742.95	231,515.00	342,999.13	329,425.43	1'086,559.50	2'241,629.99	12.5
Baja California Sur	2,094.18	1,533.07	1,422.63	14,746.43	29,747.59	89,599.40	139,143.30	0.8
Campeche	804.84	120.61	1,296.09	0	0	24,816.20	27,037.74	0.2
Chiapas	26,405.08	8,928.00	9,895.90	948.36	7,073.76	56,654.20	109,905.30	0.6
Chihuahua	31,111.10	45,334.96	72,158.79	198,165.42	262,457.43	481,326.70	1'090,554.40	6.1
Coahuila de Zaragoza	41,129.19	55,307.39	92,284.28	87,907.72	145,983.64	72,113.80	494,726.01	2.8
Colima	26,609.03	15,579.51	24,135.57	36,587.26	32,399.04	38,326.10	173,636.50	1.0
Distrito Federal	260,728.46	20,905.02	66,528.91	165,919.60	403,186.28	706,605.20	1'623,873.47	9.0
Durango	24,596.80	4,237.88	11,003.24	24,340.51	41,102.04	38,963.50	144,243.97	0.8
Guanajuato	66,069.21	62,086.92	99,448.78	162,398.01	141,455.31	242,954.80	774,413.02	4.3
Guerrero	4,062.06	7,453.12	37,046.33	37,055.90	16,668.58	13,005.70	115,291.69	0.6
Hidalgo	25,422.78	19,992.07	12,016.00	9,415.65	24,516.72	37,373.00	128,736.22	0.7
Jalisco	51,030.71	31,909.14	130,032.99	271,154.47	195,755.05	211,035.90	890,918.26	5.0
México	95,291.49	150,450.53	391,489.06	543,339.25	596,457.76	1'055,543.50	2'832,571.59	15.8
Michoacán de Ocampo	26,056.07	15,154.22	57,718.40	60,467.62	34,524.18	58,058.00	251,978.49	1.4
Morelos	4,847.00	18,928.54	33,917.22	62,357.08	22,065.17	17,232.60	159,347.61	0.9
Nayarit	8,183.99	2,759.70	8,232.15	41,686.39	48,883.55	18,190.90	127,936.69	0.7
Nuevo León	98,963.76	100,064.05	176,072.38	202,101.37	282,567.30	316,744.40	1'176,513.26	6.5
Oaxaca	3,639.74	12,804.27	29,968.96	38,486.04	25,838.27	103,422.10	214,159.37	1.2
Puebla	27,390.14	11,575.28	31,576.85	80,718.59	177,740.38	198,919.90	527,921.14	2.9
Querétaro de Arteaga	6,979.62	28,664.58	100,878.08	125,688.43	94,857.41	229,185.80	586,253.92	3.3
Quintana Roo	337.23	0	20,066.78	64,083.24	115,698.42	238,021.20	438,206.87	2.4
San Luis Potosí	40,638.70	33,065.01	67,161.06	68,748.29	153,515.08	145,740.50	508,868.64	2.8
Sinaloa	88,895.58	59,596.81	79,987.61	199,866.12	240,254.86	324,454.50	993,055.49	5.5
Sonora	90,256.87	39,941.76	57,747.20	128,018.86	198,082.25	264,416.80	778,463.74	4.3
Tabasco	4,663.16	7,260.27	2,126.38	4,939.74	3,738.39	26,006.40	48,734.33	0.3
Tamaulipas	8,364.17	23,895.29	84,180.23	56,922.63	79,348.88	177,335.80	430,047.01	2.4
Tlaxcala	15,759.06	14,652.12	13,567.45	3,220.38	18,281.19	3,239.40	68,719.60	0.4
Veracruz-Llave	43,307.36	28,690.87	43,945.56	66,877.26	81,202.92	120,749.70	384,773.67	2.1
Yucatán	40,589.28	7,956.59	8,546.54	19,162.71	39,882.38	70,555.80	186,693.30	1.0
Zacatecas	15,609.92	6,120.48	7,170.84	9,156.33	33,082.15	13,497.10	84,636.83	0.5
Total	1'331,953.48	962,433.16	2'030,149.49	3'199,939.88	3'920,795.02	6'536,833.70	17'982,104.72	100.0

Nota: Corresponde a pesos deflactados con el Incevis base 2000.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (1997). *Estadísticas de vivienda 1993-1997*, disco compacto y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), *Estadísticas de vivienda 1998-2000*, disco compacto.

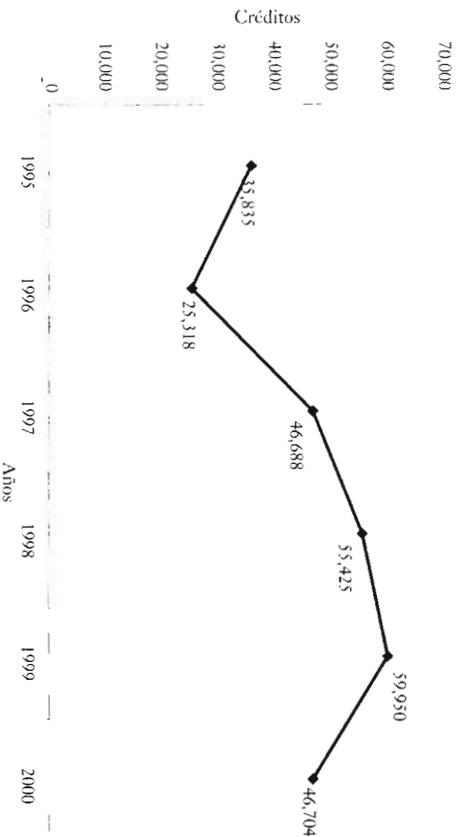
Gráfica 3

Fovi: Distribución porcentual de créditos por estados, 1995-2000



Gráfica 4

Fovi: Total de créditos ejercidos, 1995-2000



Lo relevante en el periodo es que en el 19 por ciento de las entidades se concentra más del 50 por ciento de los créditos. En comparación con Fovissste este organismo presenta mayor grado de concentración en pocos estados.

De manera inversa, en el 61 por ciento de las entidades se concentra el 48 por ciento de los créditos; los estados con menos créditos en este periodo son: Campeche, Tabasco, Zacatecas, Baja California Sur y Tlaxcala, con menos de 2,000 créditos (véanse cuadro 2 y gráfica 3).

En la gráfica por estado y año, se observa que durante todo el periodo, 23 entidades están en el rango de 39 a 2,000 créditos anuales, seis se ubican en el rango de 1,000 a 5,000 y los tres restantes, México, Distrito Federal y Baja California, exceden este límite en los años 1997, 1998, 1999 y 2000. Ante estas cifras podemos concluir que el Fovi otorga en su mayoría menos de 2,000 créditos anuales en cada estado. De manera general, se aprecia que el número total de créditos por años presentó una tendencia a la baja de 1995 a 1996: pasó de 35,835 a 25,318 créditos ejercidos, a partir de este año; con altibajos el número crece hasta llegar a los 46,704 en el 2000 (véase gráfica 4).

Mientras el número de créditos presenta un comportamiento de altibajos, los montos de inversión muestra una trayectoria hacia la alza, en pesos constantes del año 2000; de 1995 al 2000 la inversión ejercida se incrementó de 1,332 a 6,537 millones de pesos, respectivamente. Lo anterior, como lo veremos más adelante, representa que el costo promedio por crédito aumentó (véase cuadro 3).

En cuanto a los montos de inversión por estado, se observa que el 50 por ciento se concentra en cinco entidades, siendo el Estado de México donde se ha invertido más, con el 16 por ciento del total en los últimos seis años del siglo pasado; continúa en importancia Baja California, Distrito Federal, Nuevo León y Chihuahua, con porcentajes mayores del 6 por ciento. Por el lado contrario, los estados que muestran menor inversión en el periodo son Campeche, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas con porcentajes menores del 0.5 por ciento del total. La población de las zonas metropolitanas de estos estados está en un rango de 109,000 a 520,000 habitantes, en el 2000 (véase cuadro 3).

Las anteriores cifras nos muestran que el fondo otorga créditos y orienta la inversión en tres estados donde existen zonas metropolitanas importantes con población en el año 2000 mayor a 3.5 millones de habitantes, como son el Estado de México, Distrito Federal y Nuevo León.

En cuanto al valor promedio por crédito, que resulta de dividir el total de la inversión entre el número de créditos ejercidos en el periodo, tenemos que en los cuatro primeros años se presentan tasas de crecimiento bajas de 1995 a 1999, cuando pasa de 37.17 mil pesos por crédito a 65.4 mil, respectivamente; en el último año de la década de los noventa el costo por crédito aumentó considerablemente con una tasa del 114 por ciento. Por estado tenemos que Campeche, Tabasco y Quintana Roo tuvieron los valores más altos por crédito en todo el periodo con precios mayores de 80,000 y menores de 100,000 pesos los tres del sureste mexicano. Los créditos más bajos se presentaron en Tlaxcala, Chiapas y Guerrero, estados con índices de marginación altos.

Por regiones en el periodo de 1993 a 1996, dos concentran el mayor número de créditos otorgados por el fondo, con un rango de 19.7 a 24.1 por ciento; la primera agrupa a los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y San Luis Potosí; la segunda es la denominada región centro del país comprendida por el Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Como se observa, la mayor concentración se da en el Centro, Bajío y parte del occidente del país. Por el contrario, la región del golfo de México es la que tiene la menor presencia en el financiamiento de la vivienda, en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche, con un rango de 2.4 a 6.5 por ciento.

En el periodo de 1997 a 2000, la configuración regional cambia, manteniéndose la región centro y la región del noroeste con los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit, con un rango de 22.7 a 24.5 por ciento. La región del occidente y el Bajío pasan a un segundo nivel de concentración de los créditos, con un nivel de 14.7 a 22.6 por ciento. Las regiones con menor número de créditos son las del golfo de México, las del sur y sureste a las cuales pertenecen los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

De acuerdo con las estadísticas de vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, por créditos ejercidos, el Fovi ha variado su importancia en el sistema nacional de vivienda de 1995 al 2000: descendió de 6.80 a 9.82 por ciento, respectivamente, del total de créditos otorgados; en 1996 alcanzó el valor más bajo, 4.3 por ciento y en 1998 y 1999 su actividad representó el 12.98 y 12.93, respectivamente. Vale la pena resaltar que siempre se ha mantenido por debajo del Infonavit: en cuanto a créditos otorgados es el segundo organismo a nivel nacional.

RELACIÓN CON LOS GOBIERNOS LOCALES

No se tiene una relación directa; la SH y Fovi no necesitan del dinero de los gobiernos estatales para llevar a cabo sus programas; el programa de este organismo se diseña de acuerdo con la demanda de vivienda en cada entidad y esa demanda no depende del gobierno.

Se piensa que el trabajo con gobiernos crea compromisos políticos, los cuales distorsionan el objetivo del financiamiento de vivienda. Se pretende la cooperación y coordinación en dos sentidos: uno de carácter jurídico, para que se pueda ejecutar una garantía y otro mediante la forma de registrarse en el registro público. Lo que se pretende es que se otorguen facilidades para poder desarrollar el mercado secundario; en este mercado se puede vender una obligación de una persona a otra, pero para eso las leyes estatales tienen que permitirlo.

La otra forma de coordinación es mediante el programa de subsidios; lo que se planea es la participación de los gobiernos locales en la misma proporción del gobierno federal. En algunos estados no hay Prosavi por que el gobernador no quiere, pero principalmente se ha hecho para crear incentivos. Las reglas de Prosavi establecen que en los estados donde existan acciones que mejoren la escrituración se otorguen facilidades para más hipotecas, se les apoye con el subsidio para incentivar a los estados o municipios.

En cuanto a los permisos de fraccionamiento y usos del suelo la SHF y Fovi sólo solicitan a los desarrolladores que se cumplan con estas normas, pero no tienen comunicación directa con los estados y municipios. Si un desarrollador no cumple con los requisitos no se da el financiamiento. Aquí también las Sófoles tienen una participación relevante como intermediario para que se cumpla la normatividad de cada estado.

EL CAMBIO DE FOVI A LA SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF)

Hasta 1995, como ya se mencionó, los créditos de Fovi presentaban una característica importante: el subsidio en tasa; debido a que tenía una contrapartida, el fondo pagaba al Banco de México esa misma tasa; era una institución sana, nunca tuvo problemas de saneamiento financiero y lo que tenía era necesidad de más recursos.

Después de los problemas económicos de 1995 se modificaron las condiciones a petición de las instituciones financieras internacionales; para mejorar los créditos se debería de eliminar gradualmente el subsidio, lo que implicaba dos procesos: uno en términos de la población que requería de subsidio, suministrando el subsidio al frente, como en el caso del Prosvi; el segundo era abandonar el subsidio en tasas y elegir la tasa del mercado, porque el gobierno *no tiene los recursos necesarios para el Fovi*.

El cálculo de los recursos necesarios para la operación del Fovi ascendieron a 20,000 millones de pesos; según la SHF, el gobierno no dispone de ese dinero para presupuestarlo cada año. La otra situación fue el aspecto jurídico del fondo; éste no le permitía ir al mercado sin la garantía del gobierno y si alguien iba al mercado de fondeo tenía que ser como cualquier otra institución; ahora Sociedad Hipotecaria tiene la garantía, por lo que era necesario cambiar la estructura de Fovi.

En resumen, se presentaba un problema de necesidad de recursos, para lo cual se debía acudir al mercado sin garantías; esto iba a encarecer las tasas y en última instancia la vivienda. Además, Fovi iba a manifestar problemas desde el punto de vista de sus objetivos de otorgar créditos a la vivienda de interés social; iban a ser mucho más caros y no tenían la facilidad de salir al mercado porque su condición jurídica no se lo permitía; tampoco el Banco de México le podía prestar más dinero porque su ley orgánica de 1993 no se lo autorizaba; ya no hay encaje legal, se canceló una fuente de fondeo, no había caminos para mantener a Fovi como éste estaba estructurado. Sin embargo no representaba un problema de ganancia, de utilidades o de rentabilidad; el último balance de Fovi registraba utilidades de cerca de 1,000 millones de pesos; no era un problema financiero, sino de factibilidad por como está estructurado ante las nuevas condiciones de mercado.

El Fovi sigue siendo viable como está, porque maneja adecuadamente los créditos y pasivos, si se le mueven las condiciones posiblemente se manifestarían problemas. El resultado fue la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), una institución que se le otorgó la garantía para salir al mercado a obtener fondos y puede tener tasas en condiciones del mercado, lo cual le servirá para otro tipo de actividades. De esa manera nació la SHF, el requerimiento de recursos para vivienda en el largo plazo va a hacer de la bursatilización un elemento básico y actualmente Fovi no lo puede hacer por sus características jurídicas.

Dentro de las condiciones generales de financiamiento están todos los esquemas, a excepción de la vivienda en renta; no se ha tenido mucha demanda de renta con opción a compra, pero existe la posibilidad de que un desarrollador impulse la renta, entonces las condiciones podrían cambiar. Sin embargo lo que se está otorgando más son viviendas nuevas, usadas y lotes, para el mejoramiento falta mucho, no se tiene el incentivo por parte de los desarrolladores para manejar este esquema. Lo anterior es de alguna forma entendible pues las Sofoles ubican una caseta en desarrollo que incluye más de 60 viviendas, pero no es rentable, se trata del caso de los programas de mejoramiento donde se tendría una casa y un perito que supervise los avances. Aunque no es rentable desde el punto de vista de su operación, para la SHF sí es importante, por eso pretende incorporar otros intermediarios que sí les interese el mejoramiento. Para los bancos los créditos menores a 100,000 pesos no son atractivos.

En el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 se establece la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la cual administra al Fovi a partir del 26 de febrero del 2002 cuyo objetivo es otorgar *apoyos financieros y garantías* para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de intermediarios financieros como las instituciones de banca múltiple y las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario registradas ante Fovi. Los recursos del financiamiento se asignan a través del sistema de subastas a las que son llamados los promotores de vivienda registrados en el fondo, así como los intermediarios financieros autorizados.

El mandato de la SHF es lograr que el sector financiero participe con recursos propios, porque son necesarios. De manera conjunta se tiene que desarrollar la participación de los mercados para que el sistema financiero hipotecario primario se pueda colocar en los mercados de capitales. Otro cambio importante es la creación de una garantía federal en los créditos de vivienda a fin de incentivar la inversión privada. Dentro de la política del actual gobierno federal, la SHF está considerada como una herramienta de ejecución.

Reglas de operación

Por las características de mercado de vivienda, entre las operaciones que tiene contemplada la SHF destacan las siguientes: fondarse en el mer-

cado, ya que se pretende que no se dependa de ninguna manera de los recursos del gobierno federal; cuidar el riesgo de tasas; otorgar garantías sobre hipotecas: desarrollar el mercado secundario de hipotecas; inducir la conformación de más intermediarios (mayoristas, garantes de hipotecas y garantes de emisiones); prepararse para operar sólo mediante garantías dejando el fondeo a otros intermediarios para convertirse en garantes del mercado secundario de vivienda; operar sin la garantía del gobierno federal y en un plazo de 10 a 12 años sería un intermediario independiente administrando el Fovi. Al ser un organismo financiero tiene activos y pasivos; sus activos son la cartera y los pasivos los adeudos con el gobierno federal, el Banco de México y con algunos organismos internacionales; entonces la idea es no solamente que el Fovi se quede sin dar créditos, sino que su cartera sea administrada por la SHF.

Ley orgánica

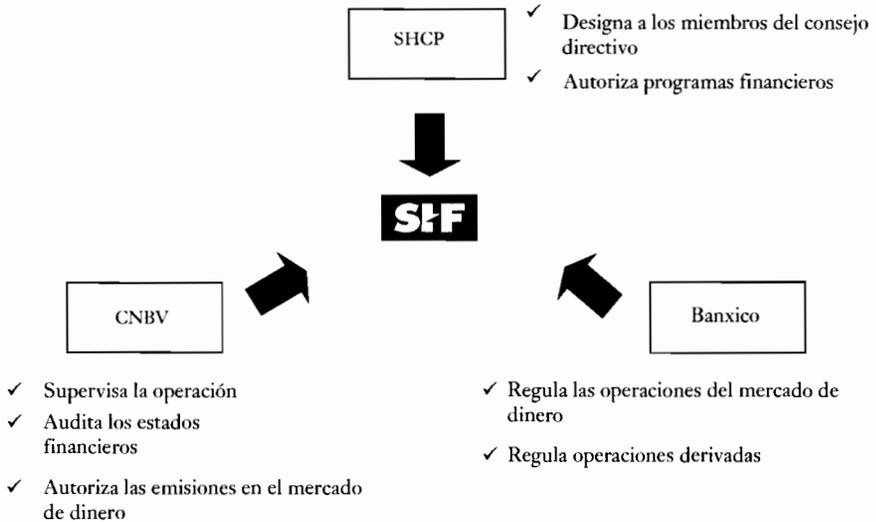
Las operaciones autorizadas en la ley orgánica son, para el largo plazo, trabajar sólo mediante garantías y dejar el fondeo a otros intermediarios, es decir, con esta nueva institución se va a convertir prácticamente en garante del mercado secundario, en general del mercado hipotecario, en 10 o 12 años. En este sentido, la SH se comportará como una banca de desarrollo, para ser facilitadora del mercado, en lugar de ser fondeadora directa. Como consecuencia de lo anterior, dentro de este plazo se presentará el encarecimiento de la garantía del gobierno federal, por lo cual este banco va a ser prácticamente intermediario independiente.

Entonces la SHF administrará los recursos del Fovi, en lugar del Banco de México la SH es el fiduciario y este fideicomiso es una entidad financiera que tiene una serie de activos y pasivos, sus activos son la cartera y los pasivos son los adeudos que tiene con el gobierno federal, con el Banco de México y con algunos organismos internacionales, por lo cual el Fovi no solamente se queda sin dar créditos sino que su cartera tiene que ser administrada y SH será quien la administre.

Estructura

La SHF está regulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los cuales llevan a cabo las actividades indicadas en el esquema 1.

Esquema 1 Marco regulatorio



El órgano de gobierno de la SHF es su Consejo Directivo, el cual está integrado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, la Secretaría de Desarrollo Social y Conafovi, un consejero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un consejero independiente.

La nueva estructura administrativa de la SH es de 300 trabajadores; se incrementó el 200 por ciento de la plantilla que existía en el Fovi, debido a que por sus atribuciones necesita una estructura más completa; se han creado las áreas de prestaciones y de administración, actividades que antes realizaba el Banco de México (presentación del subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF).

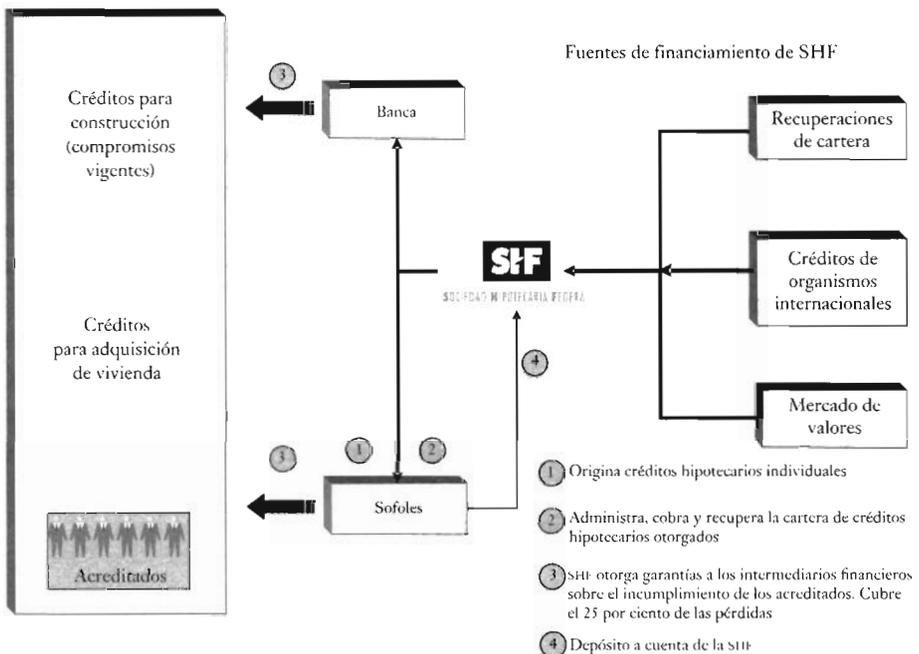
Población objetivo

A diferencia de los otros organismos de vivienda, la Sociedad Hipotecaria no tiene un universo de acreditados; su población objetivo es aquella que en condiciones de mercado puede comprar una casa, aunque se está trabajando para que sea toda la población necesitada.

Financiamiento

La SH tomó el lugar del Fovi en el fondeo al mercado final, pero hay una serie de diferencias muy importantes: en cuanto a la conformación propiamente de la SH, una de las diferencias es que el nuevo banco de desarrollo debe salir por recursos al mercado; antes el Banco de México, principalmente, y la SHCP eran los que financiaban al Fovi. Ahora el mandato para la Hipotecaria Federal es ya no depender de recursos del gobierno federal, todo deber ser a través de mercado. Aunque actualmente sus fuentes son la recuperación de créditos, los créditos de organismos internacionales y el mercado de valores (véase esquema 2).

Esquema 2
Financiamiento Sociedad Hipotecaria Federal



En las condiciones del financiamiento se obliga a cuidar el riesgo de las tasas de interés, ya que los recursos de los créditos de vivienda se comprometen a plazos muy largos, de 20 a 30 años, entonces para tener

una certidumbre sobre las tasas es muy complicado, no se puede asegurar que las tasa actuales se van a mantener controladas de alguna forma durante 15 o 20 años. En el pasado no se presentaba ese problema en Fovi porque el Banco de México fijaba una tasa sobre el fondeo y solamente se cuidaba esa tasa. Con las nuevas condiciones no hay tasas en el mercado a plazos tan largos, por lo cual la SHF será muy cuidadosa al obtener recursos y en el costo de los recursos. En resumen la nueva institución no sólo tiene que dar créditos sino buscar los recursos y la calidad de los mismos.

Además tendrá un papel muy importante en las garantías; como ya se mencionó, el Fovi también las otorgaba, pero tenía una particularidad, sobre todo a principios de que empezó a extenderlas en 1993; por éstas originalmente no cobraba nada, era un seguro del gobierno federal a los acreditados; si alguien no pagaba nada se podía recuperar el crédito en alguna parte. La SHF le va a dar más peso a la parte de garantías sobre hipotecas y no sólo a la garantía del crédito sino otro tipo de garantías accesorias que van hacer más amplio el mercado.

Por otra parte, el desarrollo del mercado secundario es una tarea que se ha aplazado desde hace una década; con la nueva estructura de la SHF se puede volver una realidad. Adicionalmente, se tiene programado inducir a más intermediarios en el mercado hipotecario, esto significa tener por ejemplo mayoristas garantes de hipotecas y garantes de emisiones. Ahora se han formado intermediarios que no existían en el mercado y con el desarrollo del mercado secundario van a salir otro tipo de intermediarios, porque hay una serie de intereses en términos de ganancias que van a favorecer su creación.

El Banco de México ya no va a dar financiamiento a partir de la creación de la SHF. Esta sociedad se creó con un capital de 10,000 millones de pesos; con esos recursos inició su operaciones el año pasado y con ello se canalizó mucho fondeo a la construcción y se recurrió al mercado para obtener recursos. Incluso el año pasado hubo un bono que la SHF compró a largo plazo en el mercado tradicional, pagando aproximadamente el 9 por ciento de interés. En este año se han emitido pagarés, bonos y otra serie de instrumentos para poder obtener recursos.

Se puede entrar con líneas bancarias, principalmente en sociedades de inversión como las Siefors y algunas aseguradoras. ¿Por qué se tra-

baja así? Se quiere obtener recursos, no en el corto plazo, por lo cual se está tratando de ir lo más lejos que se pueda (actualmente se tiene uno de siete años y otro de cinco años).

La SHF concurre a la bolsa y en ella se negocia y obviamente hay compradores; también al igual de otros agentes que quieren recursos se acude a los bancos, a las aseguradoras y a las Siefores; ayuda mucho el hecho de tener la garantía del gobierno federal, pero en un plazo de 10 años no se tendrá, entonces, el hecho de la existencia de esa garantía permite bajar el fondeo; comparado con otros emisores la SHF está saliendo un poco más barata por esa facilidad.

Además del capital de 10,000 millones de pesos, otra parte era la cartera. Sin embargo esa cartera no se podía usar para fondear porque estaba en proceso de pago, pero eso dio una facilidad y no fue necesario esperar para tener un rendimiento del capital. Se contaba con ese recurso en términos de cartera principalmente y liquidez por más de 1,000 millones de pesos; no fue una aportación del Banco de México sino recursos que el gobierno decidió dar para que naciera la SHF. De acuerdo con la información de funcionarios, la SHF ha tenido acercamiento con algunos fondeadores internacionales, pero no se ha llegado a definir si van a obtener los recursos con ellos (presentación del subdirector de la Unidad de Estudios de la Vivienda, SHF).

Uno de los problemas fuertes que existen en México es que los recursos no alcanzan para financiar las necesidades de fondeo de vivienda; si se piensa en términos de cuánto vale una casa (calculemos un valor de 200,000 pesos) y se programa financiar 700,000, estamos hablando de una gran cantidad de recursos, por lo cual no siempre los que da el sistema son suficientes para este objetivo.

En la medida que exista el mercado secundario, se conforman grupos de hipotecas que tienen características comunes y sobre ellas se hace la emisión de títulos. Posiblemente en el mercado habrá alguien que sólo se dedique a juntar las hipotecas; ese será un mayorista de hipotecas, que las compra con características comunes y también existirá una garante de emisiones. Posiblemente en las primeras emisiones no se va a tener ese mercado y en este caso la SHF tendrá que asumir un papel relevante, pero en la medida en que se emitan más valores la sociedad dejará esa parte ya que no le interesa el papel relevante o el que maneja el negocio; sólo una parte, pero al principio va a tener que ocupar un papel relevante.

Situación financiera de la SHF, diciembre 2002 y sistema de gestión y asignación de créditos en la SHF

Como ya se mencionó, la SHF inició operaciones con un capital de 10,000 millones, los activos son de 29,500 millones de pesos, los pasivos son grandes porque se están fondeando en condiciones del mercado y ascienden a 18.7 mil millones de pesos; el capital de 10,000 millones ascendió a 10.8 mil millones.

La Sociedad Hipotecaria Federal posee un esquema de asignación directa en casos de créditos para la construcción: el primero que llega es a quien se le entregan los recursos y los cambios fueron porque se mandaron señales a los desarrolladores para apoyar más la construcción de la vivienda.

En el aspecto individual, la población obtiene un crédito a través de los bancos y las Sofoles. Ellos realizan la investigación, donde el punto principal son las percepciones, las cuales se multiplican por el 25 por ciento y les dicen cuál es la casa que pueden comprar. Ligan el factor de pago con el monto de la casa y el ingreso de la persona. El promedio de financiamiento es 83,000 UDI, 270,000 pesos; cuando el costo de la vivienda es mayor, se eliminan las garantías y el enganche es mayor (entrevista al subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF).

Los acreditados de la SH son: la población que se atiende con subsidio y los mayoritarios que se otorgan en condiciones de mercado de vivienda; se observa que hay un segmento que no estaba siendo atendido por los bancos y los está atendiendo la SHF; los demás se comportan con la demanda que hay en el mercado. En cuanto a los créditos puente, éstos son otorgados de acuerdo con la demanda y si un desarrollador privado llega a la SH y presenta una solicitud, si se tienen los recursos suficientes se aprueba.

Programas de la SHF

Programa de desarrollo a intermediarios financieros

La SHF está trabajando con los intermediarios en el fortalecimiento de la base del financiamiento hipotecario; primero se está creando una serie de estándares de originación, se están forzando para que con base en esto se puedan recibir garantías de la SHF, pues se trata que todos los requisitos que se piden para un acreditado sean similares y

que tengan una base similar en cuanto a cómo usar formatos y procedimientos de administración de créditos así como en la cuestión de los avalúos; se tiene un avalúo de referencia mínimo para recibir la garantía de la SHF. Todo esto ayudaría a estandarizar lo que es la originación como la administración de la cartera hipotecaria y con esto se podría pensar en un mercado secundario; mientras no se tenga estandarizado es complicado.

También se está trabajando en normas de calidad mínimas de vivienda, no en aspectos de acabados sino en habitabilidad y algunos elementos para la población discapacitada. Pero se está tratando que las condiciones de mercado marquen las normas de construcción, ya que la SHF tiene unos detalles mínimos. Asimismo se intenta generar unos bancos de información acerca de los promotores, tratando de ubicar su capacidad y potencialidad en cuanto a la creación de viviendas; por otra parte, con los intermediarios se está tratando de ver la forma de realizar gestiones para que exista un marco legal más favorable para el crecimiento habitacional. Esto es muy complicado pero se quiere sentar las bases para ello.

En la parte operativa del mercado secundario, se piensa que para que se pueda tomar un título a un intermediario como una Sofol, se requeriría que tuviera una buena calificación de mercado y lo que se está tratando es de fomentar esta calificación, es decir, operar bien y ser buen administrador de activos para obtener un buen comportamiento en el crédito que reciben.

Programa de Financiamiento a la Adquisición de Vivienda (Profivi)

Asignación. Al ser los créditos a tasa de mercado, se sustituye el esquema de subastas del Fovi por una asignación conforme los intermediarios vayan solicitando los créditos, hasta agotar el presupuesto anual autorizado. Las viviendas construidas por promotores con apoyo de la SHF tendrán, por ese hecho, derecho al crédito para su adquisición. Las viviendas construidas sin el apoyo de la SHF recibirán asignación de créditos para su adquisición contra la presentación del proyecto ejecutivo. Para apoyar la adquisición de vivienda usada, se asignarán líneas a los intermediarios. La comisión por solicitud de crédito es de 0.5 al millar y la comisión por apertura del crédito es de 0.3 por ciento (entrevista al subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF).

Fondeo. Como el financiamiento de la sociedad es limitado, se canalizará a la originación de los créditos, que en un plazo perentorio los intermediarios deberán bursatilizar.

Garantía. Los créditos contarán con la garantía de incumplimiento en forma optativa y la cobertura por riesgo sistémico, cuando sea necesaria.

Programa de Financiamiento a la Construcción de Vivienda (Procovi)

Está orientado a otorgar créditos con tasa fija real, cuyas características son un plazo fijo de hasta cuatro años en el crédito a la construcción de vivienda y equipamiento; de hasta siete años para la urbanización del suelo y un porcentaje máximo de crédito de hasta 65 por ciento en función de la calificación del intermediario, con hasta 20 por ciento de anticipo para el capital de trabajo sobre el monto financiado.

Programa de Crédito y Subsidio a la Vivienda (Prosavi)

Este tipo de créditos dentro de la SHF se otorgan con las mismas condiciones del Programa Profivi, con la diferencia que el acreditado recibe un subsidio al frente de 16,000 UDI como complemento del enganche. El enganche mínimo es de 2,500 UDI, con valor máximo de la vivienda de 45,000 UDI. Los acreditados elegibles para recibir dicho subsidio son aquellos que sus ingresos mensuales sean hasta de cinco salarios mínimos; con ello se financiarán los gastos de escrituración en tanto el aforo no exceda 90 por ciento y el porcentaje de la garantía de incumplimiento a los intermediarios sería del 100 por ciento. Este programa es temporal, ya que el subsidio lo tendrá Fonavei y la SHF el crédito. Actualmente va junto crédito y subsidio.

Una evaluación realizada por el Prosavi mostró que en el año 2002 el 36 por ciento de la población que recibía el subsidio trabajaba en la economía informal. Se han tenido casos de acreditados que tienen derecho a Infonavit y acceden al Prosavi. En los programas de subsidio de 45,000 UDI, se restan los 16,000 que es el subsidio y las aportaciones que se tienen que hacer y el financiamiento es del 59 por ciento. Esto es porque el esquema del subsidio implica menos crédito (entrevista al subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF).

Programa de vivienda para familias de mexicanos residentes en el exterior

El adquirente es un mexicano residente en el exterior con coacreditado en México. El destino es la adquisición de una vivienda en México con las condiciones del esquema Profivi y el mercado potencial considera 100,000 viviendas en los próximos 10 años.

Programa para Desarrollar el Mercado Secundario de Hipotecas

El objetivo es movilizar mediante la bursatilización los recursos del mercado de capitales hacia el crédito hipotecario al menor costo posible, sin afectar el endeudamiento del gobierno federal e incorporar agentes especializados como aseguradores de hipotecas y garantes de títulos, que compartan con los intermediarios y con la SHF el riesgo del crédito, y que junto con las calificadoras de valores constituyan el espinazo de un mercado secundario de hipotecas eficiente. En el mediano plazo se busca tener un mercado consolidado antes del 2008 en que empezaría a disminuir el financiamiento directo de la SHF.

Productos de la SHF

La sociedad ofrece cuatro tipos de garantías con el objeto de proteger los recursos financieros que se orientan a los programas de vivienda: *a)* de incumplimiento; *b)* de riesgo sistémico; *c)* de pago oportuno sobre líneas bancarias y *d)* de pago oportuno sobre emisiones de valores. Con estos productos se pretende obtener recursos del mercado financiero, para financiar a los intermediarios en la forma de hacerse de recursos. También se está diferenciando el costo de obtener recursos; no sólo se está garantizando el fondeo sino que se pretende bajar el costo del fondeo. Asimismo se está compartiendo riesgos en el financiamiento; no sólo el riesgo se queda en los que tienen los títulos sino que la SHF entra a compartirlos.

Importancia dentro del sistema institucional de vivienda

El panorama del sector vivienda de acuerdo con las metas para 2003, es el siguiente: para cumplir con el compromiso presidencial, la Sociedad Hipotecaria, en el aspecto de financiamiento total al comprador de casas tiene un peso porcentual del 10 por ciento, en comparación con el

Fovissste que tiene 7 puntos porcentuales menos. El 57 por ciento lo representa el Infonavit; el 10 por ciento corresponde a Pemex, la CFE, los bancos y los organismos estatales de vivienda, principalmente; el restante 6 por ciento corresponde al Vivah/Fonhapo. Como se observa la SHF en el presente año pasa al tercer lugar a nivel nacional en el sistema institucional de vivienda; en comparación con Fovi, éste se había mantenido como el segundo organismo financiero.

Relación con los sectores privado y social

Se mantienen los criterios operados por el Fovi, con poca o nula relación con las organizaciones sociales y sindicales con el objeto de no crear problemas o huelgas de pago, ya que se piensa que cuando hay agremiados las condiciones son más difíciles, lo que indica una percepción errónea del comportamiento social.

La SHF tiene relación con bancos, Sofoles y aseguradoras que muestren una garantía del gobierno federal, no con cualquiera, ya que la ley no lo permite. Sin embargo, una parte de la ley dice que si la SHCP dispone de otro intermediario, también se podrá trabajar con él. Para las Sofoles no hay una regulación explícita de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; al parecer va a salir en el corto plazo y lo que SHF está poniendo en práctica es un sistema de autorregulación, en el cual las Sofoles son evaluadas por calificadoros y con base en eso la sociedad limita o promueve más crédito.

Tipo y calidad de las viviendas financiadas

Como ya se mencionó, el Fovi, en sus inicios, cuidaba mucho la calidad de la vivienda financiada, debido a que entregaban los recursos contra avance y calidad de los materiales y la estructura. Después, con los cambios presentados, se fue relegando esta actividad y se dejó a los intermediarios, como las Sofoles; en estos momentos la revisión de la calidad de la vivienda por parte del Fondo es mínima, por no decir que no hay supervisión.

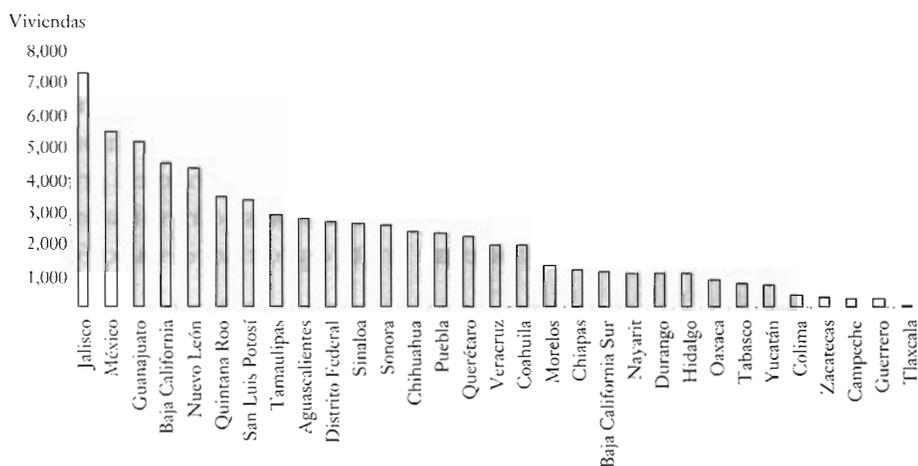
En cuanto al concepto de vivienda de interés social se mantienen los criterios del fondo: se pide una correspondencia entre el valor de la vivienda, el metraje y los acabados, pues obviamente los acabados distorsionan el valor. Como ya se mencionó el mínimo que aplica el Prosavi

es de 40 metros cuadrados, que corresponde a casas de 150,000 pesos, 45,000 UDI.

Distribución geográfica de las acciones

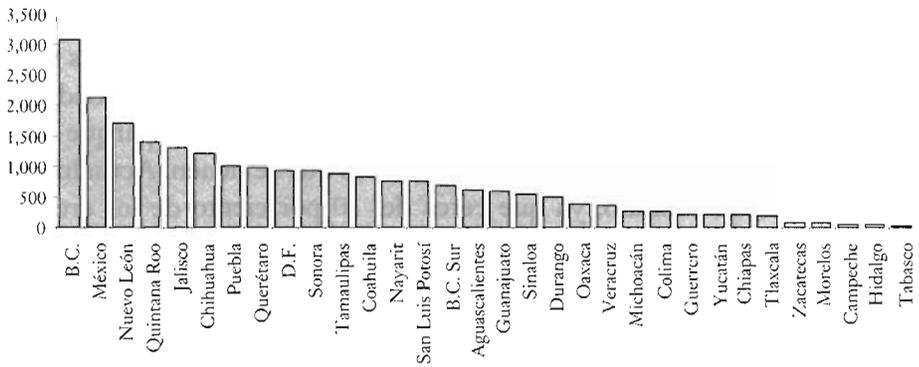
La distribución de los créditos para la construcción depende mucho de la variable población y de la demanda que exista en cada estado; por ello en el 2003 los estados con mayor porcentaje de créditos fueron: Jalisco, México, Guanajuato y Baja California, que son los estados con tasas de crecimiento demográfico más altas. Por el contrario los estados con menor número de créditos son: Tlaxcala, Guerrero, Campeche y Zacatecas (véase gráfica 4).

Gráfica 4
Créditos de construcción aprobados por estado
(Del 2 de enero al 26 de junio de 2003)



En el aspecto individual, los créditos para la adquisición dependen mucho de la promoción existente en cada estado y de la demanda. Para el 2003, en los estados de Baja California, México y Nuevo León, los créditos autorizados fueron mayores a 1,500 (presentación del subdirector de la Unidad de Estudios de Vivienda, SHF). En Baja California hay mayor individualización porque existe mayor población que está comprando casa que en otros estados (véase gráfica 5).

Gráfica 5
Viviendas consolidadas por estado
(Del 1o. de enero al 30 de junio de 2003)



Relación con los gobiernos locales

La relación que tiene la SHF con los gobiernos estatales no es directa; el programa de este organismo se diseña de acuerdo con la demanda de vivienda en cada entidad y esa demanda no depende del gobierno estatal, sino de las características económicas y el desarrollo del mercado inmobiliario de la ciudad. Se piensa que si se trabaja con gobiernos se crearían compromisos políticos, los cuales distorsionan el objetivo del financiamiento de vivienda. Lo que se pretende es que los gobiernos locales otorguen facilidades para poder desarrollar el mercado secundario, y en este mercado se podría transferir la obligación de una persona a otra, pero para eso las leyes estatales tienen que permitirlo, por lo cual se requerirán modificaciones al marco jurídico local.

La otra forma de relación es mediante el programa de subsidios: se pretende que en los estados donde se otorguen subsidios del gobierno federal, también los gobiernos locales lo entreguen en la misma proporción, uno a uno, mediante los institutos estatales de vivienda, aspecto que no se ha concretado.

Futuro de la SHF al 2006

En los tres próximos años, la Sociedad Hipotecaria tiene proyectado llevar a cabo las siguientes acciones: a) contar con un mercado competitivo

de intermediarios financieros eficientes de primer piso, integrado por bancos, Sofoles y aseguradoras; *b*) movilizar mediante la bursatilización los recursos del mercado de capitales hacia el crédito hipotecario, al menor costo posible, sin afectar el endeudamiento del gobierno federal, y en los volúmenes necesarios para satisfacer la demanda de vivienda de las familias mexicanas; *c*) una amplia oferta de vivienda nueva de alta calidad y un extenso mercado de vivienda usada a crédito, que revalúe el parque habitacional. Los intermediarios serían los mismos que se tienen. Actualmente esto ya se está operando, ya que cerca del 10 por ciento de los créditos de este año está siendo para vivienda usada, proporción que se piensa incrementar; *d*) incorporar agentes especializados como aseguradores de hipotecas y garantes de títulos, que compartan con los intermediarios y con la SHF el riesgo de crédito, y que junto con las calificadoras de valores constituyan la base de un mercado secundario de hipotecas profundo y eficiente.

CONCLUSIONES

El Fovi operó durante 39 años, lo que lo convierte en el organismo más antiguo de los cuatro importantes que otorgan créditos en el país y el segundo en el número de créditos otorgados. Sin embargo, a partir del 2002 se crea la Sociedad Hipotecaria Federal, banco de desarrollo que entre sus atribuciones tiene la administración de la cartera del fondo. Con esta acción la naturaleza bancaria del Fovi se refuerza. En realidad Fovi no ha desaparecido, a pesar de la creación de SHF, y va a permanecer hasta que se terminen los créditos que otorgó a 30 años; su personal en parte se liquidó y otra pasó al nuevo banco de desarrollo.

Estos organismos están sectorizados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero mientras Fovi tenía una estructura administrativa pequeña porque, soportada por el Banco de México, la SHF incrementó su personal al triple debido a que tiene un papel más destacado en el mercado hipotecario; su estrategia es primero conformarse como banco de desarrollo y encaminarse en el área de hipotecas.

Mientras la estructura orgánica del Fovi estuvo integrada por funcionarios públicos de la SHCP, del Banco de México, de la Sedesol y del Infonavit, en la SHF la integración del órgano de gobierno presenta modificaciones al cambiar al representante del Infonavit por un conseje-

ro independiente designado por la SHCP; pero se mantienen las mismas dependencias federales.

Tanto el Fovi como la SHF otorgan créditos individuales para adquisición de vivienda y para financiar la construcción de nuevos desarrollos habitacionales, mediante créditos puente. La Ley Orgánica de la SHF permite que en el corto plazo el fondeo de los créditos hipotecarios vaya declinando dando mayor énfasis a la parte de las garantías, lo cual la convertirá en una institución que dé más garantías que créditos desarrollando un mercado secundario de hipotecas.

Las fuentes principales de financiamiento del Fovi fueron las aportaciones del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, además de las vinculadas a agencias de ayuda y crédito internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); a ellas se agregaron los recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos otorgados, ingresos por subastas, registros y operación de créditos, así como de recursos fiscales destinados al otorgamiento de subsidios. Desde 1993, los recursos para el financiamiento fueron del Banco de México (90 por ciento), el gobierno federal y algunos préstamos del Banco Mundial (10 por ciento).

La diferencia con la SHF es que ésta debe salir por recursos al mercado lo cual representa un cambio muy importante porque el gobierno ya no orientará recursos públicos.

El Fovi tradicionalmente no ha dirigido sus acciones a la población de escasos recursos. El segmento máximo ha sido el de 18 salarios y la media se ubica en siete salarios mínimos. En los últimos siete años, casi el 58 por ciento de la población acreditada se ubicó en los segmentos de más de cinco salarios mínimos y sólo el 13.6 por ciento fueron trabajadores que percibían entre tres y cinco salarios mínimos con subsidios otorgados a través de Prosavi. Los cambios en los esquemas de otorgamiento de subsidios no han repercutido en una mayor atención a la población que percibe menos de tres veces el salario mínimo; el subsidio sólo llega a los que ganan de tres a cinco salarios mínimos, quienes podrían pagar un crédito que el gobierno complementa con subsidio. Tales cambios tampoco se han reflejado en el número de créditos otorgados con subsidio.

El trabajo de Fovi y de la SHF con las Sofoles ha producido un incremento en el costo de la vivienda por las comisiones que se cobran; el margen de intermediación que cubre el riesgo del crédito y la cuota por administrar el crédito que es de 65 UDI por mes (aproximadamente unos 150 pesos).

El Fovi antes supervisaba la calidad de la vivienda y luego lo dejó en manos de intermediarios como las Sofoles; en estos momentos la revisión de la calidad y el cumplimiento de las normas urbanas de los desarrollos que financia la SHF también es responsabilidad de dichas sociedades.

La relación de la SHF con los gobiernos estatales no es directa, ya que el programa de este organismo se diseña de acuerdo con la demanda de vivienda en cada entidad y esa demanda no depende del gobierno estatal, sino de las características económicas y el desarrollo del mercado inmobiliario de la ciudad. Se piensa que si se trabaja con gobiernos se crearían compromisos políticos, los cuales distorsionan el objetivo del financiamiento de vivienda. Lo que se pretende es que los gobiernos locales otorguen facilidades para poder desarrollar el mercado secundario y en este mercado se podría vender la obligación de una persona a otra; pero para eso las leyes estatales tienen que permitirlo, lo que requeriría modificaciones al marco jurídico local. La otra forma de relación es mediante el programa de subsidios; se pretende que en los estados donde se otorguen subsidios del gobierno federal, también los gobiernos locales lo entreguen en la misma proporción, uno a uno, mediante los institutos estatales de vivienda, aspecto que no se ha concretado.

El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)

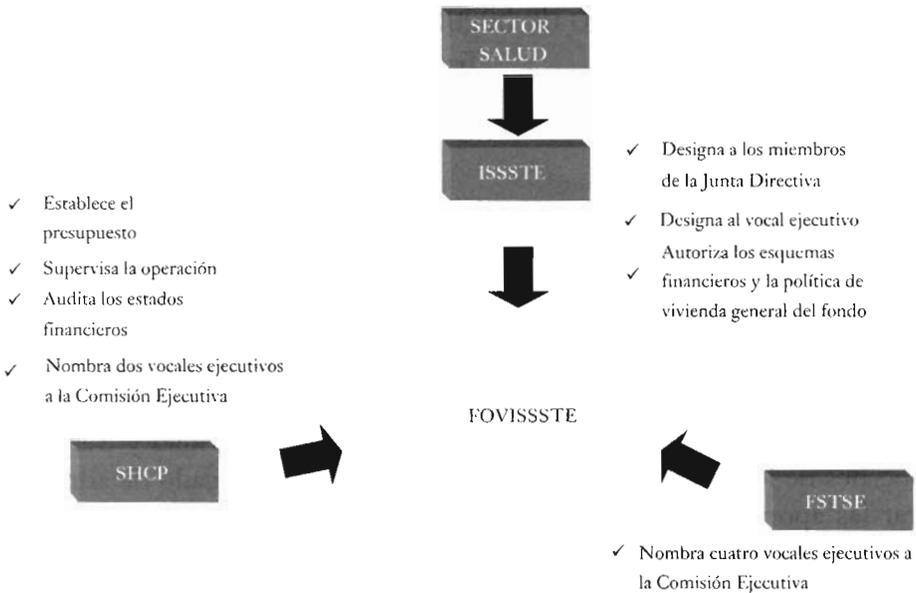
Luis Patiño

ANTECEDENTES

En diciembre de 1972 se establece el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) como un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas al instituto, constituidas para otorgarles a sus trabajadores créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas. El fondo tiene como cabeza de sector el de la salud (véase esquema 1). Su categoría jurídica, según información de funcionarios del fondo, le resta capacidad para otorgar créditos, ya que no tiene autonomía y recursos propios, en este aspecto depende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En sus 30 años de operación, el Fovissste ha modificado sus esquemas legales y políticas financieras, a fin dar una mayor cobertura a la demanda de vivienda de los servidores públicos. Por ejemplo, en 1993, los organismos de cobertura nacional como el Infonavit y el Fovissste se reestructuran para orientar sus actividades hacia el financiamiento –antes estaban orientados hacia el fomento a la construcción también– sin perder la vocación social y para promover un mercado habitacional más integrado. De estos últimos cambios en el Fondo el presente trabajo dará cuenta, mediante el análisis de la evolución de su marco jurídico y de sus actividades.

Esquema 1 Marco regulatorio



Fuente: Elaboración propia.

Modificaciones al esquema legal

El Fovissste se fundamenta en el apartado “B”, fracción XI, inciso f, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Se especifica en la fracción XIV del artículo 3o. de la Ley del ISSSTE donde se establece la obligatoriedad de las prestaciones en lo relativo a los préstamos hipotecarios. Este artículo se reforma por decreto publicado en el *DOF* el 24 de diciembre de 1986 y en él se agrega el concepto de financiamiento en *general* para la vivienda.

El 1983 se publicó en el *DOF* la actual Ley del ISSSTE, que ordena el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento, para otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, procurando al mismo tiempo otorgar seguridad jurídica en la propiedad. Como innovación se

concibe al Fovissste de manera integral, por lo cual a sus atribuciones de ley se añaden las acciones que para la vivienda venía desarrollando el ISSSTE a través de los créditos hipotecarios. Asimismo, se logra que este beneficio abarque al mayor número de derechohabientes al determinar que los créditos se concedan por una sola vez.

Con el fin de adecuar su operación a las políticas públicas del Estado y para tener mayor eficiencia y eficacia en la cobertura de la demanda de vivienda, el Fovissste ha modificado sus esquemas legales y políticas financieras de la siguiente manera.

En 1985 se publican las reformas a la Ley del ISSSTE, en las cuales se establece la unificación del sistema con la finalidad de que los créditos hipotecarios del Instituto queden bajo la administración del Fovissste, a una tasa de interés del 4 por ciento anual. Las otras reformas a la ley, se publican en 1986, las cuales determinan que las tasas de interés sean fijadas por la junta directiva del ISSSTE, quien considerará los factores económicos y sociales que prevalezcan para tener un mayor flexibilidad que permita beneficiar a un mayor número de trabajadores.

En 1989 un aspecto importante de las reformas fue la eliminación de la garantía hipotecaria a favor del Fovissste, debido a que los créditos no alcanzaban a cubrir la totalidad del costo de la vivienda para ello; se abre una línea de crédito para cubrir el enganche y gastos de escrituración correspondientes. De esta manera el financiamiento que otorgaba el Fondo se pudo complementar con el de otras instituciones.

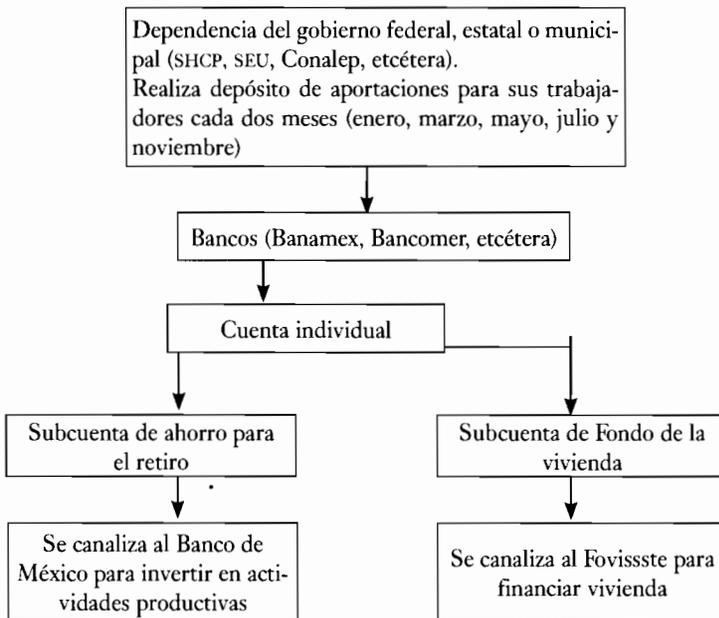
En el aspecto de la descentralización política del sexenio (1988-1994), se establece un programa que tenía como objetivo ampliar las facultades de las delegaciones estatales del ISSSTE, para mejorar el servicio e instalar en cada una de las entidades federativas los departamentos de vivienda.

En 1990, con el objeto de aumentar la capacidad de crédito del Fondo, se modificaron las características de operación financiera, permitiendo con ello la expansión de las líneas de crédito, el incremento en los montos y la ampliación del plazo de amortización a 30 años, que antes era de 20 años. También se estableció un nuevo sistema para el otorgamiento y recuperación de créditos, el cual fue vinculado a los salarios mínimos; antes la amortización era fija durante la vigencia del crédito, y se ampliaron las opciones de financiamiento con apoyo de la banca de primer piso,

del sector privado y del propio Fondo. En este año se iniciaron los programas de cofinanciamiento Fovissste-Banobras y Fovissste-bancos.

Con las modificaciones al sistema de pensiones a nivel nacional y con la meta de convertir al Fondo en un organismo eminentemente financiero, la Ley del ISSSTE es reformada en 1993. En las transformaciones se incluye el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como parte de las prestaciones a cargo del Instituto dentro del régimen de seguridad social. Para recibir las aportaciones del SAR, se abre una cuenta individual para cada trabajador con dos subcuentas, la de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda (véase esquema 2).

Esquema 2
Subcuentas del fondo



El saldo de la subcuenta del fondo de la vivienda, paga intereses en función del remanente de operación y la Comisión Ejecutiva deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos su valor real. Se incrementa la capacidad de

pago del trabajador, en caso de ser beneficiado con un crédito, al aplicar como pago inicial el 100 por ciento del saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, así como las aportaciones subsecuentes del 5 por ciento, durante la vigencia del crédito a dicha subcuenta.

En política de créditos, el saldo de éstos se incrementará en la misma proporción en que aumente el salario mínimo que rijan en el momento. Asimismo, los créditos otorgados devengarán intereses sobre el saldo ajustado a la tasa que determine la junta directiva, la cual no será menor del 4 por ciento anual sobre saldos insolutos.

Etapas de evolución

A manera de síntesis, la historia de este organismo se puede dividir en cinco grandes periodos (véase tabla), en sus 30 años de funcionamiento: en el primero, que abarca desde 1972 hasta 1985, se otorgan créditos para la adquisición de vivienda, construcción, ampliación, reparación y redención de pasivos entre los cuales destaca por su importancia el establecimiento de programas de financiamiento de construcción de conjuntos habitacionales, que una vez terminados dieron lugar a la entrega de las viviendas a los trabajadores mediante la individualización de los créditos.

El segundo, de 1986 a 1988, se define por el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de casas y terrenos, así como la adjudicación de vivienda en renta con opción de compra, en módulos sociales construidos con dicho fin; se incorporan esquemas de cofinanciamiento y coinversión, donde participan la banca comercial, el Fovissste, los trabajadores y sus organizaciones. También se mantuvo el financiamiento a los constructores de vivienda a través del Programa de Vivienda Financiada.

En el tercero, de 1989-1992, se suprime la coordinación y financiamiento de los programas de construcción de conjuntos habitacionales que se venían realizando, debido a los altos costos de construcción, a la baja recuperación crediticia y a la necesidad de fortalecer financieramente al Fondo.

En esta etapa se inicia la transformación del Fondo, de un organismo promotor de la construcción a otro eminentemente financiero. Para ello, se diseñan nuevos mecanismos de operación, con la participación de los trabajadores, que consideran la aportación de sus ahorros o de predios

Periodos de operación del Fovissste

<i>Periodos Fovissste</i>				
<i>1972-1985</i>	<i>1986-1988</i>	<i>1989-1992</i>	<i>1993-1995</i>	<i>1996-2003</i>
<p>Créditos para la adquisición de vivienda, construcción, ampliación, reparación y redención de pasivos; destacan los programas de financiamiento de construcción de conjuntos habitacionales, que una vez terminados dieron lugar a la entrega de las viviendas a los trabajadores mediante la individualización de los créditos.</p>	<p>Créditos hipotecarios para la adquisición de casas y terrenos, así como la adjudicación de vivienda en renta con opción de compra, en módulos sociales construidos con dicho fin; esquemas de cofinanciamiento y coinversión, participan la banca comercial, el Fovissste, los trabajadores y sus organizaciones. Se mantuvo el financiamiento a los constructores de vivienda.</p>	<p>Se suprime la coordinación y financiamiento de construcción de conjuntos habitacionales, debido a los altos costos de construcción, a la baja recuperación crediticia y a la necesidad de fortalecer financieramente al Fondo. En esta etapa se inicia la transformación de promotor de la construcción a uno financiero, se diseñan nuevos mecanismos de operación. Continúan los programas de cofinanciamiento</p>	<p>Incorporación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Aprobación y publicación en el <i>DOF</i> las reglas para el otorgamiento de créditos. Se establece el sistema de asignación de créditos por puntajes, que toma en cuenta los ingresos y edad, el número de miembros de su familia, los años de aportación y el saldo de la Subcuenta de Vivienda del SAR; sin embargo, este sistema no se aplicó, por la oposición de las organizaciones de los trabajadores.</p>	<p>Derivado de las reformas a la Ley del ISSSTE, se busca consolidar su transformación estructural y de modernización. El proceso de asignación se lleva a cabo incorporando tecnología electrónica y el mecanismo de selección es mediante un "sorteo" aleatorio.</p>
<p>Otorgaron 122,481 créditos con un monto de pesos 673.7 millones a precios corrientes.</p>	<p>Otorgaron 52,490 créditos.</p>	<p>Otorgaron 132,147 créditos.</p>	<p>Otorgaron 121,207 créditos.</p>	<p>Otorgaron de 1996-2001, 131,246 créditos.</p>

urbanizados para cubrir el enganche; además, se amplía el plazo de amortización, se aumentan los montos máximos de crédito, y se establece un nuevo sistema indexado para el otorgamiento de préstamos y para la recuperación de los créditos otorgados, que se expresa en número de veces el salario mensual burocrático vigente.

También, en este periodo se concertó con la banca comercial y de desarrollo el establecimiento de los programas de cofinanciamiento en su modalidad de crédito creciente, y de autogestión, en los cuales el fondo asume la obligación solidaria del pago de las erogaciones netas ante las instituciones bancarias, cubriendo el diferencial entre el monto requerido por el crédito y el importe del descuento por nómina de hasta el 30 por ciento del sueldo del trabajador y se establecen líneas de crédito para reparación y mejoramiento de vivienda, mediante garantía personal (pagaré).

El cuarto, de 1993 a 1995, está determinado por la incorporación al Fovissste del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Se pretende consolidar al Fondo de la Vivienda como una instancia encargada de financiar un número creciente de viviendas, a través de mecanismos prácticos y efectivos para la asignación de créditos, además de impulsar el sistema de cofinanciamiento a través del Programa de Oferta de Vivienda con la participación de la banca y recursos del Fovi. Se generaliza el esquema crediticio con aportaciones equivalentes al 45 por ciento de recursos Fovissste, 45 por ciento a través de Fovi-Banca y el 10 por ciento restante a cargo del trabajador a manera de enganche, con un valor máximo de las viviendas de 160 salarios mínimos mensuales. Al igual que en años anteriores, el Fondo asume la obligación solidaria de pago.

En las reglas aprobadas por la junta directiva, se establece el sistema de asignación de créditos por puntajes que toma en cuenta, entre otros factores, los ingresos y edad del derechohabiente, el número de miembros de su familia, los años de aportación al Fondo y el saldo de la subcuenta de vivienda del SAR; sin embargo, este sistema en la práctica no se aplicó totalmente, fundamentalmente por observaciones de las organizaciones de los trabajadores.

Por último, el quinto periodo, 1996-2003, se caracteriza porque derivado de las reformas a la ley del ISSSTE, se busca consolidar su transformación estructural y modernización jurídico-administrativa. Actualmente el proceso de asignación se lleva a cabo mediante la incorporación de tecnología electrónica y mecanismo para la selección de trabajadores mediante un “sorteo” aleatorio.

REGLAS DE OPERACIÓN

En 1994 se publican las primeras reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE, las cuales son aprobadas por la junta directiva del Instituto. Tres años más tarde, en 1997 se publican nuevas reglas para el otorgamiento de créditos para esos trabajadores derechohabientes. Las reglas nuevas suprimen algunos conceptos de las anteriores como FSTSE, sindicatos y monto neto del crédito y se adicionan nuevos como cofinanciador, acreditado y mandatario. Con esto se le pretende dar al Fondo el carácter financiero.

En estas reglas, el proceso de selección para obtener préstamos hipotecarios se norma con base en un sistema de puntaje, el cual considera criterios sociales, económicos y financieros, así como simplifica y transparenta el acceso a esta prestación social. En lo que respecta al tipo de crédito que otorga el Instituto para adquisición en propiedad, se incluye el régimen de condominio y el pago del 10 por ciento del valor de la vivienda, en salarios mínimos, a título de enganche.

Ante el retraso en la adjudicación del contrato de mandato a una institución bancaria para apoyar las funciones de originación crediticia y administración de la cartera hipotecaria del Fovissste, en 1998 se reforma y adicionan las reglas, con objeto de hacer más eficiente su gestión administrativa, permitir al ISSSTE asumir directamente el procedimiento de recepción, análisis y calificación de las solicitudes de crédito, así como simplificar aún más los trámites y documentación que debe presentar al introducir su solicitud, evitándose gastos innecesarios; además de adecuar las funciones del fondo al proceso de desconcentración y descentralización administrativa (Fovissste, 1988).

Con el objeto de extender las posibilidades de acceso a una vivienda y precisar las condiciones para que los jubilados derechohabientes del Instituto pudieran obtener un crédito hipotecario en los términos previstos por la Ley del ISSSTE, se aprobó la expedición de las “Reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda a los jubilados del ISSSTE”.

En 1999, nuevamente se reforman las reglas, con la finalidad de establecer montos máximos de crédito para vivienda, tasas de interés sobre saldos insolutos y factores para la evaluación de solicitudes. Las reformas indicaban que los certificados de crédito que hayan sido emitidos y no pagados al 31 de diciembre de cada año, puedan ser cubiertos con cargo al presupuesto del ejercicio fiscal que concluye. Los montos máximos de crédito se aplicarán en función del incremento promedio en los salarios.

Las actuales reglas para el otorgamiento de créditos fueron publicadas en el 2002 para permitir la participación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) en la certificación y autorización de las solicitudes de crédito y para la entrega del financiamiento. Así se incluye un nuevo mecanismo para la selección de trabajadores susceptibles de obtener un crédito; este es el “sorteo” aleatorio (Fovissste, 2002).

Estas modificaciones han creado desconfianza en algunos sindicatos de burócratas beneficiarios del Fondo, porque se pone en riesgo a los trabajadores del Fovissste, en virtud de que su materia de trabajo será trasladada a instituciones de carácter privado. Además, se argumenta que la incorporación de las Sofoles no ha tenido como resultado la mayor eficiencia en los trámites para ejercer los créditos.

Estructura orgánica

El Fondo es una institución bipartita, con la participación del gobierno federal y los trabajadores a su servicio, que busca conciliar los intereses de las dos partes; por ello se han presentado cambios importantes que pretenden incorporar a dependencias relacionadas con el sector vivienda y de desarrollo urbano, con el trabajo y la planeación presupuestal y además a los trabajadores; en la Comisión Ejecutiva, siempre ha existido una representación proporcional de las dependencias federales, lo que en teoría constituye una paridad en la toma de decisiones.

Los órganos máximos de gobierno son el director del ISSSTE, la junta directiva del Instituto y la Comisión Ejecutiva del Fondo. Éstos deciden aquellos aspectos importantes relacionados con esas dependencias, como los esquemas financieros y la política de vivienda general del Fondo.

Para fortalecer este órgano desconcentrado, en el año de 1997 la junta directiva del Instituto aprobó diversas reformas a su estatuto orgánico, con el objeto de ampliar las facultades de la comisión ejecutiva y del C. vocal ejecutivo del Fondo y de esta forma fortalecer su papel de órgano de gobierno y administrador del Fovissste.

Los objetivos principales para el fortalecimiento del Fovissste fueron: la consolidación como un órgano de carácter eminentemente financiero en lugar de promotor de la construcción de vivienda, en correspondencia con la reforma constitucional de 1993 y al Programa Nacional de Vivienda

1995-2000 y, ofrecer a los trabajadores derechohabientes mejores condiciones y mayores posibilidades de obtener un crédito para vivienda.

En 2003, la estructura administrativa del Fondo tenía 800 trabajadores en toda la República, debido a que se están utilizando los servicios de otras empresas, como las Sofoles para originar el otorgamiento del crédito. Ahora las actividades actuales del Fondo son la administración, la normatividad y la recuperación de los créditos.

La Comisión Ejecutiva, ha presentado cambios importantes a lo largo de la historia del Fondo, las cuales están íntimamente relacionadas con las modificaciones a la estructura orgánica del gobierno federal. El vocal ejecutivo es nombrado por la junta directiva del ISSSTE, a propuesta de su director general, para conducir la administración del Fovissste.

En lo que respecta a los nombramientos del vocal ejecutivo, se observa mucha inestabilidad, ya que desde su fundación al 2003 han fungido como titulares de la administración del Fondo 20 personas, con sexenios donde ocho diferentes funcionarios han fungido como vocal ejecutivo; este es el caso del periodo administrativo de 1995-2000 cuando en promedio cada funcionario duró nueve meses. En el presente sexenio, en tres años han ocupado el cargo dos vocales y un suplente, con un promedio de año y medio por vocal y el suplente duró sólo un mes. Lo anterior nos presenta un panorama de cambios frecuentes, por lo cual podemos pensar que esto se ha expresado en una falta de continuidad en la administración del Fovissste y por consiguiente en las políticas de otorgamiento de créditos.

POBLACIÓN OBJETIVO Y ATENDIDA

Como se mencionó, los derechohabientes del Fondo son los trabajadores al servicio del Estado, regidos por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De manera particular son aquellos que prestan sus servicios en las dependencias del Poder Ejecutivo (secretarías de Estado y departamentos), de los poderes Judicial, Legislativo y Gobierno del Distrito Federal. Además, todos aquellos pertenecientes a organismos públicos y que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Se incluyen también trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia.

Los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales quedan excluidos de este fondo, salvo casos en que existan convenios firmados entre sus autoridades y el Fovissste.

En el 2003, los derechohabientes del fondo ascienden a 2.1 millones, los cuales tienen un crecimiento anual muy bajo, del 0.8 a 1.1 por ciento; esto se debe a que desde mediados de los años ochenta existe una política de reducción de la plantilla de trabajadores del gobierno federal. Del total, el 51 por ciento son mujeres y 49 por ciento restante son hombres, con un sueldo promedio anual: de 60,000 pesos (3.7 veces el salario mínimo). La edad promedio de los derechohabientes es de 38 años, en proceso de envejecimiento, con tendencia a la jubilación, razón por la cual el fondo debe pensar en programas que atiendan a este tipo de población en un futuro, tanto en el aspecto de diseño arquitectónico, como en el financiero (presentación del jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito, Fovissste).

La antigüedad promedio de los trabajadores es de 14 años y la estabilidad laboral es de un 98 por ciento, es decir, existe poca movilidad en el trabajo. El restante 2 por ciento de los que tienen una movilidad en el sistema está comprendido en dos categorías: los que tienen menos de cinco años dentro del sector y los funcionarios públicos, de rangos de ingresos superiores.

Los montos del préstamo hipotecario están en el rango comprendido entre los 85,000 a 452,000 pesos y el crédito se otorga dependiendo del ingreso de cada trabajador. El plazo máximo de amortización es de 30 años, con actualizaciones del saldo de acuerdo con el incremento de los salarios mínimos; se ajusta el saldo insoluto, existe una sobretasa de interés que va del 4 al 6 por ciento anual y el pago se realiza vía nómina y equivale al 30 por ciento del sueldo del trabajador más la aportación que realiza el Estado del 5 por ciento del SAR.

FINANCIAMIENTO

Los recursos para operar el Fondo provienen de dos fuentes principalmente: *a*) aportaciones del Estado, que equivalen al 5 por ciento del sueldo de sus trabajadores. Las aportaciones ascienden a 7,000 millones de pesos aproximadamente, y *b*) ingresos adicionales por la recuperación de la cartera hipotecaria y por los rendimientos que se obtengan de las inversiones financieras.

Uno de los problemas que se manifiestan en el presupuesto es la dependencia del Fondo, causado porque es un organismo desconcentrado del ISSSTE, sin autonomía presupuestal. La Secretaría de Hacienda toma los recursos como si fueran recursos fiscales, cosa que no es cierto, estos son recursos de las aportaciones del gobierno para la subcuenta de vivienda. En este sentido, para obtener mayores recursos el Fondo tiene que diseñar instrumentos financieros como la compra de un bono a través de la SHF y así poder liberar recursos. Se ha dispuesto de una serie de mecanismos alternos para poder utilizar los recursos que tiene el Fondo; se está hablando de 43,000 millones de pesos sólo en inversiones, más 26,000 millones en cartera (entrevista al jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito, Fovissste).

Por esta razón, la Ley Federal de Vivienda no responde a las necesidades y actividades del Fondo; para los funcionarios la ley debe tener cambios profundos para darle más facultades y más autonomía y que se pueda cumplir más fácil con la encomienda que le ha sido asignada, la de administrar las aportaciones de las dependencias y entidades afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar a los trabajadores créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas. Si tienen 43,000 millones para invertir y sólo gastan 20,000 en créditos anuales, la pregunta es: ¿qué se está haciendo con el resto? Esto representa una restricción presupuestal importante para el otorgamiento de créditos.

La cartera vencida es baja y existe una gran ventaja en el Fondo ya que la movilidad de los trabajadores al servicio del Estado es insignificante. No se tiene más de un 2 por ciento de cartera vencida de los más de 500,000 créditos otorgados. Mucho se debe, como los representantes del Fondo lo reconocen, a problemas administrativos internos, no a la identificación de los morosos pues parece responder más una mala administración de datos. Actualmente se está elaborando estados de cuenta individualizados para saber cuánto deben al Fondo, aspecto que no sucedía antes.

SISTEMA DE GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Participan los sindicatos agrupados en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), gobiernos, promotores y

constructores de vivienda e instituciones financieras públicas y privadas. Con las últimas modificaciones a las reglas para la operación de créditos del Fondo, se otorgaron las facilidades para la intervención de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles).

Con el objeto de conocer la participación de los sindicatos en la gestión del financiamiento que otorga Fovissste, se llevaron a cabo entrevistas con representantes sindicales del sector educativo (entrevista con representantes de las secciones 9 y 10 del SNTE), quienes no representan a todos los derechohabientes de este Fondo, pero sí un porcentaje importante: el 56 por ciento de los que aportan. Al interior de este sector casi el 90 por ciento son maestros; muchos de ellos están inscritos en el programa de carrera magisterial y tienen más de una plaza, lo que implica ingresos mayores. Sus aportaciones tienen mayor peso entre los trabajadores agrupados en la FSTSE. Al percibir ingresos mayores se convierten en un sujeto de crédito importante, no solamente para la opción de Fovissste, sino para las opciones de financiamiento que existen en el mercado. No obstante que un grupo grande de maestros han adquirido su casa vía créditos de Fovi, ellos siguen demandando crédito con otros objetivos: ampliación de la vivienda, remodelación o una vivienda adicional. En este sentido la importancia de su opinión.

Los trabajadores de la educación, mediante su sindicato, tienen un representante entre los vocales de la comisión ejecutiva, pero parece ser que no han tenido un trato preferencial. En cuanto a la inscripción, los representantes sindicales reconocen que es un programa abierto, sin embargo, tiene sus dudas en cuanto la forma de asignación por “sorteo”. A simple vista es transparente, pero al final de cuentas es una máquina manipulada por personas. El problema son las dificultades en la inscripción y quien obtiene un crédito de esta manera no siempre es la más necesitada; todos tienen derecho y lo reconocen, pero no todos tienen las mismas necesidades, entonces el sorteo al no tomar ningún parámetro de antigüedad, percepciones, etcétera, a veces cuando obtienen el crédito no lo ejercen. Además, se dice que un derecho se convierte en una lotería. De los créditos otorgados, a nivel nacional sólo el 40 por ciento los ejercen.

Entre las razones del no ejercicio las más importantes son que el monto no alcanza para comprar una vivienda a precio de mercado y otra razón es porque en muchas secciones sindicales inscribieron a todos sus

miembros sin consultar al trabajador y cuando son beneficiarios quienes tienen una vivienda no ejercen el crédito porque les descuentan el 30 por ciento del sueldo base.

Por otra parte, los representantes sindicales no están de acuerdo con la intervención de la iniciativa privada en la formalización y originación de los créditos. Por ejemplo, las Sofoles quieren trabajar como los bancos y los representantes presionaron para eliminar el requisito de la inversión del buró de créditos. En cuanto a los desarrolladores se piensa que ellos tienen todas las facilidades e información del Fondo. Comentan que las viviendas que ofertan no cumplen con las necesidades de los trabajadores y además son caras; por ejemplo, casas GEO inscribe paquetes de 250 viviendas y se inscribieron 1,000 trabajadores pero a pesar de ello GEO no agota sus paquetes.

Por último su evaluación es categórica: el Fondo no ha cumplido con las necesidades de los trabajadores y no ha sido bien administrado. La propuesta es que debe conocer bien a los derechohabientes para responder a sus necesidades y en beneficio al sistema de gestión de los créditos.

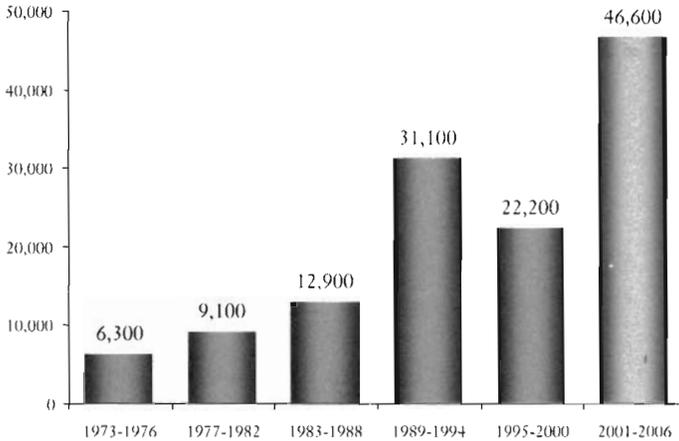
NIVEL DE PRODUCCIÓN

En 30 años el Fovissste ha realizado las siguientes acciones: 118,000 casas construidas directamente; 570,000 préstamos financiados; 2.8 millones de personas beneficiadas; 28 por ciento de su población contribuyente tiene crédito del Fovissste; 26,000 millones de pesos en cartera hipotecaria y 43,000 millones de pesos en inversiones. De esta forma de operar resulta que el fondo ha financiado la vivienda a uno de cada cuatro trabajadores y se espera que al finalizar el programa extraordinario de crédito, se esté otorgando casa a uno de cada tres (Fovissste, 2003a).

El promedio anual de créditos otorgados (no incluye créditos cofinanciados) muestra una tendencia ascendente de 1973 a 2000, presentando una baja entre 1995 y 2000. En 27 años el promedio anual fue de 17,000 créditos, y en el último periodo, de 1995 a 2000, fue de 22,000 (véase gráfica 1).

Los créditos otorgados por el Fondo, de 1973 al 2000, incluyen un esquema que ha estado vigente durante todo el periodo, el de Créditos Unitarios, que se otorgan al trabajador para la adquisición, reparación,

Gráfica 1
Promedio anual de créditos



Fuente: Fovissste (2003A).

mejoras, construcción de su vivienda o redención de pasivos. En cambio, otros esquemas sólo han durado entre cinco y 10 años; por ejemplo la Vivienda Financiada, que implica la asignación de una vivienda construida por el Fovissste entre 1973 y 1993; la Oferta de Vivienda, que comprende programas ofrecidos por promotores privados entre 1994 y 1997; el Cofinanciamiento entre Fovissste y los bancos que operó entre 1985 y 1995; los créditos de Autogestión cofinanciados con Banobras entre 1990 y 1996; el Mejoramiento a la Palabra para obras de ampliación y reparación de la vivienda habitada por el trabajador dentro del Pronasol, entre 1993 y 1997. Por último están aquellos créditos que sólo se han mantenido por uno o dos años, como los referidos al Programa Emergente para Damnificados de los sismos de 1985, a la Adquisición a Terceros de su vivienda usada, que sólo tuvo lugar entre 1986 y 1987 y al Programa de Reconstrucción de Daños Parciales, también causados por el sismo de 1986 (cuadro 1). Por la temporalidad la distribución porcentual de estos créditos es muy desigual, como se aprecia en la gráfica 2A.

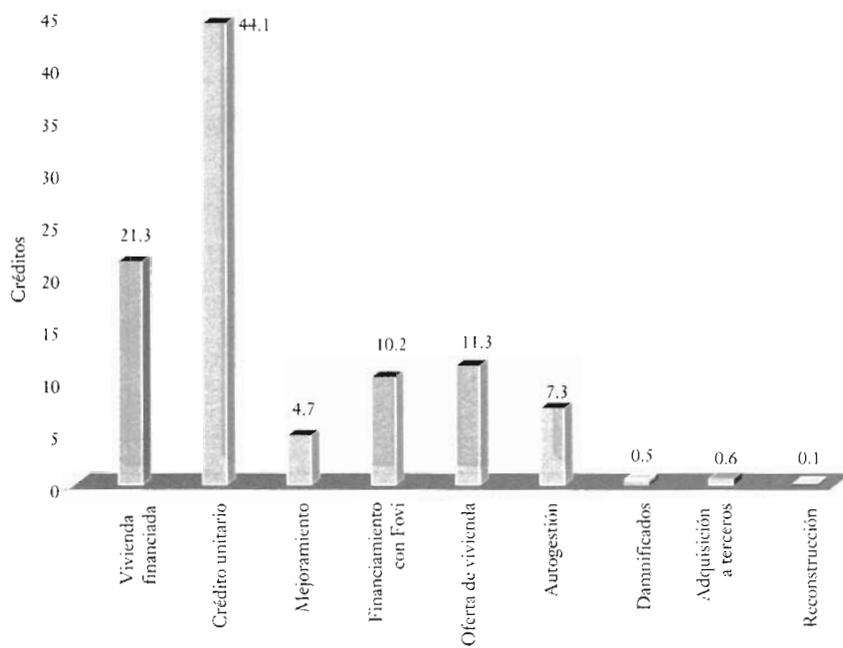
Como se muestra en el cuadro 1 los programas de mejoramiento y autogestión han tenido corta duración de cinco y seis años, respectivamente y han sido los menos, sumados ascienden a más de 63,000 acciones. Este tipo de créditos, por lo general, está dirigido a la población de

Cuadro 1
Resumen de créditos hipotecarios, 1973-2000

<i>Año</i>	<i>Vivienda financiada</i>	<i>Crédito unitario</i>	<i>Mejoramiento a la palabra</i>	<i>Co-financiamiento</i>	<i>Oferta de vivienda</i>	<i>Autogestión</i>	<i>Emergente damnificados</i>	<i>Adq. a terceros</i>	<i>Reconstrucción por daños</i>	<i>Total</i>
1973	122	33								155
1974	7,678	274								7,952
1975	7,021	1,162								8,183
1976	8,215	906								9,121
1977	8,317	1,081								9,398
1978	4,269	2,855								7,124
1979	8,268	2,781								11,049
1980	8,522	3173								11695
1981	9,150	2,886								12,036
1982	752	2,731								3,483
1983	7,615	4,938								12,553
1984	926	6,220								7,146
1985	10,391	5,915		3,719			2,561			22,586
1986	5,640	9,367		6,374				1,096	553	23,030
1987	4,272	4,781		3,528				1,965		14,546
1988	3,382	8,191		3,341						14,914
1989	7,146	7,215		5,487						19,848
1990	6,302	12,909		4,741		1,034				24,986
1991	2,325	34,919		4,878		6,056				48,178
1992	2,875	25,190		4,106		6,964				39,135
1993	268	11,176	7,705	8,730		17,336				45,215
1994		6,551	6,276	8,760	19,979	4,557				46,123
1995		6,59	4,573	936	16,717	1,124				29,869
1996		7,033	3,549		13,530	1,657				25,769
1997		8,515	2,715		10,120					21,350
1998		15,323								15,323
1999		17,862								17,862
2000		24,301								24,301
Total	113,456	234,807	24,818	54,600	60,346	38,728	2,561	3,061	553	532,930

Fuente: Fovissste (2003A).

Gráfica 2A
Créditos otorgados, 1973-2000



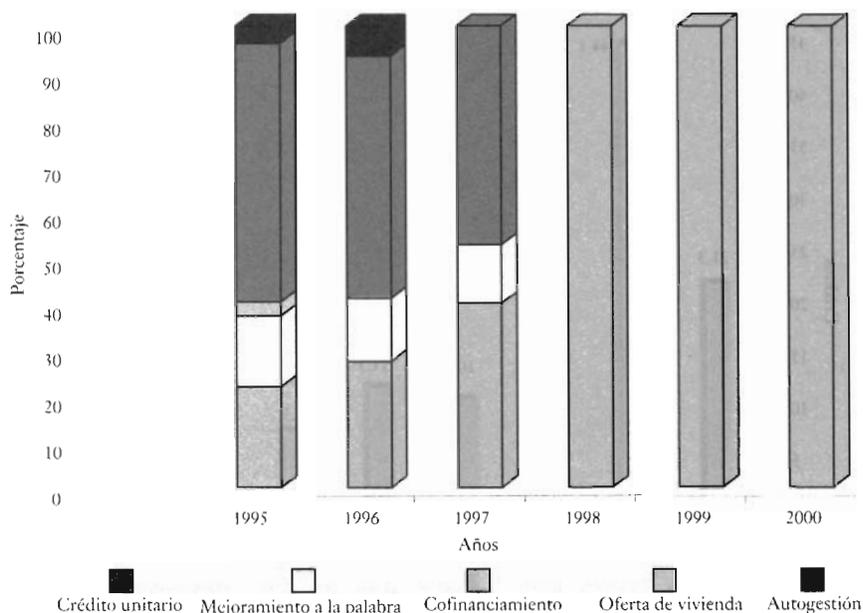
escasos recursos, aspecto que muestra la poca atención a este segmento de derechohabientes, a pesar que el salario mínimo mensual promedio de toda la población trabajadora inscrita es de 3.7 veces.

Las acciones del Fovissste están sujetas al Programa Extraordinarios de Créditos (PEC), dentro de este programa se pretenden financiar cerca de 100,000 préstamos entre 2002 y 2003, con una inversión cercana a los 21,400 millones de pesos, con la participación de sindicatos, gobiernos, promotores de vivienda, constructores, instituciones públicas y privadas de carácter financiero.

Se programó el 75 por ciento de los recursos del programa extraordinario para destinarlos a créditos de adquisición de vivienda nueva, 15 por ciento a vivienda en mercado abierto y 10 por ciento a la redención de pasivos. Un rubro que es conveniente resaltar es el otorgamiento de un 10 por ciento del total de los créditos para atender a madres solteras. Sin embargo, la realidad es que hoy la proporción es de 60, 40. Para vivienda 60 por ciento nueva y 40 para las otras líneas; ahora redención de pasivos representa un cinco por ciento de ese total.

Gráfica 2B

Fovissste: Distribución porcentual según programa, 1995-2000



Para otorgar los créditos mediante el PEC, fue necesario modificar la mecánica de trabajo del fondo, de una mecánica manual, se cambia a una electrónica a través de la Internet. Los trabajadores se tienen que inscribir al sorteo en la página web del Fovissste, el resultado fue que en 60 días hábiles se inscribieron 360,000 solicitudes.

Posteriormente se han efectuado 78 sorteos, en 21 días hábiles y a través de la Internet, se publicaron 116,000 créditos asignados, de estos 100,000 certificados fueron entregados y cerca de 16,000 trabajadores no acudieron a recoger el certificado. Con este esquema se aspira a terminar con la influencia que tenían los sindicatos en la distribución de los créditos, que en los esquemas anteriores sí se presentaba, ahora se ha privilegiado que el trabajador libremente acceda a la inscripción y el número de créditos se otorga con base a los trabajadores existentes en cada dependencia o entidad (entrevista al jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito, Fovissste).

Otro elemento importante es que durante más de 10 años a los trabajadores de confianza no se les había otorgado un crédito; generalmente se repartían entre estas dos grandes organizaciones y hoy más del 15 por ciento

de los créditos fueron para los trabajadores de confianza, de todos los niveles, desde el administrativo hasta el directivo, con el único requisito que tenga más de 18 meses de antigüedad, que esté inscrito en los sorteos y obviamente que haya salido sorteado.

Al interior de este programa existen 53,000 trabajadores que han ejercido el certificado de crédito; 37,000 que han sido pagados y escriturados ante la Sociedad Hipotecaria Federal, 8,000 créditos adicionales están por firmarse con los notarios y 8,000 están en trámite en algunas de las etapas con las Sofoles. Esto representa una inversión de 13,250 millones de pesos, quedando por ejercerse, a diciembre del 2003, 47,000 certificados aproximadamente. Con estos cambios, los 5,000 préstamos que se encuentran en alguna etapa, se han realizado a través de la Internet (entrevista al jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito, Fovissste).

Al 30 de septiembre del 2003 se tenía en el sistema casi 92,000 certificados y la meta presidencial es de 100,000; con esto se puede decir que estaba terminado el Programa Extraordinario de Crédito, PEC y la nueva convocatoria será como un programa ordinario de créditos, con metas de casi 60,000 créditos anuales.

Con esta forma de trabajo la presión de los sindicatos bajó; se esperaba que la presión fuera fuerte, sin embargo, se observó lo contrario, la presión disminuyó. Esto permitió que disminuyeran los bloqueos a las oficinas del Fondo. Durante el PEC se presentaron dos manifestaciones mientras en el pasado en un año los bloqueos de las oficinas fluctuaban entre 25 y 30.

RELACIONES CON EL SECTOR FINANCIERO PRIVADO

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) participan como intermediarios; cuando se asigna el crédito al trabajador se hacen cargo de radicar el crédito, integrar expedientes y verificar los requisitos legales y de ingeniería de las viviendas que se otorgan (véase esquema 3). Esto surge a raíz del Programa Extraordinario de Crédito (PEC). Lo que pretende el Fondo es potenciar la atención a los acreditados abriendo más puntos de contacto. Se había tratado hace años, en 1997, la atención a través de los bancos, pero dado que éstos no otorgaban recursos, entonces los únicos especializados eran las Sofoles.

El Fondo trabaja con 14 sociedades que están registradas ante la SHF. Las Sofoles no deciden nada, “maquilan el crédito”, porque según

el Fondo no tiene la capacidad suficiente en las 32 entidades, aun con las 35 oficinas en todo el país. Las Sofoles tienen casi 400 oficinas, pero sin poder de decisión, y responden a una serie de reglas establecidas por el Fondo, acordadas por la comisión ejecutiva y aprobadas por la junta directiva; los intermediarios no pueden salirse de este marco regulatorio. De acuerdo con los funcionarios del Fondo no se está cediendo la decisión a un tercero, las decisiones y la normatividad siguen siendo del Fondo. La comisión que cobra la Sofol es de 2,000 pesos por crédito únicamente, cifra fija y no importa que sea un crédito de 20,000 o de 450,000. La cobranza la realiza Fovissste y en esto no intervienen las Sofoles.

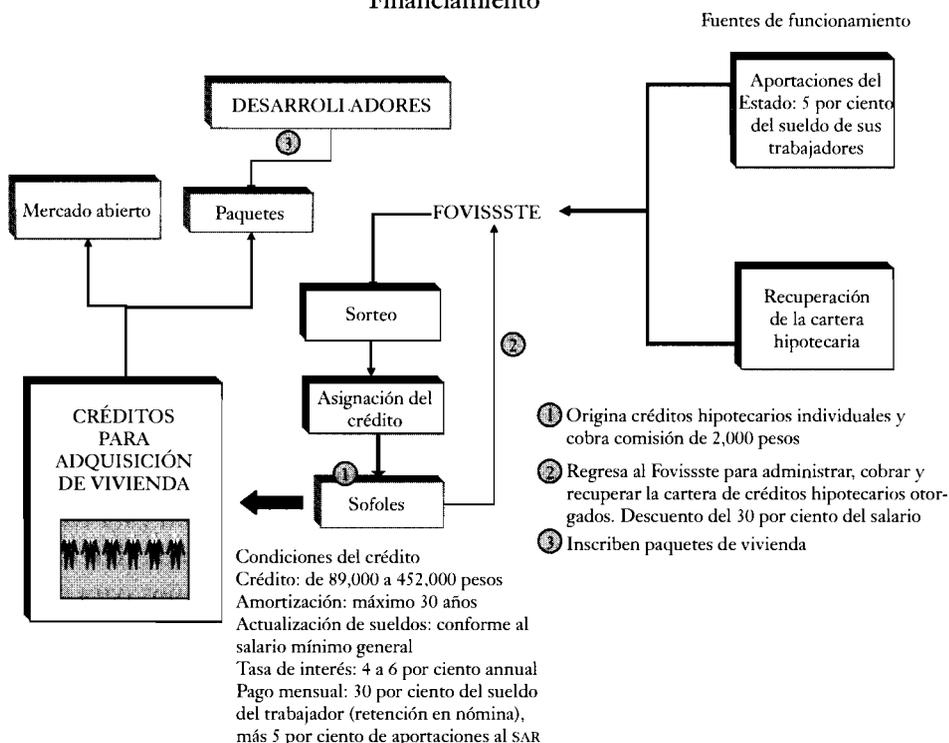
Lo importante de esta forma de trabajo es la especialidad de cada Sofol y esto influye en la distribución de las líneas de crédito, ya que estas sociedades eligen que producto de la gama que tiene Fovissste van a operar; no todas operan todos los productos del Fovissste, por ejemplo, pueden elegir 18 por ciento de vivienda nueva y 17 por ciento de vivienda usada, lo que da 35 por ciento para compra de vivienda.

En cuanto a las relaciones con los promotores inmobiliarios privados, en los programas de vivienda del Fovissste participan 592 empresas constructoras y promotoras de vivienda y asimismo se cuenta con el respaldo de la Canadevi y de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Actualmente para el programa extraordinario de créditos estas empresas registraron 89,000 viviendas en todo el país, cumpliendo la normatividad establecida por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF): 55 por ciento son crédito para vivienda terminada y 45 por ciento para el programa de construcción.

Cuando los promotores se inscriben ante el Fondo tienen que presentar una oferta de vivienda (véase esquema 3) y cumplir una serie de normas técnicas, financieras y administrativas, para que efectivamente existan las viviendas en la localidad con determinadas características, para satisfacer la demanda. Las normas técnicas que deben de cumplir, van de acuerdo con lo que pide Fovi, y toman en cuenta las regulaciones municipales y estatales en cuanto a habitabilidad.

Por otra parte, el Fondo otorga información relevante a los promotores acerca de la localización de la demanda, en dónde están los acreditados, qué características tienen, cuál sería su probable crédito y el número de créditos que se van a otorgar en una localidad. De acuerdo con esta

Esquema 3 Financiamiento



Fuente: Elaboración propia.

información ellos ofrecen al Fondo una serie de viviendas, y éste decide y acepta que esas viviendas estén de acuerdo con lo que se quiere para los trabajadores acreditados.

La inquietud acerca del trabajo con los promotores y desarrolladores se refiere a la creación de un cierto monopolio de los principales desarrolladores, dejando de lado a los pequeños. La experiencia del Fovissste es que en el momento que se les invita a participar a las pequeñas empresas, muchas de ellas entran con una oferta muy limitada de 10, 20 o 100 casas, que no pueden satisfacer los créditos otorgados, por lo cual se puede presentar un déficit muy importante.

Hoy el 48 por ciento de las 57,000 viviendas que están escrituradas han sido a través de GEO, SARE, ARA y otras grandes; el otro 52 por ciento corresponde a promotores locales que se han inscrito para el financia-

miento de la construcción (entrevista al subdirector técnico, Fovissste). Efectivamente predominan las empresas que tienen capital, posibilidades técnicas y economías de escalas que les permite construir en grandes dimensiones.

NIVEL DE COBERTURA DE SU DEMANDA O DERECHOHABIENCIA

El Fovissste enfrenta serios rezagos ya que han otorgado 570,000 créditos en sus 29 años de existencia, que representan el 26.7 por ciento, un poco más de una cuarta parte de los derechohabientes. El nivel de cobertura de los últimos 12 años se incrementó en 15.8 puntos porcentuales, ya que en 1990 sólo se había cubierto el 10.9 por ciento del total de los trabajadores cotizantes. Los incrementos más altos se presentaron de 1990 a 1991 con cinco puntos porcentuales mientras entre 1993 y 1994 el incremento fue de tres puntos porcentuales (véase cuadro 2). Con base en esta tendencia de 20,604 créditos anuales y si se mantiene el número de derechohabientes, podemos calcular que deberán de transcurrir 67 años para cubrir el 100 por ciento de la demanda.

Cuadro 2
Nivel de cobertura de la demanda

Año	Número de trabajadores	%	Demanda satisfecha	%	Demanda por satisfacer	%
1973-1990	2'012,184	100.0	219,805	10.9	1'792,379	89.1
1991	1'679,181	100.0	267,983	16.0	1'411,198	84.0
1992	1'748,855	100.0	307,118	17.6	1'441,737	82.4
1993	1'818,445	100.0	352,333	19.4	1'466,112	80.6
1994	1'744,667	100.0	398,456	22.8	1'346,211	77.2
1995	1'870,653	100.0	428,325	22.9	1'442,328	77.1
1996	1'907,888	100.0	454,094	23.8	1'453,794	76.2
1997	1'925,051	100.0	475,444	24.7	1'449,607	75.3
1998	1'977,074	100.0	490,767	24.8	1'486,307	75.2
1999	1'968,191	100.0	508,629	25.8	1'459,562	74.2
2000	2'066,271	100.0	532,930	25.8	1'533,341	74.2
2001	2'100,200	100.0	559,571	26.6	1'540,629	73.4
2002	2'100,200	100.0	559,737	26.7	1'540,463	73.3

Fuente: Fovissste, 2003A.

Con el Programa Extraordinario de Créditos se pretende cubrir el 36 por ciento del total de su demanda y se espera que al finalizar la implementación del programa se esté otorgando casa a uno de cada tres.

Si analizamos los porcentajes de la demanda cubierta por los créditos otorgados año por año, de 1990 al 2002, notamos que en 13 años el Fondo no ha logrado satisfacer a más del tres por ciento de trabajadores que cotizan. El año que más créditos otorgó fue en 1991 con 48,178 que representó el 2.87 por ciento del total. A pesar de estas cifras, de manera acumulada observamos que la actividad del Fondo en los últimos 12 años se ha incrementado considerablemente comparándola con la actividad de los primeros 18 años.

Es importante aclarar que la población objetivo del Fovissste para el año 2003 es de 1'600,000 créditos; de este total, de acuerdo con las percepciones el 52 por ciento recibe menos de 3.5 veces el salario mínimo, es decir, aproximadamente 830,000 trabajadores tienen la necesidad de contar con una vivienda. Esta es la población que no tiene oportunidad para acceder a otro sistema de financiamiento (entrevista al jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito, Fovissste).

De acuerdo con las estadísticas de vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, por créditos ejercidos, el Fondo ha variado su importancia en el Sistema Nacional de Vivienda de 1995 al 2000, descendiendo del 6.13 por ciento al 5.11 por ciento del total de créditos otorgados. Vale la pena resaltar que siempre ha ocupado el tercer lugar nacional por debajo del Infonavit y el Fovi, en el concepto de créditos otorgados.

FORMA DE ADQUISICIÓN DEL SUELO

A lo largo de sus 30 años de operación, el Fondo ha conformado una reserva territorial para sus programas de vivienda; para la adquisición se han establecido normas como las del tipo de tenencia de la tierra y las técnicas que se refieren al costo, ubicación, pendientes y la factibilidad para la dotación de servicios. Se presentaron sin embargo, donaciones etiquetadas para edificar vivienda para algunos sindicatos de trabajadores.

En el 2003 el total de terrenos administrados era de 104 con una superficie de 606.1 hectáreas en 30 estados y el Distrito Federal. La adquisición ha sido de tres diferentes formas: compraventa, dación en pago y

donación. De estos casi tres cuartas partes, el 73 por ciento, fueron mediante compraventa, 478.5 hectáreas.

Del total de la superficie, en orden de importancia, se observa que el Distrito Federal representa casi el 10 por ciento, con 62.12 hectáreas, Veracruz el nueve por ciento con 55.37 hectáreas y Michoacán el siete por ciento, con 40.98 hectáreas. El resto de la superficie se reparte en 28 entidades, con porcentajes menores al 6.11 por ciento, exceptuando el estado de Tlaxcala, donde no se ha adquirido suelo urbano (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Reserva territorial administrada por Fovissste, 1973-2003

Estado	Núm. predios	Superficie adquirida		Superficie usada		Superficie en reserva	
		ha.	%	ha.	%	ha.	%
Aguascalientes	2	20.91	3.33	20.88	6.53	0.02	0.01
Baja California	1	24.97	3.98	24.76	7.74	0.21	0.07
Baja California Sur	5	16.52	2.63	5.41	1.69	11.11	3.61
Campeche	1	5.45	0.87			5.45	1.77
Coahuila de Zaragoza	3	11.59	1.85	9.49	2.97	2.10	0.68
Colima	2	2.70	0.43			2.70	0.88
Chiapas	4	18.42	2.94	11.03	3.45	7.39	2.40
Chihuahua	4	36.88	5.88	26.04	8.14	10.84	3.53
Distrito Federal	6	62.12	9.91	14.39	4.50	47.73	15.53
Durango	3	15.64	2.49	12.83	4.01	2.81	0.91
Guanajuato	3	4.92	0.78	0.51	0.16	4.41	1.43
Guerrero	3	31.06	4.95	26.97	8.43	4.09	1.33
Hidalgo	4	8.92	1.42	1.76	0.55	7.16	2.33
Jalisco	2	38.31	6.11	36.69	11.47	1.62	0.53
México	6	37.75	6.02			37.75	12.28
Michoacán de Ocampo	4	40.58	6.47	15.73	4.92	24.85	8.09
Morelos	2	12.69	2.02			12.69	4.13
Nayarit	1	6.29	1.00	5.37	1.68	0.92	0.30
Nuevo León	2	6.00	0.96			6.00	1.95
Oaxaca	1	7.70	1.23			7.70	2.51
Puebla	6	34.25	5.46	17.77	5.55	16.48	5.36
Querétaro de Arteaga	1					0.37	0.12
Quintana Roo	4	10.70	1.71	6.00	1.87	4.70	1.53
San Luis Potosí	2	2.00	0.32			2.00	0.65
Sinaloa	8	27.73	4.42	3.23	1.01	24.50	7.97

<i>Estado</i>	<i>Núm. predios</i>	<i>Superficie adquirida</i>		<i>Superficie usada</i>		<i>Superficie en reserva</i>	
		<i>ha.</i>	<i>%</i>	<i>ha.</i>	<i>%</i>	<i>ha.</i>	<i>%</i>
Sonora	8	25.40	4.05	8.28	2.59	17.12	5.57
Tabasco	4	31.21	4.98	14.93	4.67	16.28	5.30
Tamaulipas	1	10.78	1.72	10.58	3.31	0.20	0.07
Tlaxcala							
Veracruz-Llave	4	55.37	8.83	43.96	13.74	11.41	3.71
Yucatán	3	12.51	2.00	2.78	0.87	9.73	3.17
Zacatecas	4	7.63	1.22	0.62	0.19	7.01	2.28
Total	104	626.996	100	320.01	100	307.351	100

Fuente: Fovissste, 2003B.

La reserva territorial actual del Fondo representa el 51 por ciento del total de la superficie adquirida, es decir, el Fovissste ha utilizado el 49 por ciento de la superficie adquirida. En valores absolutos la reserva asciende a 307.41 hectáreas; de estas el Distrito Federal tiene el mayor porcentaje con 16 por ciento. Vale la pena destacar que algunos de los terrenos considerados en reserva por el Fondo se localizan en ciudades turísticas importantes: Loreto en Baja California Sur; Manzanillo en Colima; Zihuatanejo y Acapulco en Guerrero; Cancún y Cozumel en Quintana Roo.

En el Distrito Federal una gran parte de la reserva, 62 hectáreas, se ubica en delegaciones que tienen restricciones para la construcción debido a las políticas urbanas actuales del gobierno de esta ciudad, establecidas en el bando número 2: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tláhuac.

La reserva territorial que no tiene programa de vivienda será vendida y por esta razón el Fondo está buscando mecanismos para su enajenación a través del ISSSTE, a desarrolladores de vivienda de interés social. Para ello se tendrá que modificar la legislación vigente de este Instituto.

TIPO Y CALIDAD DE LAS VIVIENDAS FINANCIADAS

En 1993 cuando el Fondo sufrió modificaciones de sus actividades, también se suprimieron algunas áreas como el departamento técnico, el departamento jurídico y la coordinación de las delegaciones. Desde esa fecha hasta 2002, el Fondo se quedó sin capacidad técnica y jurídica. A

raíz del Programa Extraordinario de Crédito (PEC) se reestructuró y se formó la subdirección técnica.

La subdirección técnica tiene como funciones principales la inscripción de la vivienda ofertada por los promotores, para lo cual llevan a cabo la revisión técnica, jurídica y financiera de cada uno de los paquetes inscritos (se tienen registrados 700 empresas desarrolladoras de vivienda) y la revisión de los desarrollos en construcción en los aspectos de avances y calidad de la vivienda. De la información obtenida, en una primera etapa se han observado una serie de irregularidades, lo cual ha llamado la atención a grandes promotores. El universo de la supervisión es de 116,000 créditos otorgados en los dos últimos años y de este total 35,000 se han orientado al mercado abierto, en el cual no se ha trabajado. El resto, 81,000, están inscritos en paquetes de vivienda ofertados por desarrolladores, los paquetes pueden ser; vivienda consolidada para la adquisición que asciende a 21,000 créditos y 60,000 en construcción (entrevista al subdirector técnico, Fovissste).

En todos los estados el Fondo tiene delegaciones, las cuales en su estructura operativa han formado departamentos de vivienda, con la finalidad de llevar a cabo la vigilancia de las obras, además de las labores que realizan con las Sofoles.

Cuando un derechohabiente presenta una queja o denuncia de una mala entrega o de vicios ocultos, la subdirección informa a las Sofoles y a los constructores para que arreglen el desperfecto; estas situaciones se han corregido de manera rápida, según información del Fondo.

Dentro de las actividades realizadas, todavía no se tiene una clasificación del tipo de anomalías o vicios ocultos presentados en mayor porcentaje en las viviendas entregadas a los derechohabientes. Además no se tienen estadísticas en aspectos como fallas estructurales y hundimientos.

Las quejas recibidas se consideran menores debido a que los trabajadores presentan demandas acerca de que las Sofoles no los atienden, que la vivienda no fue entregada el día comprometido, etcétera. Por su parte, las Sofoles tienen la responsabilidad de la originación y contratación de los créditos tanto de adquisición como de construcción; ellos supervisan al estar suministrando los recursos de los créditos de construcción.

Al interior de la subdirección técnica se formó la jefatura de servicios de supervisión, la cual es la encargada de supervisar los créditos

otorgados para la construcción; sin embargo no tiene el personal suficiente para realizar el trabajo de monitoreo de 60,000 créditos de manera permanente, razón por la cual se contrata empresas externas. La verificación es realizada mediante parámetros generales, sin especificar de qué tipo. En función de los resultados de la verificación, realizadas a las obras y los desarrollos, la subdirección técnica emite recomendaciones a las Sofoles y a los desarrolladores (entrevista al subdirector técnico, Fovissste).

A pesar de que el personal encargado de coordinar la inspección maneja el concepto de habitabilidad, éste no ha sido definido exactamente en cuanto a los parámetros que se utilizan para medirlo, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En resumen, la supervisión actualmente se ha dejado a las Sofoles, como en el caso de otros organismos; éstas, al originar un crédito de adquisición tienen el expediente del desarrollo habitacional, porque también formalizan los créditos para la construcción. Dentro de ellos se integran los controles de obra del constructor y se supone que si la obra tiene vicios y defectos no se continúan entregando los recursos. Sin embargo, el criterio que rige a las Sofoles es la venta y los pagos, es decir si se vende y nadie reclama es que la vivienda no presenta problemas.

La estadística de la oferta

Para el Fovissste la vivienda de interés social es de 62 metros cuadrados en promedio, en un terreno de 90 metros cuadrados. Estas cantidades dependen de la entidad y en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México cambian por la escasez y valor del suelo. Un aspecto importante es que para el 80 por ciento de los derechohabientes, el valor de su crédito es de 150,000 pesos. Por ello, se busca en todo el país casas con este precio. Sin embargo, al analizar el cuadro 4 de precios de la vivienda por entidad, se aprecia que el 51 por ciento del total de créditos otorgados en el PEC, hasta el 2003 (97,379 créditos), están en el rango de 200,000 a 250,000 pesos. En el rango de 150,000 pesos, donde se ubica el 80 por ciento de derechohabientes, según información de la subdirección técnica del Fovissste, sólo 41 créditos se han ejercido, un porcentaje pequeño del total. Es importante subrayar que el 36 por ciento del total se ha entregado a derechohabientes con salarios mayores a cinco veces el salario

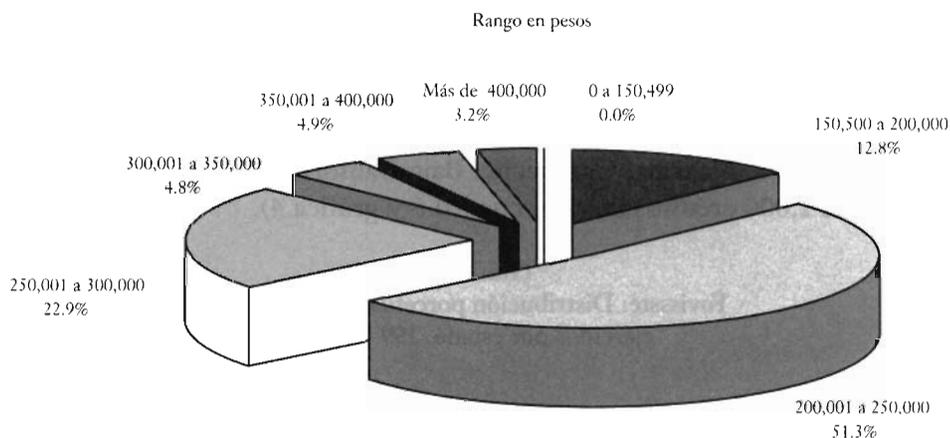
mínimo y a través de créditos mayores a 250,000 pesos. A diferencia, los créditos para salarios bajos de 0 a 200,000 pesos, representan el 13 por ciento (véanse cuadro 4 y gráfica 3) (información proporcionada por la Subdirección Técnica, Fovissste, 2003a).

Cuadro 4
Fovissste: Precios de la vivienda por estado, 2003

<i>Estado</i>	<i>Total créditos</i>	<i>%</i>	<i>0 a 150,499</i>	<i>150,500 a 200,000</i>	<i>200,001 a 250,000</i>	<i>250,001 a 300,000</i>	<i>300,001 a 350,000</i>	<i>350,001 a 400,000</i>	<i>Más de 400,000</i>
Aguascalientes	3,308	3.40		457	1,994	595	91	144	27
Baja California	3,553	3.65		411	953	1,655	185	261	88
Baja California Sur	480	0.49		42	414	14			10
Campeche	450	0.46			88	141	186		35
Coahuila de Zaragoza	3,158	3.24		589	1,969	399	131	58	12
Colima	1,454	1.49		201	1,089	164			
Chiapas	975	1.00			566	322	55		23
Chihuahua	5,315	5.46		458	2,550	1,383	182	346	396
Distrito Federal	2,394	2.46				71	127	1,596	600
Durango	1,421	1.46		136	646	146	235	145	113
Guanajuato	3,677	3.78		333	1,722	893	201	407	121
Guerrero	1,840	1.89		47	1,245	307	9	190	42
Hidalgo	4,361	4.48	5	1,165	1,931	772	336		152
Jalisco	2,131	2.19			467	1,250	245	121	48
México	23,543	24.18		3,853	13,196	5,231	1,138	60	65
Michoacán de Ocampo	2,498	2.57		259	1,427	699	99		14
Morelos	445	0.46		11	216	66	34	100	18
Nayarit	848	0.87		151	561	88	38	10	
Nuevo León	2,500	2.57		171	1,219	520	117	253	220
Oaxaca	370	0.38		201	159			10	
Puebla	4,128	4.24		824	2,321	595	368	20	
Querétaro de Arteaga	2,707	2.78			1,896	419	53	148	191
Quintana Roo	2,637	2.71		382	540	1,175	253	169	118
San Luis Potosí	2,747	2.82	36	115	1,777	806	4	8	1
Sinaloa	4,448	4.57		623	2,100	1,365	41	113	206
Sonora	3,561	3.66		1,173	1,761	414	77	81	55
Tabasco	20	0.02			10	10			
Tamaulipas	6,142	6.31		468	3,380	1,525	169	264	336
Tlaxcala	450	0.46		160	120	132	38		
Veracruz-Llave	3,334	3.42		35	2,290	748	164	47	50
Yucatán	1,064	1.09		108	363	236		171	186
Zacatecas	1,420	1.46		98	1,025	195	100		2
Total	97,379	100.00	41	12,471	49,995	22,336	4,676	4,731	3 129
Porcentaje	100.00		0.04	12.81	51.34	22.94	4.80	4.86	3.21

Fuente: Fovissste, Subdirección técnica, 2003.

Gráfica 3
Distribución porcentual del precio promedio nacional de la vivienda,
Programa Extraordinario de Crédito, 2003



En resumen, el precio promedio por metro cuadrado de terreno de los 97,379 créditos otorgados hasta el 2003, fue de 90.39 pesos, el precio promedio por vivienda fue de 253,472 pesos de 60.2 metros cuadrados de construcción y en consecuencia el precio promedio por metro cuadrado de vivienda terminada fue de 4,211 pesos.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ACCIONES

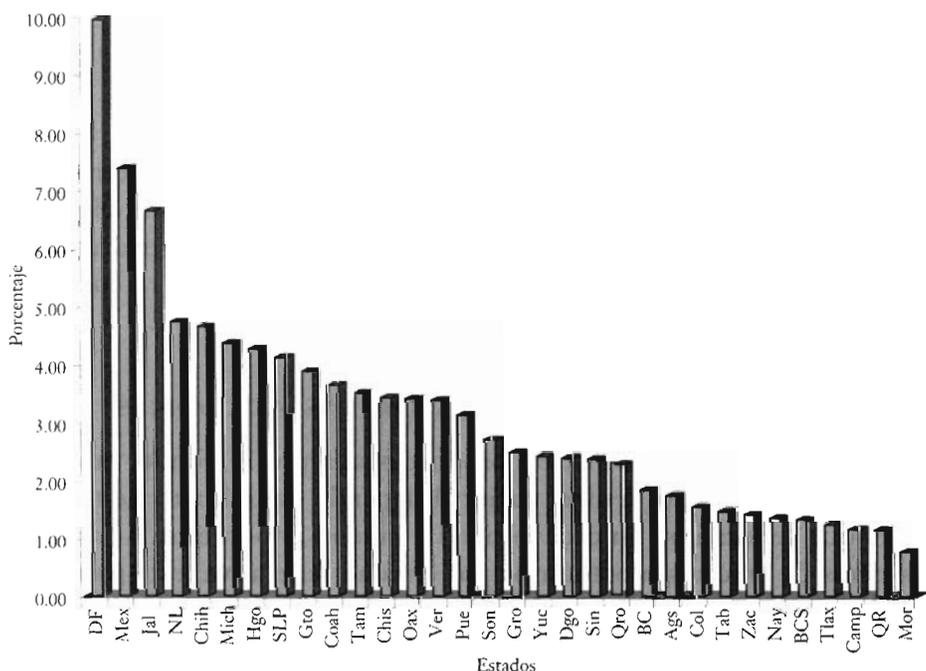
De acuerdo con la información proporcionada por el Fondo, la distribución de los créditos a nivel nacional depende del número de trabajadores que se localizan en cada entidad y ciudad importante. Al analizar las cifras de créditos hipotecarios por entidad federativa, este patrón se puede apreciar en el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco, que concentra al mayor número de trabajadores al servicio del Estado.

En los seis últimos años (1995-2000) el Distrito Federal, aunque muestra un comportamiento irregular en cuanto a su peso porcentual con respecto al total de créditos otorgados por año, es la entidad con el mayor número de créditos. En 1995, captaba el 8.4 por ciento, en 1996 el porcentaje se incrementó a 13.6 por ciento de ahí con altibajos llegó al valor más bajo en 1998 con el 7.5 por ciento, para subir al 10.3 por ciento en el

2000. Este mismo comportamiento se presenta con el Estado de México; en 1995 y 1996 representó el 4.4 y 7.9 por ciento, respectivamente; y de 1997 al 2000 pasó del 7.9 al 9.0 por ciento.

Lo relevante en la distribución es que un 28 por ciento de las entidades concentra el 50 por ciento de los créditos en el periodo, mientras que un 50 por ciento de las entidades concentra el 27 por ciento de los créditos. Los estados con menos créditos en este periodo son Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur y Nayarit, con menos de 2,000 créditos (véanse cuadro 5 y gráfica 4).

Gráfica 4
Fovissste: Distribución porcentual de créditos
ejercidos por estado, 1995-2000



Fuente: Cuadro 5.

Al observar los créditos por año se observa que 28 estados, durante todo el periodo, se ubican en el rango de cinco a 2,000 créditos anuales y los cuatro restantes, Distrito Federal, México, Jalisco y Nuevo León, exceden este límite en cuatro años (1995, 1996, 1997 y 2000). Ante estas

Cuadro 5
Créditos de Fovissste ejercidos por estado, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>	<i>% del total</i>
Distrito Federal	2,725	3,896	2,230	1,152	1,569	2,510	14,082	9.93
México	1,429	2,272	1,682	1,293	1,586	2,197	10,459	7.38
Jalisco	2,499	2,277	639	860	843	2,289	9,407	6.63
Nuevo León	1,838	2,058	1,343	1,118	241	116	6,714	4.73
Chihuahua	1,744	580	855	610	1,201	1,600	6,590	4.65
Michoacán de Ocampo	1,499	1,922	1,303	352	369	742	6,187	4.36
Hidalgo	1,371	367	1,031	1,183	1,623	473	6,048	4.27
San Luis Potosí	1,835	888	320	965	785	1,044	5,837	4.12
Guanajuato	1,858	838	380	463	778	1,185	5,502	3.88
Coahuila de Zaragoza	1,114	1,153	1,050	375	836	629	5,157	3.64
Tamaulipas	1,426	689	804	633	599	813	4,964	3.50
Chiapas	1,152	668	891	470	157	1,514	4,852	3.42
Oaxaca	865	935	1,607	429	593	402	4,831	3.41
Veracruz-Llave	914	1,037	195	779	1,191	676	4,792	3.38
Puebla	498	1,221	561	436	1,001	718	4,435	3.13
Sonora	641	451	792	242	734	967	3,827	2.70
Guerrero	640	1,043	676	284	225	655	3,523	2.48
Yucatán	1,284	426	881	424	122	261	3,398	2.40
Durango	716	399	1,623	191	271	174	3,374	2.38
Sinaloa	906	706	684	268	180	614	3,358	2.37
Querétaro de Arteaga	285	715	356	687	581	589	3,213	2.27
Baja California	979	422	231	321	203	452	2,608	1.84
Aguascalientes	1,367	275	232	167	286	133	2,460	1.73
Colima	510	412	207	235	261	558	2,183	1.54
Tabasco	419	240	283	326	502	305	2,075	1.46
Zacatecas	242	788	326	109	153	390	2,008	1.42
Nayarit	478	166	403	8	351	514	1,920	1.35
Baja California Sur	50	609	163	230	333	497	1,882	1.33
Tlaxcala	439	707	179	109	68	245	1,747	1.23
Campeche	242	356	377	150	5	514	1,644	1.16
Quintana Roo	123	44	633	396	146	290	1,632	1.15
Morelos	258	171	304	58	69	235	1,095	0.77
Total	32,346	28,731	23,241	15,323	17,862	24,301	141,804	100.00

Fuente Secretaría de Desarrollo Social (1997), "Estadísticas de vivienda 1993-1997", disco compacto; y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), "Estadísticas de vivienda 1998-2000", disco compacto.

Cuadro 6
Inversión de Fovissste ejercida por estado, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Distrito Federal	39,347.83	86,749.84	58,273.26	111,668.66	238,463.76	450,924.60	985,427.96
México	25,425.46	56,130.19	60,156.45	126,051.80	216,581.94	337,909.40	822,255.24
Jalisco	39,105.90	69,790.92	38,330.57	84,115.26	111,632.64	328,415.80	671,391.09
Chihuahua	48,071.51	23,895.46	36,589.66	62,485.90	166,578.18	271,419.60	609,040.30
Hidalgo	22,922.69	22,327.75	39,550.99	124,062.11	179,816.43	88,990.40	477,670.37
San Luis Potosí	32,696.89	23,535.71	15,192.04	94,454.28	110,540.84	163,277.50	439,697.25
Guanajuato	30,606.32	25,654.43	16,963.76	45,909.26	112,392.72	158,208.70	389,735.19
Veracruz-Llave	15,841.52	30,042.56	13,976.47	74,765.44	130,419.44	99,108.40	364,153.83
Tamaulipas	23,737.82	28,756.09	45,666.21	55,012.07	84,913.52	123,181.20	361,266.92
Coahuila de Zaragoza	17,108.57	29,130.39	55,786.79	39,068.06	122,588.65	90,339.50	354,021.96
Michoacán de Ocampo	25,273.51	55,794.27	55,501.14	25,411.12	51,547.95	118,865.80	332,393.79
Nuevo León	27,911.51	48,559.48	77,137.30	119,716.01	37,428.12	19,267.00	330,019.42
Chiapas	24,861.73	25,393.39	58,534.51	40,919.90	22,819.14	155,398.70	327,927.38
Puebla	10,535.41	31,940.87	32,558.61	47,286.66	121,242.02	77,323.80	320,887.37
Sonora	8,370.43	12,728.67	32,853.97	23,459.12	107,272.28	126,326.90	311,011.37
Querétaro de Arteaga	8,993.09	21,726.56	14,570.56	67,579.37	79,544.36	64,046.10	256,460.05

Guerrero	19,510.13	30,081.98	30,397.54	19,266.22	41,517.20	98,034.50	238,807.56
Oaxaca	13,632.81	31,714.75	56,603.68	32,251.25	47,440.44	35,237.30	216,880.23
Durango	12,759.85	12,501.78	93,318.99	17,383.95	38,558.68	20,833.10	195,356.34
Sinaloa	14,116.08	23,029.94	31,634.59	24,210.93	22,692.35	74,033.00	189,716.89
Quintana Roo	4,996.35	4,874.58	50,492.60	42,517.86	28,039.94	49,244.20	180,165.53
Yucatán	19,111.83	10,878.30	47,276.17	43,562.78	14,919.92	39,989.90	175,738.90
Colima	9,426.17	16,564.92	9,946.72	22,282.86	41,880.47	72,673.70	172,774.84
Baja California	28,246.78	13,294.18	11,541.01	27,661.19	29,641.75	55,938.20	166,323.12
Baja California Sur	1,109.79	16,992.79	5,665.42	17,992.11	52,054.64	65,858.30	159,673.06
Nayarit	9,779.64	4,917.18	12,978.86	652.58	48,050.00	76,821.80	153,200.06
Tabasco	10,233.52	8,079.45	13,772.45	23,257.83	44,487.76	46,722.60	146,553.61
Aguascalientes	19,566.60	9,245.20	10,967.96	23,137.73	44,210.54	17,823.70	124,951.73
Campeche	4,887.31	11,497.76	22,272.13	10,048.96	1,151.68	74,956.50	124,814.34
Zacatecas	7,379.70	14,813.08	14,700.80	10,318.37	22,530.77	54,674.80	124,417.53
Morelos	5,167.30	8,498.26	12,197.11	5,810.42	10,971.21	31,879.20	74,523.52
Tlaxcala*	6,812.11	13,552.14	5,360.09	6,931.87	8,760.55	24,762.70	66,179.46
Total	587,546.17	822,692.88	1'080,768.41	1'469,251.94	2'390,689.91	3'512,486.90	9'863,436.22

Nota: Corresponde a pesos deflactados con el Incevis base 2000.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (1997), "Estadísticas de vivienda 1993-1997", disco compacto; y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), "Estadísticas de vivienda 1998-2000", disco compacto.

cifras podemos concluir que el Fovissste en su mayoría otorga menos de 2,000 créditos anuales en cada estado (véase cuadro 5).

De manera general, se aprecia que el número total de créditos por año presentó una tendencia a la baja de 1995 a 1998; pasó de 32,346 a 15,323 créditos ejercidos y a partir de este año el número crece hasta llegar a los 26,641 en el 2001 (véase cuadro 5).

En cuanto a los montos de inversión por estado, se observa que el 50 por ciento se concentra en ocho entidades, siendo el Distrito Federal donde se ha invertido más con el 10 por ciento del total en los últimos seis años del siglo pasado; continúa en importancia el Estado de México, Jalisco y Chihuahua con porcentajes mayores al 3 por ciento. Por el lado contrario, los estados que muestran menor inversión en el periodo son Tlaxcala, Morelos, Zacatecas, Campeche y Aguascalientes con porcentajes menores a 1.3 por ciento del total. Las poblaciones de las zonas metropolitanas de estos estados está en un rango de 190,000 a 720,000 habitantes en el 2000 (véase cuadro 6).

En el cuadro de la inversión ejercida por estado son muy reveladores los montos orientados a cada estado por año; todos excepto el Distrito Federal se concentran en un rango de entre 6 a 200 millones de pesos constantes; en otras palabras, sólo el Distrito Federal, en 1999 y el 2000, excede este rango. Estas cifras nos proporcionan evidencias para concluir que la inversión del Fovissste no es mayor a 200 millones de pesos anuales en cada estado (véase cuadro 7).

Las anteriores cifras nos muestran que el Fondo otorga créditos y orienta la inversión en tres estados donde existen zonas metropolitanas importantes con población en el año 2000 mayor a 3.5 millones de habitantes y donde se concentran los trabajadores al servicio del Estado, como son el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco.

En cuanto al valor promedio por crédito, que resulta de dividir el total de la inversión entre el número de créditos ejercidos en el periodo, tenemos que tiene tasas de crecimiento altas de 1995 a 1998, cuando pasa de 18.16 mil pesos a 95.89 mil por crédito respectivamente, con tasas anuales de crecimiento que fluctúan entre 57 y 106 por ciento. Por estado tenemos que Quintana Roo, Chihuahua, Baja California Sur y Sonora tuvieron los valores más altos por crédito en todo el periodo, con precios mayores de 80,000 y menores de 110,000 pesos. Los valores más bajos se presentaron en Tlaxcala,

Cuadro 7
Valor promedio anual del Fovissste por estado, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Quintana Roo	40.62	110.79	79.77	107.37	192.05	169.81	110.40
Chihuahua	27.56	41.20	42.79	102.44	138.70	169.64	92.42
Baja California Sur	22.20	27.90	34.76	78.23	156.32	132.51	84.84
Sonora	13.06	28.22	41.48	96.94	146.15	130.64	81.27
Querétaro de Arteaga	31.55	30.39	40.93	98.37	136.91	108.74	79.82
Nayarit	20.46	29.62	32.21	81.57	136.89	149.46	79.79
Colima	18.48	40.21	48.05	94.82	160.46	130.24	79.15
Hidalgo	16.72	60.84	38.36	104.87	110.79	188.14	78.98
México	17.79	24.71	35.76	97.49	136.56	153.80	78.62
Veracruz-Llave	17.33	28.97	71.67	95.98	109.50	146.61	75.99
Campeche	20.20	32.30	59.08	66.99	230.34	145.83	75.92
San Luis Potosí	17.82	26.50	47.48	97.88	140.82	156.40	75.33
Tamaulipas	16.65	41.74	56.80	86.91	141.76	151.51	72.78
Puebla	21.16	26.16	58.04	108.46	121.12	107.69	72.35
Jalisco	15.65	30.65	59.99	97.81	132.42	143.48	71.37
Guanajuato	16.47	30.61	44.64	99.16	144.46	133.51	70.84
Tabasco	24.42	33.66	48.67	71.34	88.62	153.19	70.63
Distrito Federal	14.44	22.27	26.13	96.93	151.98	179.65	69.98
Coahuila de Zaragoza	15.36	25.26	53.13	104.18	146.64	143.62	68.65
Morelos	20.03	49.70	40.12	100.18	159.00	135.66	68.06
Guerrero	30.48	28.84	44.97	67.84	184.52	149.67	67.79
Chiapas	21.58	38.01	65.70	87.06	145.34	102.64	67.59
Baja California	28.85	31.50	49.96	86.17	146.02	123.76	63.77
Zacatecas	30.49	18.80	45.09	94.66	147.26	140.19	61.96
Durango	17.82	31.33	57.50	91.02	142.28	119.73	57.90
Sinaloa	15.58	32.62	46.25	90.34	126.07	120.57	56.50
Michoacán de Ocampo	16.86	29.03	42.59	72.19	139.70	160.20	53.72
Yucatán	14.88	25.54	53.66	102.74	122.29	153.22	51.72
Aguascalientes	14.31	33.62	47.28	138.55	154.58	134.01	50.79
Nuevo León	15.19	23.60	57.44	107.08	155.30	166.09	49.15
Oaxaca	15.76	33.92	35.22	75.18	80.00	87.65	44.89
Tlaxcala	15.52	19.17	29.94	63.60	128.83	101.07	37.88
Total	18.16	28.63	46.50	95.89	133.84	144.54	69.56

Nota: Corresponde a pesos deflactados con el Incevis base 2000.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (1997) "Estadísticas de vivienda 1993-1997", disco compacto; y Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), "Estadísticas de vivienda 1998-2000", disco compacto.

Oaxaca y Nuevo León; este último ocupa el cuarto lugar en créditos ejercidos y el doceavo en inversión (véase cuadro 7).

En el Distrito Federal, que como ya se mencionó, tiene el mayor número de créditos y la más alta inversión, el precio promedio del crédito en los seis años se ubica en la media nacional en 69.89 mil pesos. Vale la pena resaltar que esta ciudad pasó de estar entre los tres valores más bajos de 1995-1997, a ser el segundo más alto en el 2000 (véanse cuadros del 5 al 7).

RELACIÓN CON LAS INSTANCIAS DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Esa relación depende mucho de cada estado; hay algunos donde la coordinación es muy estrecha, como Quintana Roo, Distrito Federal, Guanajuato, e inclusive toman en cuenta al Fovissste para reportar sus metas de vivienda. Existen otros estados donde no tiene mucha presencia, ni mucha cercanía como en Baja California Sur. De manera general el Instituto trata de tener una política coordinada, porque algunos de los organismos estatales están afiliados al Fondo.

De manera directa no mantienen una coordinación una con los gobiernos estatales e institutos de vivienda; sin embargo la relación se formaliza en casos específicos, como por ejemplo cuando los gobiernos locales proporcionan tierra urbanizada a los promotores, esto es con los estados de Chihuahua, Hidalgo, Aguascalientes y Veracruz. Otros asuntos tratados son las dotaciones de agua, planes de desarrollo urbano y cuando se presentan problemas con los constructores por demoras, los cuales según el Fondo han sido menores.

Con los estados que sí trabajan directamente son con aquéllos afiliados al sistema, como Quintana Roo, Tabasco, Baja California, Baja California Sur y parte de los empleados del gobierno del Distrito Federal. Estos últimos tienen cinco nóminas y sólo tres están afiliadas al Fondo, lo cual crea confusión.

CONCLUSIONES

El Fovissste ocupa el segundo lugar en antigüedad; al igual que el Infonavit tienen 30 años de funcionamiento, con más de medio millón de créditos otorgados a sus derechohabientes que representan el 26.6 por ciento del

total. Por el número de créditos ocupa el tercer lugar en el sistema de financiamiento hipotecario, después de Infonavit y Fovi-SHF.

Es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), sectorizado en el sector salud. Esta categoría al parecer le resta capacidad para otorgar créditos, ya que no tiene autonomía y recursos propios. Depende del ISSSTE y la SHCP quien establece un techo presupuestal.

Es importante destacar que en el nombramiento del vocal ejecutivo se observa inestabilidad, ya que desde su fundación en 1973 hasta el 2003 han existido 20 titulares de la administración, con sexenios donde ocho diferentes funcionarios han ocupado el cargo. Podemos pensar que por ello existe una falta de continuidad en la administración del Fondo y en las políticas de otorgamientos de créditos.

Según sus objetivos, el Fondo se ocupa de préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas-habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. A partir de 1989 se suprime la coordinación y financiamiento de construcción de conjuntos habitacionales, debido a los altos costos de construcción, a la baja recuperación crediticia y a la necesidad de fortalecer financieramente al Fondo.

Las fuentes de financiamiento son las aportaciones del Estado, que equivalen al 5 por ciento del sueldo de sus trabajadores, y ascienden a 7,000 millones de pesos aproximadamente. Además recibe ingresos por la recuperación de la cartera hipotecaria, y por los rendimientos que se obtengan de las inversiones financieras. Este fondo no depende de recursos presupuestarios.

Se ha ido transformando de un organismo promotor de la vivienda a otro centrado en el financiamiento, motivo por el cual ha sufrido serias modificaciones en su estructura administrativa que han tenido consecuencias graves en el otorgamiento de los créditos. Por ejemplo, en 1993 se eliminaron las áreas técnica, jurídica y de coordinación de delegaciones. Desde esa fecha hasta el 2002 el Fondo se quedó sin capacidad técnica y jurídica. Los cambios en los programas y reglas de operación nos dieron como resultado un aumento en los créditos recién en el año 2002, cuando se crea el Programa Extraordinario de Crédito (PEC). A principios

de este último año se reestructura y se forma la subdirección técnica, principalmente a raíz de la creación del PEC, debido a las fuertes quejas de los derechohabientes en algunas entidades federativas, consecuencia de la falta de supervisión, control, seguimiento y evaluación en la construcción de los desarrollos habitacionales.

Al convertirse en una institución eminentemente financiera y dejar a otros agentes los aspectos de la ubicación, el diseño y calidad de la vivienda, se pierde el objetivo de llevar a cabo un desarrollo urbano ordenado y controlado en las ciudades donde se ubican los conjuntos habitacionales.

Con base en la tendencia histórica de otorgamiento de 20,604 créditos anuales y de mantenerse el número de derechohabientes, deberían de transcurrir 67 años para cubrir el 100 por ciento de la demanda, aspecto crítico para la población de escasos recursos.

Parece ser que la prioridad o preferencia hacia los trabajadores de más bajos recursos fue suprimida con las reformas, adiciones y nuevas reglas de operación. Ahora la forma de asignación de los créditos es por sorteo en el PEC. Las ventajas de este tipo de mecanismo es la transparencia y la reducción del peso de los sindicatos en la asignación de créditos, pero se pierde la oportunidad de otorgar crédito a los trabajadores con mayor necesidad de vivienda. El Fovissste debe atender a 830,000 trabajadores con menos de 3.5 salarios mínimos mensuales, por lo que el 52 por ciento del total no puede acceder a un crédito comercial.

Los programas de mejoramiento y autogestión han tenido una duración corta de cinco y seis años respectivamente; sumados los dos resultan alrededor de 63,000 acciones, 12 por ciento del total de créditos otorgados. Este tipo de créditos está dirigido a la población de ingresos bajos, lo cual indica poca atención a este segmento de derechohabientes. En consecuencia se aprecia el predominio de los créditos para vivienda terminada.

De acuerdo con los cálculos obtenidos del PEC, la vivienda de este organismo, en los dos últimos años, está orientada en un alto porcentaje a la población de ingresos mayores a cinco veces el salario mínimo mensual.

De manera generalizada el Fondo no mantiene una coordinación con los gobiernos estatales e institutos de vivienda. No obstante la relación se

formaliza en casos específicos para solicitar información acerca de problemas en la tenencia de la tierra, de las reservas territoriales existentes en cada estado, la dotación de agua, planes de desarrollo urbano y cuando se presentan problemas con los constructores por demoras. Estos factores son importantes para no otorgar créditos en localidades donde no hay factibilidad de construir viviendas.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)

Claudia Puebla C.

INTRODUCCIÓN

El Fonhapo fue creado en 1981 y ha presentado durante sus más de 20 años de operación, cambios fundamentales en su forma de funcionamiento y programas de vivienda, así como en su orientación. Estos cambios han sido materia de importantes debates, particularmente acerca de la orientación que debe tener la política habitacional para los sectores de menores recursos.

Durante los primeros 10 años de su operación, este fideicomiso se fue consolidando y adquiriendo mayores funciones, y se puede considerar que a finales de los ochenta se constituyó como una forma de política habitacional alternativa a la que en épocas pasadas se había instrumentado para los pobres. En la década de los noventa sus cambios tuvieron que ver con la anterior dependencia financiera del crédito externo y con el descontento por parte de las autoridades gubernamentales sobre el impacto político que había generado su forma de funcionamiento, basada en la atención a grupos sociales organizados. De este modo, en 1997 se planteó su cancelación, aunque ella nunca se realizó del todo, manteniéndose el organismo trabajando en forma latente, hasta que a principios de la presente década se planteó su transformación en una institución crediticia de segundo piso, es decir, que no trata con los beneficiarios finales de sus programas.

Después de esta última transformación el organismo ha pasado también por distintas fases en los años más recientes, ya que desde el año 2000 ha venido incorporando distintos programas que son exclusivamente

de subsidios (Vivah, Tu Casa, Fonaevi). En la actualidad no queda suficientemente clara su forma de funcionamiento, ya que a partir de ella se puede decir que existe una institución crediticia con recursos sumamente escasos y prácticamente inoperante y un organismo concentrador de todos los recursos federales que se asignan para subsidios en los programas habitacionales (apenas en la fase de arranque).

En lo que sigue, abordaremos de manera general la evolución del Fonhapo hasta 1995, ya que ésta ha sido tratada en trabajos anteriores,¹ y nos centraremos en su desempeño reciente, desde que entró en una fase de latencia, hasta su transformación en banca de segundo piso y, más recientemente, en organismo concentrador y administrador de los subsidios federales de vivienda.

Antecedentes

Durante la década de los años ochenta y principios de los noventa el Fonhapo formó parte del grupo de programas habitacionales innovadores llevados a cabo en países subdesarrollados y apoyados por las agencias internacionales de ayuda. Este organismo surgió como una respuesta del gobierno mexicano a las demandas de las organizaciones sociales y de las ONG-Hábitat, en un momento de coyuntura, en que los funcionarios encargados del sector habitacional mostraban apertura hacia dichos actores y en que los grupos del movimiento urbano popular se encontraban fortalecidos. Su forma de operación rescató algunas de las experiencias de las ONG que trabajaron con sociedades cooperativas populares de vivienda (Puebla, 2002).

Entre las características innovadoras de este fideicomiso podemos mencionar la combinación de recursos gubernamentales con los de las agencias internacionales y de las organizaciones sociales, el financiamiento para la adquisición de suelo, la instrumentación de esquemas financieros flexibles y accesibles para la población de menores ingresos, a la vez, la participación de la comunidad en todas las fases de los programas (gestión, producción y recuperación crediticia) y el otorgamiento de créditos colectivos (Puebla, 2000).

¹Véase Puebla, 2002, capítulo referente a Fonhapo, pp. 153-201.

Dichas características se fueron modificando o perdiendo hacia los años noventa y actualmente sólo se mantiene la combinación de recursos fiscales con los del beneficiario final de los programas, ya que el crédito externo se canceló desde 1996. Debemos destacar que el aspecto referido a los créditos colectivos es el que ha suscitado mayores críticas desde finales de los años noventa, llegando actualmente a establecerse entre los lineamientos básicos del organismo renovado (¿o resucitado?), la consideración exclusiva de créditos individuales.

Periodización

El contrato de creación del Fonhapo ha sufrido diversas modificaciones y adiciones, realizadas mediante convenios. En septiembre de 1986 se ampliaron los fines del fideicomiso y se definieron los tipos de programas y líneas de crédito que operarían. En marzo de 1987 se realizó otra ampliación para incluir el desarrollo de programas específicos de vivienda popular, mediante la creación de fideicomisos populares (p.ej. Programa Casa Propia). En julio de 1988 se integró dentro del Fonhapo un Fondo Nacional de Vivienda Rural (Fonavir). Por último, en septiembre de 2001, en el marco del Programa de Innovación Institucional y Calidad Total, llevado a cabo por el actual gobierno federal, se aprobaron las últimas reglas de operación del fideicomiso, quedando así institucionalizada su transformación en organismo financiero de segundo piso (Fonhapo, 2001).

Sin embargo, las modificaciones antes reseñadas no necesariamente reflejan los cambios que ha experimentado este organismo, ya que entre 1988 y 2001 éste experimentó transformaciones sustanciales, como la eliminación de ciertos programas (por ejemplo, adquisición de suelo), la aplicación del sistema “llave en mano” para la asignación de las obras, la individualización de los créditos y su casi nulo otorgamiento a las organizaciones sociales. Dichos cambios, por lo visto, no se establecieron mediante convenios modificatorios al contrato original.

En términos generales, se pueden distinguir tres grandes periodos por las que ha atravesado el organismo, cada uno de los cuales incluye varias etapas:

Primer periodo, de 1981 a 1994: consolidación y auge.

- 1981-1985: creación y consolidación.
- 1986-1990: asignación del primer crédito del Banco Mundial para el programa emergente de vivienda. Se instrumentaron los programas de reconstrucción postsísmica en el Distrito Federal (RHP y Fase II) con recursos del crédito externo en el Fonhapo. En septiembre de 1987 se integró el programa “Casa Propia” dentro del fideicomiso, destinado a los inquilinos de bajos recursos que quisieran adquirir la vivienda que rentaban.² En 1988 se creó Fonavir, para financiar programas de vivienda rural. Así, se puede considerar que este fue el lapso de incorporación de programas especiales en el Fonhapo.
- 1991-1994: se asigna el segundo crédito del Banco Mundial para el programa ordinario del Fonhapo. Se incrementa la producción de manera importante. En esta fase, el organismo pudo experimentar su mayor auge.

Segundo periodo de 1995 a 2000: decadencia, letargo y descentralización.

- 1995-1997: fuertes problemas financieros por el pago del crédito externo, lo cual redundó en el comienzo del proceso de liquidación del organismo. Desde 1996 se instrumentó la individualización de los créditos. El Fonhapo entra, en 1997, en un estado de latencia. Así, al contrario de lo sucedido en la fase anterior, en ésta los problemas financieros produjeron su decadencia.
- 1998-2000: proceso de liquidación de las delegaciones regionales y transferencia de las funciones del Fonhapo a los organismos estatales de vivienda, aunque el organismo no desaparece. Esta es la fase de la descentralización.

Tercer periodo, de 2001 a la fecha: transformación en entidad financiera.

- 2001-2002: transformación del organismo en banca de segundo piso. Manejo del programa Vivah de subsidios a la vivienda (que antes llevaba Sedesol), desde junio de 2002. En esta fase, el organismo resucitó con otras funciones (crédito y subsidios).

²Este programa pasó al DDF en 1993, constituyéndose el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro).

- 2003 en adelante: manejo del programa Tu Casa, también de subsidios, desde febrero de 2003 y creación del Fonaevi en junio de 2003. Fonaevi es el organismo concentrador de todos los subsidios federales aportados para los programas de vivienda y actualmente se pretende que el Fonhapo se transforme paulatinamente en Fonaevi y abandone su función crediticia. Se puede decir que esta fase corresponde a la incorporación de los programas de subsidios federales y a la desaparición del Fonhapo como institución crediticia, aunque esto último aún no sucede en los programas oficiales, más sí en la práctica (como se explica más adelante).

Objetivos y funciones

En el momento de su creación, se marcó como objetivo principal del fideicomiso la elevación de las condiciones de bienestar de la población mayoritaria del país mediante el financiamiento de acciones habitacionales para los sectores populares, preferentemente no asalariados, cuyos ingresos no excedieran de 2.5 veces el salario mínimo regional. Sus objetivos específicos incluían apoyar el esfuerzo y la creatividad popular para la vivienda, coadyuvar al proceso de descentralización, generar una capacidad productiva local formando técnicos y creando empleos y fomentar la participación popular organizada en los procesos de vivienda (Ortiz, 1986).

Si bien se puede considerar que el objetivo principal establecido originalmente permaneció durante 20 años, los objetivos específicos sí se transformaron, particularmente en lo que se refiere a la participación de la población y a la formación de técnicos populares. Con esto, la idea central y original de la creación de un organismo que apoyase el proceso de la promoción social del hábitat se fue desdibujando al paso de los años, hasta haberse perdido totalmente hacia finales de los años noventa. Resulta interesante observar que los objetivos establecidos en las primeras reglas de operación del organismo se mantuvieron en el documento hasta la modificación de 2001,³ y los cambios se establecieron sólo en la práctica. Esto implica que las “reglas del juego” no estuvieron claras durante más de una década.

³La publicación de 1989 de las reglas de operación del Fonhapo, no daba cuenta de los cambios y hasta 1995, estas mismas reglas constituían la última versión.

Las nuevas reglas de operación de 2001, que constituyen la última versión (es decir, están actualmente vigentes), cambian el término de “objetivos” por el de “misión” y señalan que la misión del organismo es “atender a través de acreditados o agentes operadores la demanda de financiamiento para mejorar, adquirir o construir vivienda social de población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 salarios mínimos o familiares de hasta cuatro salarios mínimos, mediante un sistema de crédito accesible que contribuya a la consolidación del patrimonio familiar” (Fonhapo, 2001: 6).

Sobre este actual gran objetivo (o misión), resulta interesante hacer notar algunos aspectos. En primer lugar, se establece el cambio de función del organismo de desarrollar programas de vivienda a adjudicador de créditos, como ha sucedido en todas las instituciones habitacionales. En segundo lugar, los programas a los que se destinan los créditos son diferentes, porque desaparecen los programas de lotes con servicios y apoyo a la distribución y comercialización de materiales para la construcción. En tercer lugar, se establece que esta atención será a través de acreditados o agentes operadores y estos últimos constituyen nuevos actores del sector privado que antes no intervenían. Finalmente, no se hace mención alguna sobre la participación de los beneficiarios en el proceso de producción de las acciones habitacionales, es decir, del apoyo a la producción social de vivienda.

En junio de 2002 se incorporó al Fonhapo el programa Vivah, que antes había sido manejado por la Sedesol. Los objetivos de este programa son los siguientes: garantizar a las familias urbanas en situación de pobreza extrema, una vivienda progresiva con servicios básicos; combinar el ahorro familiar con subsidios directos provenientes de fondos públicos; estimular la incorporación de suelo para un crecimiento urbano ordenado; contribuir a la desregulación habitacional; apoyar a la industria de la construcción regional y generar empleos. Esta fue la primera vez que se incorporó un programa de subsidios dentro del Fonhapo (Sedesol, 2001, reglas de operación del programa Vivah: 1).

En cuanto al programa Tu Casa, que fue incorporado en el Fonhapo en febrero de 2003, su objetivo general es otorgar apoyos económicos a las familias en situación de pobreza para que adquieran, edifiquen o mejoren su vivienda. Por su parte, los principales objetivos específicos

que plantea son: aplicar un apoyo económico federal como detonador de la participación corresponsable de los tres órdenes de gobierno y de los sectores privado y social; apoyar el desarrollo económico de la familia mediante la formación o consolidación de un patrimonio inicial; fomentar el ahorro previo por parte de las familias, aprovechando las instancias de captación del ahorro social; promover el desarrollo de la vivienda en microrregiones y comunidades rurales e indígenas; complementar el programa de desarrollo humano Oportunidades (instrumentado por la Sedesol) (*Diario Oficial*, 27 de febrero de 2003: 10-11).

Como se puede observar ambos programas (Vivah y Tu Casa) se asemejan en sus objetivos por el hecho de estar dirigidos a la población pobre y quizá la diferencia se refiera a que el primero se dirige a la población en situación de pobreza extrema, mientras el segundo se aboca a atender a la población en situación de pobreza.

En fechas más recientes, julio de 2003, se ha creado un organismo federal con el objetivo de manejar todos los subsidios de carácter federal que se otorgan a la vivienda, el Fonaevi. Este nuevo fondo está incorporado dentro del Fonhapo y se plantea que desarrolle las siguientes funciones: promotor de apoyo económico a la vivienda; administrador de los recursos destinados al subsidio federal para la vivienda; canalizador de estos subsidios a la población objetivo; asesor y supervisor del manejo de los recursos destinados a subsidios (presentación del director general del Fonhapo, 10 de julio de 2003).*

De este modo, se ha establecido, por lo pronto, que el Fonhapo y el Fonaevi trabajen a la par, por lo que se produce una mezcla entre una institución crediticia y otra otorgadora de subsidios. Sin embargo, de acuerdo con las declaraciones de las autoridades del fideicomiso, el proyecto a futuro es cancelar paulatinamente al Fonhapo y convertirlo en Fonaevi.

Como Fonhapo-Fonaevi las funciones que se plantean dentro del Programa Sectorial de Vivienda vigente son las siguientes: diversificar los programas de subsidio directo para la vivienda destinados a familias urbanas, semiurbanas y rurales; homologar los subsidios para vivienda, así como sus esquemas de otorgamiento para optimizar los recursos y ampliar su cobertura; definir las condiciones para que las familias pobres puedan adquirir o autoconstruir una vivienda, incluyendo la mezcla de programas

*Esta presentación forma parte de otras organizadas por Conafovi.

de subsidio al frente, ahorro previo y créditos a tasas de mercado (comerciales); impulsar programas de vivienda progresiva para los sectores más necesitados; eliminar la posibilidad de otorgamiento de subsidios o créditos grupales, estableciendo la individualización desde el origen; establecer criterios transparentes para la asignación de subsidios con la correspondencia de los tres órdenes de gobierno y los beneficiarios; y promover programas para fomentar la autoconstrucción social formalmente organizada (presentación del director general del Fonhapo, 10 de julio de 2003).

Sujetos de crédito

En los inicios del organismo se pensaba que la mejor manera de enfrentar el problema de la vivienda de los sectores más pobres era organizando a la población. Por esta razón, en sus reglas de operación se estableció que los sujetos de crédito podían ser: del sector público (los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales, gobiernos municipales, empresas paraestatales y organismos descentralizados); del sector privado (los fideicomisos que tuvieran entre sus objetivos la construcción de vivienda popular); y del sector social (las cooperativas y asociaciones civiles legalmente constituidas, los sindicatos y las organizaciones de campesinos) (Fonhapo, 1989).

Los créditos eran de carácter colectivo en el sentido de que se asignaban a una institución u organización social que tenía la responsabilidad de administrarlos para el desarrollo de los programas de vivienda y adjudicar las acciones a los individuos (miembros de la organización o beneficiarios de la institución), al mismo tiempo que se encargaba de la colecta de los pagos individuales para la recuperación del crédito del Fonhapo. Es decir, los créditos no se individualizaban al ser adjudicadas las acciones de vivienda.⁴

Los cambios en el tipo de créditos otorgados fueron operando desde la segunda mitad de los años noventa, pero no se establecieron en las

⁴Por esta razón, resulta conveniente distinguir entre lo que era el acreditado y los beneficiarios de los programas. El primero era la institución, grupo o persona moral que gestionaba el financiamiento y asumía el compromiso de pago ante el Fonhapo, mientras los segundos eran los individuos destinatarios finales de las acciones de vivienda, que debían cumplir con los requisitos impuestos por el Fideicomiso y que quedaban como deudores del acreditado (institución pública u organización social) por la parte correspondiente al monto del financiamiento de su vivienda o acción de vivienda (individual) en los términos establecidos por el organismo (Puebla, 2002).

reglas de operación. Ellos implicaron que, si bien el crédito para el desarrollo del programa se siguió otorgando a una institución (del sector público o del social), al adjudicar las acciones de vivienda el acreditado tenía que individualizar los créditos, de tal manera de que quedara la deuda final entre el beneficiario (individuo) y el Fonhapo.

De acuerdo con las reglas de operación vigentes (2001) esta forma de trabajo ha mostrado algunos cambios. Una de las principales diferencias se refiere al tipo de acreditados, que ahora son exclusivamente de los sectores público y privado, es decir, ya no se considera el otorgamiento de crédito para el sector social (sindicatos u organizaciones de pobladores, etcétera). Al haberse convertido este fideicomiso en organismo financiero de segundo piso, sólo otorga créditos a las instituciones públicas (gobiernos estatales o municipales, así como sus organismos auxiliares) o privadas (bancos, Sofoles y cajas de ahorro popular), a los cuales denomina “agentes operadores”. Las autoridades actuales señalan que los grupos del sector social (concretamente las organizaciones sociales) aún pueden participar de los créditos del fideicomiso siempre y cuando estén respaldados por algún agente operador y, en todos los casos, los créditos serán individuales para cada miembro del grupo (presentación del director general del Fonhapo, 10 de julio de 2003).

Las razones que se han argumentado para la cancelación de los créditos de carácter colectivo –y aunque no se menciona, para el no otorgamiento de créditos al sector social– tienen que ver con la cartera vencida. De acuerdo con las declaraciones de los funcionarios del organismo la mayor parte de ésta corresponde al sector social, debido a que los créditos quedaban a nombre de las organizaciones sociales que, en muchas ocasiones, se desintegraban después de concluido el proyecto y no había a quién cobrarle, además de que los beneficiarios de las acciones habitacionales habían dejado de pagar. Se mencionó también que después de 1995 la mayor parte de los créditos fue otorgada a los grupos del sector social (al contrario de lo que sucedía en los años anteriores) y que con esta situación, la cartera vencida creció aún más (presentación del director general del Fonhapo, 10 de julio de 2003).

Otro de los últimos cambios en el sistema crediticio se refiere a que los créditos ya no se individualizan con el Fonhapo. Los solicitantes individuales deben acudir a los agentes operadores para gestionar

su crédito. Este agente suscribe con ellos los contratos de apertura del crédito, verificando que cumplan con el perfil socioeconómico solicitado por el Fonhapo. En el contrato individual se establecen las condiciones financieras pactadas por el agente operador con el fideicomiso, pero los beneficiarios del programa (individuos) quedan como acreditados del agente operador. De este modo, la deuda de éstos no es con el Fonhapo, sino con dicho agente.

Población objetivo y atendida

La acción del Fonhapo se ha dirigido, desde sus inicios, hacia la población cuyo ingreso no exceda de 2.5 vsm, de preferencia no asalariada, que sea mayor de edad, tenga dependientes económicos y no posea vivienda en la localidad de residencia, excepto para los programas de mejoramiento habitacional. Estos eran los únicos requisitos indicados en las reglas de operación del organismo (mismos que permanecen hasta la actualidad, aunque con algunas adiciones).

Investigaciones anteriores revelan que durante los primeros 20 años del fideicomiso, en la práctica, operaron otras condicionantes para acceder a los créditos, que afectaron especialmente al sector social. Por ejemplo, la necesidad de pertenecer a una agrupación legalmente constituida y la posesión de un predio. Aunado a esto, la cantidad de trámites y requisitos impuestos durante la fase de contratación de un crédito funcionaba como un verdadero filtro para los grupos sociales solicitantes. De este modo, para los adjudicatarios de las acciones promovidas por el sector social existía un mayor número de condicionantes que para los del sector público, reduciéndose así sus posibilidades de acceso a los programas del organismo (Puebla, 2002).

En cuanto a la población realmente atendida por el Fonhapo hasta mediados de los años noventa, las evaluaciones realizadas por el mismo entre 1989 y 1994 reportaron que los beneficiarios finales habían cumplido con el perfil requerido en lo que se refería a la edad, el nivel de ingresos y la existencia de dependientes económicos; sin embargo, se encontró un sesgo hacia los asalariados. El perfil socioeconómico de los beneficiarios reportado en las mencionadas evaluaciones mostró que en su mayoría se trataba de familias jóvenes con hijos pequeños, cuyo ingreso promedio del jefe era de 1.95 vsm y que entre un 55 y un 74 por ciento

pertenecía al sector de asalariados estables o no (Fonhapo, 1990-1995, programas de evaluación).

En las reglas de operación actualmente vigentes, publicadas en 2001, se hicieron algunas adiciones en lo que se refiere a la población objetivo, estableciéndose que los créditos del Fonhapo se dirigen a las familias mexicanas con ingreso, en conjunto, de hasta 4 vsm del Distrito Federal (anteriormente era el sm regional) y cuyo titular o jefe de familia tenga un ingreso máximo del equivalente a 2.5 veces dicho salario y que no cotice al Infonavit ni al Fovissste (Fonhapo, 2001: 6). De este modo vemos que actualmente se considera el ingreso familiar.

Los ex funcionarios que intervinieron en la elaboración de las primeras reglas de operación del fideicomiso comentaban que no se consideraba necesario comprometer al ingreso familiar, ya que de por sí, se trataba de población con muy bajos recursos y de este modo, los excedentes en el ingreso familiar (en caso de haberlos) podrían destinarse a las mejoras en las viviendas, ya que además no se trataba de programas de vivienda terminada (Ortiz, 1995). Como se puede observar, este concepto cambió en los años recientes, lo que quiere decir que actualmente este programa subsidiado además de destinarse a las personas con muy bajos ingresos, pide que éstas pertenezcan a familias muy pobres (hasta 4 vsm). Si aunado a esto, tomamos en cuenta que el salario mínimo ha sufrido un fuerte deterioro desde la década de los ochenta, de modo que los 2.5 sm de aquella década representaban en términos reales una cantidad mucho mayor a la que representan en la actualidad, podemos concluir que los beneficios del Fonhapo se han focalizado cada vez más hacia la población más pobre. Es decir, este programa ha experimentado una mayor focalización.

En cuanto a los programas de subsidios, el Vivah, que se incorporó en el Fonhapo en julio de 2002, se dirige a la población cuyo ingreso sea de hasta 2.5 vsm, pidiendo como requisitos que el beneficiario sea jefe de familia con dependientes económicos, no posea vivienda en propiedad, que sea mexicano y mayor de edad, pero además pide que cuente con un ahorro previo (que en el año 2001 era de 7,000 pesos).⁵ Por su parte, el programa Tu Casa tiene como población objetivo a los jefes y jefas de hogar, cuyo ingreso familiar no exceda a los 3 sm del Distrito Federal.

⁵La forma de funcionamiento de este programa se explica en el siguiente apartado.

Este programa incluye la atención a derechohabientes de los fondos de vivienda así como a los solicitantes calificados de otras instituciones habitacionales. Para el caso de derechohabientes del Infonavit y del Fovissste, pide que su ingreso individual no exceda las 2 vsm o que el ingreso familiar esté por debajo de las 3 vsm del Distrito Federal. Para los solicitantes calificados para un crédito de la SHF, así como para aquellos acreditados de las entidades de ahorro y crédito popular o de las instituciones bancarias, pide un ingreso de hasta 5 vsm del Distrito Federal.

Como se puede observar, el programa Tu Casa es mucho más amplio que el Vivah y está dirigido a apoyar con subsidios a aquella población que no alcanza, por su bajo nivel de ingreso, a ser atendida por las demás instituciones. Es decir, consiste en un subsidio a la demanda insolvente para que pueda acceder a los programas de vivienda más económicos.

Programas y líneas de crédito

Durante los años ochenta, la apertura programática del Fonhapo incluía los programas de vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento o ampliación y apoyo a la producción y distribución de materiales, apoyándose en seis líneas de crédito, que eran: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación, y apoyo a la autoconstrucción. No obstante que esta oferta se mantuvo en las reglas de operación hasta finales de la década de los noventa, debemos señalar que en la práctica se realizaron algunos cambios. Por ejemplo, el financiamiento de acciones de vivienda terminada fue muy escaso y se canceló en 1986; por su parte, desde el mismo año, los créditos para adquisición de suelo se fueron limitando paulatinamente y en 1994 se suspendieron (Puebla, 2002). A partir de 1995, debido a la crisis financiera en que entró el organismo, se redujeron los financiamientos en todos los programas desarrollados, hasta entrar en un estado de latencia hacia 1997. De este modo, el abanico programático permanecía en la documentación del fideicomiso, pero no había recursos para su desarrollo.

El cambio en la apertura programática se manifestó hasta 2001 en las reglas de operación, que son las que actualmente continúan vigentes. Éste consistió en la eliminación de los programa de lotes con servicios y la reinclusión del de vivienda terminada. De este modo, en la actualidad sólo se incluyen tres programas: vivienda mejorada, vivienda progresi-

va y vivienda terminada. La descripción de estos tres programas es la siguiente:

1. *Vivienda mejorada*, que se refiere a acciones de reparación, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de vivienda social, que permitan mejorar el bienestar, seguridad e higiene de las familias, sin incluir obras exteriores. Consta de la reparación y rehabilitación de pisos, techos o muros, la introducción de servicios sanitarios u obras de ampliación y remodelación para la creación de nuevos espacios.
1. *Vivienda progresiva*, que consiste en un financiamiento para la construcción o adquisición de una vivienda nueva o usada que se encuentra en su primera fase evolutiva de desarrollo y tenga opciones de crecimiento secuencial de tres áreas como mínimo. La construcción mínima debe ser de 35 metros cuadrados, incluyendo un área de usos múltiples, un baño y una recámara. El lote urbanizado debe tener una superficie mínima de 90 metros cuadrados y un frente no menor de 6 metros.
3. *Vivienda terminada*, que es el financiamiento para la construcción o adquisición de una casa nueva o usada, que cuenta con estancia-comedor, cocina, dos recámaras con área de guardado, un baño y área de servicio, con una superficie mínima de 55 metros cuadrados, e incluye un lote urbanizado con un área mínima de 90 metros cuadrados y un frente no menor de 6 metros.

Los funcionarios actuales del fideicomiso han señalado que, no obstante esta apertura programática, en los últimos años los financiamientos del Fonhapo han sido mínimos; es decir, casi no ha existido oferta crediticia por parte de este organismo. Además, no se han financiado acciones de vivienda progresiva, lo que significa que en la práctica –más no en el discurso– se decidió suspender este programa. Los argumentos que exponen al respecto, se refieren a que el programa de vivienda progresiva, que implica la autoconstrucción, ha resultado muy difícil de manejar y de administrar y se han tenido malas experiencias, razón por la cual se canceló. Sin embargo, actualmente las autoridades del organismo están proponiendo su reconsideración, ya que reconocen que la mayor parte de las viviendas del país son producidas por los autoconstructores.

Los programas de autoconstrucción tienen un costo impresionantemente alto, porque hay que capacitar, hay que supervisar, hay que asesorar, hay que

diseñar y hay que estar visitando; es carísimo. Aparte de esto, la inspección de las construcciones es muy complicada, porque no se hace en un solo lugar, sino en varios sitios dispersos. Nosotros hemos tenido experiencias con Universidades para esto, pero no hemos salido muy bien. (...) Pero no podemos cerrar los ojos: la mitad de las viviendas que se hacen en el país las hace Juan Pueblo y Juan Pueblo merece que le echemos una manita para poderlo hacer de mejor manera, no solamente con dinero, sino con asistencia técnica, supervisión y apoyo gubernamental. Debemos impulsar programas de vivienda progresiva destinados a la población más necesitada en las zonas suburbanas, semiurbanas y rurales (presentación del director general del Fonhapo, 10 de julio de 2003).

En nuestra opinión, resulta paradójico que se haya decidido eliminar el programa de vivienda progresiva cuando se mantiene el de mejoramiento, que también se realiza por autoconstrucción e implica las mismas dificultades, lo cual torna insostenibles los argumentos expuestos. Por otra parte, resulta sugerente que en los programas destinados a la población de menores recursos se cancelen las acciones de vivienda progresiva y, en contraste, se vuelvan a incluir las de vivienda terminada, que son las de mayor costo. Consideramos que la razón que subyace en esta decisión es favorecer a los desarrolladores privados, para los cuales la modalidad de vivienda progresiva no resulta atractiva y, en cambio, prefieren la habilitación de la demanda con subsidios para que acceda a sus productos de vivienda económica terminada.

En síntesis, la apertura programática del Fonhapo, que en sus inicios fue muy amplia y complementada por una variedad de líneas de crédito para apoyar los procesos habitacionales de los sectores más desfavorecidos de la población (la producción social del hábitat), se fue cerrando desde la segunda mitad de la década pasada y particularmente en los años más recientes.

Esta situación implica que actualmente el apoyo federal a los programas de vivienda no terminada, que son los que coadyuvan a la forma de producción habitacional mayoritaria en el país, casi haya desaparecido en la práctica (sólo se mantiene el programa de mejoramiento), ya que el único organismo federal que incluía este tipo de programas, y que apoyaba a los organismos locales, ha dejado de operarlos. De este modo, el desarrollo de estos programas pasa a ser responsabilidad de los gobiernos

locales, pero sin el apoyo financiero federal; es decir, se descentraliza, pero sin recursos. Sin embargo, debemos valorar el reconocimiento de las autoridades actuales del Fonhapo sobre la necesidad de reconsiderar la apertura de los programas de vivienda no terminada, dada la realidad del país.

En cuanto a los programas de subsidios, el Vivah consiste en el otorgamiento de una subvención federal para la construcción de una vivienda de tipo progresivo con servicios básicos. En este programa se contempla la combinación del recurso federal con la aportación de lotes servidos por parte de los gobiernos locales,⁶ o bien, de tierra sin urbanizar, y el ahorro previo del beneficiario, que en 2001 debía ser de 7,000 pesos (reglas de operación del programa Vivah, 2001).

Por su parte, el programa Tu Casa, incorporado en el Fonhapo desde febrero de 2003, también consiste en el otorgamiento de subsidios federales para la adquisición, edificación, ampliación o mejoramiento de una vivienda de carácter progresivo, que complementa la aportación de los gobiernos estatales o municipales y el ahorro de los beneficiarios. La diferencia entre este programa y el anterior se refiere a que este subsidio también se puede solicitar para complementar los créditos otorgados por los otros organismos federales de vivienda (Infonavit, Fovissste, SHF), así como por los organismos habitacionales estatales o municipales y las entidades de ahorro y crédito popular. Se establece que las entidades federativas o municipios que participen de este programa deberán comprometerse a aportar, al menos, un apoyo de igual valor al federal (*Diario Oficial*, 27 de febrero de 2003, reglas de operación del programa Tu Casa). Este programa incluye tres modalidades de subsidios, que son las siguientes:

1. *Iniciamos tu casa*, que se destina a la adquisición o edificación de una unidad de vivienda que puede ser de tres tipos: *básica* (UBV), que cuenta con un área mínima de 21 metros cuadrados e incluye un cuarto de usos múltiples, una cocina, un baño y posibilidad de crecimiento futuro; *intermedia* (UIV), con un mínimo de 34 metros cuadrados de construcción, que incluye además de lo especificado para la UBV, una recámara y también la posibilidad de crecimiento; *meta* (UMV), con una superficie mínima construida de 47 metros cuadrados, incluyendo también lo especificado para

⁶Estas acciones pueden ser recuperadas por las entidades locales.

la UBV más dos recámaras con área para guardarropa. En este caso no se especifica el requerimiento de la posibilidad de crecimiento.

2. *Creceamos tu casa*, que se destina a las acciones de ampliación de vivienda.
3. *Mejoramos tu casa*, que es para las acciones de mejoramiento habitacional (*Diario Oficial*, 27 de febrero de 2003, reglas de operación del programa Tu Casa).

De este modo vemos que el apoyo federal para los programas de vivienda no terminada actualmente ha adoptado la forma de subsidios y no de financiamientos crediticios. Además, de acuerdo con las declaraciones de las autoridades actuales, la tendencia es a que los financiamientos desaparezcan y se trabaje a nivel federal, únicamente mediante subsidios. Lo anterior constituye un cambio importante en la política habitacional destinada a los sectores más pobres de la población, cuyo impacto aún no es posible evaluar, dado que su instrumentación es sumamente reciente.

ASPECTOS FINANCIEROS

Fuentes de recursos

En un inicio se estableció que Fonhapo contaría con tres fuentes de recursos: las asignaciones presupuestarias del gobierno federal (recursos fiscales); los recursos propios, provenientes de la recuperación crediticia, del rendimiento de las inversiones realizadas por el organismo y de su patrimonio; y el crédito externo. Hasta 1985, el fideicomiso operó solamente con recursos fiscales y propios; en 1986 se le otorgó el primer crédito del Banco Mundial, cuyos intereses corrieron a cargo del gobierno federal y al terminarse de pagar éste, en 1990, se obtuvo un segundo préstamo, cuyos intereses tuvieron que ser amortizados por el organismo. De este modo, entre 1985 y 1994, el crédito externo figuró como la fuente mayoritaria de ingresos, ya que los recursos fiscales mostraron una tendencia decreciente (Puebla, 2002).

Posteriormente, a raíz de la crisis económica iniciada en México en diciembre de 1994, la cual trajo consigo una importante devaluación de la moneda, se presentaron importantes problemas con el crédito del Banco Mundial hasta hacer insostenible la operación del fideicomiso, dada su descapitalización (presentación del contralor general del Fonhapo, en el

IIS-UNAM, 19 de junio de 1998). Desde 1995 el organismo se quedó sin recursos provenientes del crédito externo (hasta entonces su principal fuente de financiamiento) y también dejó de recibir recursos fiscales, de manera que sólo funcionó con los recursos propios, provenientes de la recuperación crediticia. Ante esta situación se decidió cerrar paulatinamente su operación. Como ya se ha mencionado, hacia 1997 se encontraba prácticamente paralizado y casi exclusivamente manejaba los créditos antiguos que tenía en cartera, así como la recuperación crediticia, y se rumoraba su cancelación.

En 2001 se decidió rescatar al fideicomiso, transformándolo en una institución financiera de segundo piso. En ese mismo año se le asignó un presupuesto de 30 millones de pesos para la operación del programa Piso Firme y en 2002 la asignación presupuestal fue de 50 millones de pesos para la operación del mismo programa. Para la operación de sus demás programas, dispuso únicamente de la recuperación crediticia. De este modo, actualmente la única fuente de financiamiento del Fonhapo está constituida por los recursos propios, derivados principalmente de la escasa recuperación crediticia, ya que los recursos fiscales que ha recibido han sido asignados exclusivamente a programas específicos y además son mínimos.

Sin embargo, las autoridades actuales han declarado que el Fonhapo no está operando realmente los programas de crédito, debido, por un lado, a que no dispone de recursos suficientes –la recuperación es insignificante– y, por otro lado, a que las condiciones crediticias contempladas en las reglas de operación son sumamente complicadas e inadecuadas a la realidad del país, ya que piden muchos requisitos que los gobiernos locales no están en posibilidad de satisfacer. En cuanto a los programas de subsidios (Vivah, Tu Casa y Fonaevi), se contabilizan en una estructura separada del Fonhapo y se están operando exclusivamente con las asignaciones federales.

Sistema de recuperación crediticia

Las primeras políticas de administración crediticia del Fonhapo plantearon entre sus objetivos ofrecer montos de financiamiento suficientes para que aún las familias que perciban ingresos por debajo del salario mínimo pudieran acceder a la propiedad de una vivienda, aplicar condiciones de

pago adecuadas a las posibilidades de la población objetivo y que los niveles reales de recuperación crediticia no se vieran afectados por la inflación (Huelsz, 1987). Cabe señalar que desde un principio se consideró la necesidad de otorgar subsidios y de incluir el pago de un enganche.

En 1987, ante la crisis inflacionaria, se introdujo el sistema de recuperación crediticia basado en el salario mínimo, considerándolo como un indicador que se relaciona con las condiciones de la economía y a la vez con el poder adquisitivo de la población. Éste consistió en expresar el préstamo en un número determinado de veces el salario mínimo (vsm) regional diario, dar en subsidio una parte y que los beneficiarios pagaran el resto en salarios mínimos a su valor en el momento del pago. Se cobraba además una tasa de interés de entre el 3 y el 4 por ciento anual, requiriéndose un enganche del 5 al 10 por ciento, dependiendo del monto a financiar. El plazo de amortización variaba de 6 a 13 años, de acuerdo con el programa de que se tratase, y el porcentaje de afectación al salario mensual estaba entre el 15 y el 16 por ciento (Fonhapo, 1989). Sin embargo, desde 1991 se fueron eliminando gradualmente los subsidios hasta su desaparición, debido a que una de los lineamientos del Banco Mundial propuso su desaparición (Puebla, 2002).

En la actualidad las políticas crediticias establecidas en las reglas de operación del Fonhapo presentan algunos cambios importantes. Se establece que la afectación por concepto del pago del crédito debe ser como máximo el 25 por ciento del ingreso personal o el 30 por ciento del ingreso familiar, lo que implica un aumento significativo con respecto a lo manejado en el esquema anterior. Por otra parte, se señala que el fideicomiso asumirá un riesgo equivalente al 50 por ciento del monto del financiamiento en los casos de programas de vivienda terminada y progresiva, mientras en el programa de mejoramiento será suficiente la garantía hipotecaria otorgada por el beneficiario. Además se menciona que el ahorro previo del beneficiario se colocará en instrumentos de inversión de instituciones reconocidas oficialmente, a manera de que se conserve su valor real y que los subsidios, que se dirigirán preferentemente a la población de menores ingresos, no deberán rebasar los montos máximos del crédito y serán de dos tipos: al capital al frente; y en las tasas de interés, procurando eliminar gradualmente este último tipo de subvenciones (Fonhapo, 2001).

El sistema de recuperación crediticia actualmente vigente continúa expresando los montos de los créditos en veces el salario mínimo diario, pero ahora se considera el del Distrito Federal, que es mayor al regional. Se aplica un sistema de amortización en pagos mensuales constantes en el equivalente a este indicador (vsmd del Distrito Federal), que incluye los intereses y los abonos al capital. En algunos casos también se considera el pago de anualidades.

Para el programa de mejoramiento, el monto máximo de financiamiento es de 1,200 vsmd. El beneficiario deberá aportar un enganche del 5 por ciento del monto del crédito y se cobra una tasa de interés de 4 por ciento anual. El plazo de amortización en este programa es de 15 años (Fonhapo, 2001). En la página de Internet del organismo, consultada en mayo de 2003, hubieron algunos cambios. Se señala que el monto máximo del financiamiento para mejoramiento es de 1,500 vsmd del Distrito Federal y que de dicho monto, el fideicomiso aporta el 80 por ciento (1,200 vsmd), el acreditado o agente operador aporte el 20 por ciento (300 vsmd) y el beneficiario el 5 por ciento (75 vsmd) (www.fonhapo.gob.mx); es decir, que dentro de este aumento en el monto a financiar se considera la participación económica de los agentes intermediarios y el enganche no se incluye en el crédito. Asimismo se indica que la afectación salarial para el pago de las mensualidades es de hasta 25 por ciento del ingreso del beneficiario o hasta el 30 por ciento del ingreso familiar, lo que implica que para el caso de una familia cuyo ingreso sea de 4 vsm, el pago del crédito signifique disminuir en 1.2 vsm sus percepciones.

En los programas de vivienda progresiva y vivienda terminada, los montos máximos de financiamiento son de 1,800 y 3,500 vsmd, respectivamente. El beneficiario deberá aportar un enganche del 10 por ciento del monto del crédito y se cobra también una tasa de interés de 4 por ciento anual. El plazo de amortización en estos casos es de 30 años (Fonhapo, 2001). Por su parte, en la citada página de Internet también se registraron cambios. Para el programa de vivienda terminada, el monto máximo de financiamiento subió a 5,000 vsmd del Distrito Federal, de los cuales el Fonhapo aporta el 70 por ciento (3,500 vsmd), el acreditado o agente operador el 20 por ciento (1,000 vsmd) y el beneficiario final el 10 por ciento (500 vsmd); mientras para el programa de vivienda progresiva el monto máximo a financiar subió a 2,571 vsmd del Distrito Federal, guardando las mismas

proporciones de aportación del fideicomiso, el acreditado y el beneficiario (www.fonhapo.gob.mx). Como se puede observar, en estos casos, a diferencia de lo que sucede en el programa de mejoramiento, el enganche sí está incluido en el monto a financiar. Por su parte, las afectaciones al ingreso personal son las mismas proporciones que en el caso de mejoramiento.

Adicionalmente, en los tres programas (mejoramiento, vivienda terminada y vivienda progresiva) se cobra el 2 por ciento del monto total del crédito por concepto de apertura y otro 2 por ciento del monto de cada mensualidad por los conceptos de administración y cobranza, los cuales corresponden a los agentes operadores o a las instituciones acreditadas. Esto implica que los créditos ahora son más caros que los que tradicionalmente operaba este fideicomiso en su esquema anterior. Por otra parte, para el caso de que el beneficiario incurriera en morosidad en los pagos se considera una tasa de interés extra, equivalente a la tasa de interés interbancaria de equilibrio, fijada por el Banco de México, multiplicada por el factor 1.1 por el periodo que abarque la mora (www.fonhapo.gob.mx).

Las autoridades actuales del Fonhapo han señalado que se han presentado problemas con este sistema crediticio, que se refieren a que las condiciones resultan inadecuadas, ya que se piden muchos requisitos para los acreditados; razón por la cual los programas de crédito no están operando.

El Fonhapo quisiera otorgar más créditos por medio de los gobiernos locales, pero no lo ha logrado, porque pide muchas garantías de pago y éstos no las dan. Por otra parte, no ponen la parte proporcional correspondiente a su participación en los programas (70 por ciento Fonhapo; 20 por ciento acreditado, sea gobierno local o Sofol; y 10 por ciento beneficiario). No la dan porque no quieren o no tienen dinero. Pasa lo mismo con las Sofoles, pero hasta ahora no han participado. No hay créditos con las Sofoles. Además, éstas cobran costos muy altos de intermediación financiera. Los beneficiarios no pueden pagar \$300 (95 UDI) mensuales por concepto de administración del crédito. No existen créditos con Sofoles (entrevista al director general de Fonhapo, 22 de octubre de 2003).

De este modo, podemos ver que el programa de créditos del Fonhapo, que había constituido su forma tradicional de operación durante 20 años, está considerado en la documentación oficial, pero en la práctica ya no

opera desde el año 2001, salvo con un número de acciones que resulta insignificante.

En cuanto a los montos de la recuperación crediticia, durante la primera etapa del organismo presentaron un incremento constante, no obstante que la inversión total tuvo fluctuaciones importantes en el periodo 1986-1994, cuestión que indica los grandes esfuerzos del fideicomiso para no abatir su nivel de producción y cumplir con las condicionantes impuestas por el Banco Mundial. Como porcentaje de la inversión, el monto de la recuperación se fue incrementando, hasta llegar en 1994 a representar cerca del 40 por ciento, y en promedio del periodo 1986-1994 representó el 28.2 por ciento. Este porcentaje se puede considerar bastante aceptable si tomamos en cuenta que otras instituciones de vivienda como el Infonavit tenían en esa misma época niveles de recuperación menores (14 por ciento de la inversión total entre 1977 y 1990) (Puebla, 2002).

Después de 1994, de acuerdo con las declaraciones de los funcionarios actuales del Fideicomiso, la recuperación crediticia bajó drásticamente, ya que se mantenía una enorme cartera vencida, misma que continúa hasta la fecha, debido a que los créditos colectivos no se han podido cobrar porque las organizaciones sociales se han desintegrado y, por lo tanto, ya no existe el nombre del deudor; asimismo, se afirma que los principales deudores son los grupos sociales y no las instituciones del sector público.

SISTEMA DE GESTIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS CRÉDITOS

Durante los primeros 20 años de operación, los créditos del fideicomiso eran gestionados por los representantes de los grupos o instituciones pertenecientes a los sectores público y social.⁷ El proceso de tramitación y ejecución de un crédito era más largo para los acreditados del sector social que para los del sector público. Además, al primero se le pedían mayores condicionantes, entre las cuales estaba la posesión del suelo, lo que implicaba mayores demoras para los grupos sociales (Puebla, 2002).

⁷Como se mencionaba en las reglas de operación del Fonhapo de 1989, también algunas instituciones del sector privado podían ser sujetos de crédito. Sin embargo, su participación sólo se dio entre 1984 y 1986 y con un porcentaje mínimo.

Todos los acreditados (sociales o públicos) se encargaban directamente de la contratación de las empresas que ejecutarían las obras, bajo la supervisión del fideicomiso. Para este efecto, se convocaba a concursos de obra pública que eran evaluados por el organismo. Al haberse terminado la obra, se iniciaba la fase de recuperación, en la que el promotor (acreditado) se encargaba de los cobros individuales a los beneficiarios. De acuerdo con las opiniones de los grupos sociales, las condiciones de acceso a los programas del Fonhapo fueron bastante complicadas y el proceso de gestión abarcaba largos tiempos, que en ocasiones llegaron a ser de más de tres años. Entre 1981 y 1994, la mayor participación en la gestión, correspondió a los acreditados del sector público, que promovieron más de las tres cuartas partes del total de acciones, lo que se relaciona con el hecho de que este tipo de promotores contaban con mayores recursos para la compra de tierra y se les imponían menos requisitos que a los grupos sociales (Puebla, 2002).

En cuanto a la participación de la comunidad en los programas, aspecto enfatizado en los principios del Fonhapo, fue muy importante durante los primeros años; sin embargo, desde finales de los ochenta se fue desvirtuando. El grado de participación era muy distinto en los programas desarrollados por los dos tipos de acreditados (sectores público y social), siendo mucho mayor en el caso de los segundos. Por su parte, los grupos sociales beneficiarios fueron muy heterogéneos en cuanto a su filiación política (Puebla, 2002).

Actualmente, en la gestión de los créditos del Fonhapo, ya no participan las organizaciones del sector social, ya que de acuerdo con las reglas de operación vigentes, no pueden figurar como acreditadas, a menos que estén respaldadas por alguna institución o algún agente operador. De este modo, son estos agentes operadores (gobiernos estatales, municipales, organismos habitacionales locales, instituciones financieras o Sofoles) los que realizan la gestión ante el fideicomiso y asignan las acciones del programa de vivienda desarrollado, mediante el otorgamiento de créditos individuales a los beneficiarios, que deben cumplir con el perfil socioeconómico solicitado por el Fonhapo.

Para el caso de los programas de subsidios (Vivah, Tu Casa y Fonaevi), son también estos mismos agentes operadores los responsables de la gestión de los recursos para las subvenciones, así como de su distribución

entre los beneficiarios, previa supervisión del Fonhapo. Es importante señalar que en los programas Tu Casa y Fonaevi está contemplada la posibilidad de participación de otros organismos habitacionales federales, como el Infonavit, la SHF y el Fovissste, los cuales deberán gestionar los subsidios para sus acreditados.

NIVELES DE PRODUCCIÓN E INVERSIÓN

El análisis de este aspecto se divide en tres grandes etapas: la primera abarca desde 1981 hasta 1994; la segunda, de 1995 a 2000 y la tercera comprende desde el año 2001 hasta la actualidad, cuando el organismo se transformó en entidad financiera de segundo piso. Por otra parte, se debe señalar que los datos de las dos primeras etapas se refieren al número de créditos ejercidos en los programas ofrecidos por el fideicomiso.

Entre 1982 y 1994, la producción del Fonhapo tuvo una participación creciente y muy representativa en el total del sector de la vivienda, la cual comenzó a decrecer desde 1989, observándose, particularmente desde 1991, una pérdida de su importancia. La producción presentó un incremento mucho mayor que el que correspondió a la inversión, lo cual se logró priorizando los programas de menor costo y bajando la cantidad de conceptos contemplados en las obras (disminución de la calidad). Entre 1986 y 1988 la producción del fideicomiso alcanzó sus valores máximos, siendo que en ese último año con el 4.3 por ciento de la inversión del total de los organismos habitacionales del país realizó el 23.1 por ciento de las acciones (casi la cuarta parte). A partir de 1989 comenzó a bajar fuertemente su contribución a la producción total de las instituciones de vivienda, llegando en 1994 sólo al 6 por ciento, lo que indica la pérdida de su importancia dentro del sector habitacional (Puebla, 2002).

A partir de 1995, el organismo fue bajando drásticamente su participación tanto en la inversión como en la producción. El número total de créditos ejercidos mostró el mayor descenso hacia 1998, año en que se ejercieron apenas 5,523 créditos del Fonhapo en todo el país y sólo hasta el año 2001 esta exigua participación del organismo se volvió a recuperar (véase cuadro 1). Con respecto al total de acciones e inversión ejercida por todos los organismos habitacionales entre 1995 y 2000, el Fonhapo ejecutó sólo el 3.2 por ciento de las acciones e invirtió menos del 1 por ciento de los recursos totales ejercidos.

Cuadro 1
Fonhapo: Créditos ejercidos

<i>Año</i>	<i>Lotes y servicios</i>	<i>Vivienda mejorada</i>	<i>Vivienda progresiva</i>	<i>Vivienda terminada</i>	<i>Total</i>
1982	0		0	504	504
1983	1,898		5,569	0	7,467
1984	8,597	9,143	9,512	246	27,498
1985	11,824	3,672	14,539	500	30,535
1986	18,994	7,549	31,875	480	58,898
1987	18,445	14,485	27,232	0	60,162
1988	12,852	22,166	20,756	0	55,774
1989	9,227	11,022	22,585	0	42,834
1990	18,979	29,119	11,408	0	59,506
1991	3,635	19,339	10,581	0	33,555
1992	3,038	25,027	11,140	0	39,205
1993	5,902	22,854	19,069	0	47,825
1994	4,080	17,048	16,642	0	37,770
1995	7,017	6,529	12,735	0	26,281
1996	2,157	9,895	6,614	0	18,666
1997	74	9,580	5,172	0	14,826
1998	4	2,181	3,338	0	5,523
1999	254	2,761	3,431	0	6,446
2000	0	3,363	3,367	0	6,730
2001	0	20,878	199	0	21,077
2002	0	20,683	0	85	20,768
2003	0	459	5	253	717
Total	126,977	257,753	235,769	2,068	622,567

Fuente: www/micasa.gob, sección Fonhapo, julio de 2003.

Desde el año 2001, en que se decidió su rescate y su conversión en banca de segundo piso, se reportó un incremento muy importante en el número total de acciones del Fonhapo, habiéndose más que triplicado con respecto al año anterior. Cabe señalar que en las estadísticas publicadas en la página de Internet del organismo, dichas acciones se reportan como créditos ejercidos; sin embargo, debido a las declaraciones de los funcionarios recogidas en las presentaciones y entrevistas realizadas, referidas a la casi nula operación del programa de créditos, suponemos que éstas se refieren al número de subsidios otorgados o sembrados (utilizando la terminología de la institución); es decir, a las acciones de los programas Vivah, Tu Casa y Fonaevi. Por otra parte, las estadísticas de la institución revelan que a partir del año 2001, los

niveles de inversión registraron un drástico descenso, pasando de 564,607 millones de pesos en el año 2000, a sólo 47,126 millones al año siguiente, habiendo descendido hacia 2003 (www/micasa.gob, sección Fonhapo, julio de 2003). Esto nos indica claramente que las acciones de subsidio resultan significativamente más baratas que las de crédito. De cualquier manera, se puede observar que los niveles de inversión y producción del Fonhapo aún no se han recuperado, con respecto a los que se habían alcanzado durante los años ochenta y principios de los noventa, debido principalmente a que dispone de muy pocos recursos.

RELACIONES CON LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL

Durante las primeras etapas de operación del fideicomiso no existía una relación directa de éste con el sector privado, ya que los acreditados (instituciones públicas o grupos sociales) eran los que establecían esta relación para el desarrollo de los proyectos y la ejecución de las obras. El organismo trataba directamente sólo con sus acreditados, pero establecía las reglas del juego, en cuanto a los concursos de obra pública, la supervisión de obra, las condiciones crediticias y el perfil de los beneficiarios.

Actualmente la relación se sigue estableciendo sólo con los acreditados, pero la diferencia radica en que ahora no participan los grupos del sector social y, en cambio, sí se establece una relación con el sector privado, que son las instituciones financieras o las Sofoles que constituyen, en algunos casos, los agentes operadores, mientras en los demás casos, que representan la mayoría, estos agentes son del sector público local. Los acreditados llevan a cabo la administración de los créditos y, en el caso de los privados, cobran además las comisiones correspondientes a la apertura de los créditos y al cobro de las mensualidades. Cabe señalar que la relación aquí descrita entre el Fonhapo y el sector privado es la que se establece de acuerdo con las reglas de operación; sin embargo, según la información recabada de los funcionarios actuales del organismo, en la práctica casi no existe, ya que el programa crediticio del Fonhapo es prácticamente inoperante.

Como ya se ha mencionado, hasta ahora no ha habido créditos del organismo otorgados a las Sofoles ni a otras instituciones financieras privadas, ya que éstas se muestran renuentes a reunir la cantidad de requisitos solicitados por el Fonhapo. Particularmente no están dispuestas a dar el porcentaje de aportación que les solicita el programa y las

cantidades que cobran por concepto de manejo de crédito y comisiones resultan bastante onerosas para los beneficiarios. Lo anterior indica que, así como a estos agentes privados no les resulta atractiva su participación en los programas crediticios de este organismo, a los solicitantes individuales tampoco les conviene la gestión ante ellos. Es decir, no se han producido las condiciones para que haya oferta ni demanda para la intervención de los agentes financieros privados en los créditos del Fonhapo.

Por su parte, en los programas de subsidios (Vivah, Tu Casa y Fonaevi), aparentemente sólo participa el sector público (organismos locales y federales) y no se contempla la intervención de los sectores privado y social.

TIPO Y CALIDAD DE LAS VIVIENDAS

Los prototipos de vivienda producidos por el Fonhapo hasta mediados de la década de los noventa fueron “pies de casa” que contenían sala de usos múltiples, cocina y baño o viviendas que incluían estancia, cocina, baño y una o dos recámaras. Hacia 1994 se observó una importante disminución en la cantidad producida de viviendas de mayor superficie, además de la reducción en el financiamiento de servicios, tanto dentro de las casas como en la infraestructura de los conjuntos, pudiéndose considerar que los productos sufrieron un deterioro en cuanto a sus condiciones de habitabilidad (Puebla, 2002).

Actualmente, para el programa de construcción o adquisición de vivienda terminada (nueva o usada), las características que se ofrecen son: lotes urbanizados con una superficie mínima de 90 metros cuadrados y frentes no menores a 6 metros, así como una construcción mínima de 55 metros cuadrados, que incluya baño, dos recámaras, cocina, estancia-comedor y área de servicio. En el programa de construcción o adquisición de vivienda progresiva, que también puede ser nueva o usada, las características que se consideran son las mismas que en el programa anterior, en cuanto a los lotes y en lo referente a la construcción es una superficie mínima de 35 metros cuadrados, con baño, una recámara y área de usos múltiples. Por su parte, el programa de vivienda mejorada corresponde a la reparación y rehabilitación de pisos, techos, muros, la instalación de servicios sanitarios y obras de ampliación y remodelación

para la creación de nuevos espacios habitables (www.fonhapo.gob.mx, mayo de 2003).

En cuanto a los programas de subsidio, el tipo de acciones habitacionales a las que éstos son aplicables son principalmente de vivienda progresiva y mejoramiento, aunque recientemente el programa Tu Casa y el Fonaevi indican que se pueden aplicar también a acciones de vivienda terminada, en los casos de subsidios otorgados a derechohabientes del Infonavit y del Fovissste o acreditados de la SHF.

De acuerdo con sus reglas de operación, el programa Tu Casa se aplica a acciones habitacionales de cinco tipos: 1. unidad básica de vivienda (UBV), que cuenta con un área mínima de 21 metros cuadrados e incluye un cuarto de usos múltiples, una cocina, un baño y posibilidad de crecimiento futuro; 2. unidad intermedia de vivienda (UIV), con un mínimo de 34 metros cuadrados de construcción, que incluye además de lo especificado para la UBV, una recámara y también la posibilidad de crecimiento; 3. unidad meta de vivienda (UMV), con una superficie mínima construida de 47 metros cuadrados, incluyendo también lo especificado para la UBV más dos recámaras con área para guardarropa; 4. acciones de ampliación de vivienda social; y 5. acciones de mejoramiento de vivienda social.

Lo anterior muestra que el tipo de viviendas asequibles para un subsidio es relativamente más austero que el de las viviendas para las que se otorgan los créditos, a excepción de la llamada unidad meta, que es una vivienda terminada y que es la que, en general se considera para la participación de los demás organismos habitacionales federales.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ACCIONES DE CRÉDITO E INVERSIÓN⁸

Durante el lapso 1995-2000 las acciones realizadas por el Fonhapo, correspondientes a los créditos ejercidos, cubrieron a las 32 entidades federativas. Sin embargo, en cada uno de los años incluidos en este lapso hubieron algunos estados que no participaron de los créditos del organismo. Por otra parte, aun cuando en el lapso estudiado, todas y cada una de las

⁸Para este análisis dispusimos de información únicamente para el periodo que abarca de 1995 al año 2000. Por esta razón, no se incluyen los programas de subsidios manejados por el Fonhapo, ya que éstos se incorporaron a partir del año 2001.

entidades federativas estuvieron cubiertas, las acciones y, sobre todo, los montos del crédito, no mostraron uniformidad y por lo tanto, equidad.

Al seleccionar las tres entidades federativas con mayor cantidad, tanto de acciones de crédito como montos invertidos asignados a cada una en el total del lapso, es posible notar que existen cifras muy dispares, siendo que el Distrito Federal fue la entidad a la que se concedió el mayor número de acciones y el mayor monto de inversión.

Si se divide el total del monto de inversión asignado entre el total de acciones de crédito, se llega a un indicador muy significativo, que mide la preferencia de la institución por alguna entidad federativa. Utilizando dicho indicador encontramos que la inversión del Fonhapo se cargó en Tamaulipas, estado al que correspondió el mayor valor de inversión global, 362.03 miles de pesos del año 2000 por acción; mientras que el menor calculable correspondió al estado de Jalisco, con 11.33 miles de pesos del año 2000 por acción. Dada la disparidad de estas cifras, resulta evidente que ha existido la aplicación de una política preferencial hacia algunas entidades de la República, por parte del fideicomiso.

Cuadro 2
Fonhapo: Distribución geográfica de las acciones de crédito, 1995-2000
(Sólo se confieren las entidades más significativas)

<i>Entidades</i>	<i>Número de créditos</i>	<i>Monto crediticio</i>	<i>Monto promedio</i>
Campeche	2,048		
Distrito Federal	8,004	492,296.83	61.51
Guerrero	5,800		
Hidalgo	5,489		
Jalisco	1,300	14,732.36	11.33
Estado de México	1,131	352,022.91	311.25
Nayarit		15,547.50	
Puebla	2,093	33,883.24	16.19
Tamaulipas	7,693	2,785,072.10	362.03

Nota: Para cada organización crediticia sólo se consignan las entidades geográficas que estuvieron algún año, dentro del lapso, en los tres primeros lugares por el número de créditos que a ellas se concedió y por los montos de tales créditos.

Fuente: Sedesol, *Estadísticas de vivienda, 1995-2000*.

La información más reciente sobre el número de créditos y la inversión ejercida por entidad federativa aparece en la página de Internet del

organismo y es la relativa a los avances logrados en el año 2002. En esta documentación se puede observar que el número de créditos ejercidos es mucho mayor en el Estado de México que en las demás entidades federativas y que la mayor parte de la inversión se concentró en este mismo estado y en el de Hidalgo. Además, el indicador de la preferencia se cargó con mucho al estado de Hidalgo. Por otra parte, los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, no están considerados para la intervención del Fonhapo.

RELACIONES CON LOS GOBIERNOS LOCALES

Actualmente, en el programa de créditos, la relación de este organismo con los gobiernos estatales y municipales viene de que éstos, así como sus organismos habitacionales auxiliares, pueden ser sus acreditados. En las reglas de operación del Fonhapo se establece que éste participará con el 70 por ciento del financiamiento total, el acreditado con el 20 por ciento y el beneficiario con el 10 por ciento restante. Sin embargo, como ya hemos mencionado, de acuerdo con lo señalado por las autoridades actuales del Fideicomiso, este programa no ha funcionado correctamente por la complejidad de las condiciones crediticias del fideicomiso, así como por la carencia de recursos de estas instituciones locales y, en algunos casos, por su falta de voluntad política. “Los gobiernos locales no ponen la parte proporcional correspondiente a su participación en los programas porque no quieren o porque no tienen dinero.”

En cuanto a los programas de subsidio, particularmente el Fonaevi, establece en sus reglas de operación que los gobiernos estatales o municipales tienen que aportar en subsidio una cantidad igual, es decir, la relación debe ser 1 a 1 entre el subsidio federal y el local (50 por ciento cada uno). Sin embargo, esto ha sido problemático, ya que los gobiernos locales no tienen dinero. Entonces se ha instrumentado otra forma de participación para estos gobiernos, que acepta su aportación en especie, con tierra, servicios de infraestructura, dinero para permisos, licencias y derechos. De este modo, los gobiernos locales pueden recuperar el dinero invertido, pero el Fonaevi no; éste actúa a fondo perdido. De acuerdo con las autoridades del Fonhapo-Fonaevi, el 96 por ciento de lo ejercido en 2002 (1,100 millones de pesos) se hizo bajo esta modalidad y se propuso

que el 98 por ciento de lo que se tenía proyectado invertir en 2003, otros 1,100 millones de pesos, se hiciera de la misma forma.

El problema fundamental ha consistido en el incumplimiento de compromisos por parte de algunos gobiernos locales. En particular se señaló que los gobiernos de Oaxaca y de Guerrero no han tenido voluntad política y que como éstos, existían varios casos en casi toda la República. Ante esta situación la propuesta de las autoridades del Fonhapo-Fonaevi es que se establezca legalmente una sanción para este incumplimiento, consistente en cobrar a los gobiernos locales los compromisos omitidos al año siguiente, descontándolo de los recursos que le correspondan por concepto de participaciones estatales.

A partir de lo anterior podemos concluir que, si bien el Fonhapo y el Fonaevi están diseñados para operar en forma conjunta con los gobiernos locales, la relación entre ellos —es decir, entre el nivel federal y el estatal o municipal— ha resultado bastante conflictiva, debido principalmente a la carencia de recursos de las entidades locales y a su indisponibilidad política. Por otra parte, se debe considerar la enorme diversidad que existe entre los gobiernos locales, que se refleja tanto en sus legislaciones particulares como en las prioridades asignadas a los programas habitacionales y a las decisiones sobre el tipo de acciones de vivienda a desarrollar. Es decir, mientras en algunas localidades se opta por realizar acciones de vivienda progresiva, en otras se desarrollan acciones mínimas de mejoramiento, que son significativamente más baratas, lo cual produce unas diferencias enormes en la forma de participación del Fonhapo-Fonaevi a lo largo y ancho de todo el país.

CONCLUSIONES

Dentro del conjunto de organismos federales de vivienda, el Fonhapo es el que se aboca a atender a la población de menores ingresos. Originalmente fue creado con la idea de apoyar el proceso de producción social de vivienda, misma que se fue desdibujando al paso de los años, hasta haberse perdido hacia mediados de los años noventa.

Ha sido prácticamente el único organismo de carácter federal que desarrolló y actualmente, apoya programas de vivienda no terminada. Los principales programas que manejó desde su creación hasta 1994 fueron el de vivienda progresiva, mejoramiento, lotes con servicios y apoyo a

la producción de materiales de construcción, incluyendo varias líneas de crédito, una de las cuales era para la adquisición de suelo. Posteriormente su apertura programática se fue reduciendo, eliminándose esta línea de crédito, así como el programa de materiales. En el año 2001, al transformarse en institución financiera de segundo piso, se presentó otro cambio en los programas incluidos, ya que se canceló el de lotes con servicios y se incluyó el de vivienda terminada. Sin embargo, las autoridades del Fonhapo han mencionado que en la práctica, también se canceló el programa de vivienda progresiva.

En sus poco más de 20 años de operación, este fideicomiso ha atravesado por distintas etapas, entre las cuales podemos distinguir tres, cada una de ellas con distintas fases.

La *primera etapa* comprende de 1981 a 1994 y corresponde a la consolidación y auge del organismo, teniendo las siguientes tres fases: 1981-1985, de creación y consolidación; 1986-1990, lapso en que se le asignó el primer crédito del Banco Mundial para el programa emergente de vivienda y en el que se incorporaron varios programas especiales (RHP, Fase II, “Casa Propia” y Fonavir, de vivienda rural); y 1991-1994, cuando se asigna el segundo crédito del Banco Mundial para el programa ordinario y se incrementa la producción de manera notable.

La *segunda etapa* está delimitada entre 1995 y 2000 y corresponde a la decadencia, letargo y descentralización de las funciones del Fideicomiso, con las siguientes dos fases: 1995-1997, cuando se experimentan fuertes problemas financieros por el pago del crédito externo, lo cual redundó en el comienzo del proceso de liquidación del organismo, entrando desde 1997, en un estado de letargo; y 1998-2000, con el proceso de liquidación de las delegaciones regionales y transferencia de las funciones del Fonhapo a los organismos estatales de vivienda.

Por último, la *tercera etapa* abarca de 2001 a la fecha, correspondiendo con la transformación fundamental del organismo y comprendiendo las dos siguientes fases: 2001-2002, cuando el organismo resucitó con las funciones de crédito y subsidio, transformándose, desde junio de 2002, en banca de segundo piso e incorporando el programa Vivah de subsidios a la vivienda (que antes llevaba Sedesol); y 2003 en adelante, cuando se priorizan los programas de subsidios Tu Casa y Fonaevi (en febrero y junio de 2003, respectivamente), el segundo de los cuales se ha plantea-

do como un organismo concentrador de todos los subsidios federales aportados para los programas de vivienda, pretendiéndose actualmente que el Fonhapo se transforme paulatinamente en Fonaevi y abandone su función crediticia.

En términos generales, se puede considerar que los tres cambios más importantes experimentados por el fideicomiso se desarrollaron, el primero, entre 1998 y 2000, cuando prácticamente dejó de funcionar; el segundo, en 2001, cuando se transformó en institución financiera de segundo piso; y el tercero, en 2003, con su tendencia a convertirse en organismo concentrador de todos los subsidios federales. Ante esto nos preguntamos, ¿qué implicaciones han tenido estos cambios?

En primera instancia consideramos que esto constituye la desaparición del único programa federal que apoya las acciones de vivienda no terminada, que son las que realiza la mayor parte de la población, que además es la de menores recursos. El segundo efecto radica en la descentralización hacia los organismos estatales de vivienda de este tipo de programas, dirigidos a los pobres, pero sin apoyos financieros federales de la magnitud que se requiere. Todo esto implica el abandono del apoyo a la forma más extendida de producción habitacional en nuestro país: la producción social de vivienda.

Un tercer impacto se refiere a que la transformación del financiamiento federal para este tipo de programas en subsidios, significa que el gobierno federal sólo se dedicará a dar dinero, para que los gobiernos locales apoyen, a su vez, también con subvenciones, a las acciones de autoconstrucción. Es decir, que el apoyo a estos programas será únicamente en forma de subsidio –además insuficiente– el cual estará compartido entre los distintos niveles de gobierno. Con este subsidio se pretende lograr que la demanda insolvente, en el mejor de los casos, logre acceder a los productos habitacionales más económicos que existen en el mercado o los aplique a su libre entendimiento, sin existir una lógica formal ni un control sobre el tipo de programas a desarrollar. En síntesis, “dejar hacer, dejar pasar”.

Sobre la problemática actual del Fonhapo podemos considerar que quizá el principal problema se refiera a la escasez de recursos crónica, que experimenta desde 1995. Otra cuestión se refiere a que el esquema crediticio planteado desde 2001, no se adecua a las condiciones del país,

por lo que en la práctica, los créditos del organismo no se han podido operar. Tanto en el programa de créditos (Fonhapo) como en el de subsidios (Fonaevi-Tu Casa), la problemática se refiere a que los gobiernos locales no disponen de recursos o no han mostrado voluntad política para cumplir con los requisitos que pide el fideicomiso, así como tampoco lo han hecho las instituciones financieras privadas (Sofoles), ya que los programas de vivienda no terminada no les son atractivos financieramente. Por otra parte, las condiciones crediticias también resultan onerosas para los beneficiarios individuales.

En síntesis, los recursos económicos de que se dispone para los programas de vivienda no terminada son insuficientes, tanto en créditos como en subsidios. No existe claridad en la política federal sobre este tipo de programas. Se puede considerar que este es el rubro más abandonado de la política de vivienda, que además es el que se dirige hacia la mayoritaria población de menores ingresos. La actuación del gobierno en esta materia ha sido errática y poco clara, durante el proceso de desregulación de la política habitacional.

Consideramos que no todo se puede desregular. Esta institución, así como los organismos locales de vivienda, se tienen que fortalecer con recursos y programas adecuados a la realidad del país, en general, y a la de sus distintas localidades, en particular. Debe haber un control federal sobre la diversidad y dispersión de los programas de vivienda no terminada, encaminándose a la cobertura de las demandas de la mayor parte de la población mexicana.

Balance general de la acción habitacional del Estado

Martha Schteingart y Luis Patiño

PROGRAMAS HABITACIONALES MENORES DEL GOBIERNO

Para completar el análisis de las instituciones públicas de vivienda en México se pasará revista a continuación a programas y acciones habitacionales que llevan a cabo para su personal algunas empresas importantes del gobierno. Si bien ellos son relativamente pequeños comparados con los principales organismos habitacionales que hemos analizado en capítulos anteriores, consideramos relevante su inclusión en este trabajo. Estos programas pertenecen a la Comisión Federal de Electricidad, el más importante de este grupo, a Petróleos Mexicanos y al Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas.

Fondo de Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas (FHSSTE)

En agosto de 1966 se creó el Fondo de Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas (FHSSTE) y ha atendido a cerca de 65,000 trabajadores en todo el país. Es un organismo bilateral, conformado por funcionarios y la organización sindical. La instancia superior es la Comisión Nacional Coordinadora compuesta por el director general de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el secretario general del CEN del Sindicato Unico de Trabajadores Eléctricos de la República Mexicana (SUTERM). En el aspecto operativo las autorizaciones de préstamos las

lleva a cabo el Comité Nacional de Administración con tres representantes de CFE y tres del SUTERM.

El antecedente del fondo fue la prestación que administraba el Sindicato Nacional de Electricistas Similares y Conexos de la República Mexicana al que la CFE entregaba un décimo de centavo por cada KWH generado. En su origen el fondo fue estructurado para pagar el costo financiero de los préstamos hipotecarios, pero debido a la inestabilidad del sistema bancario, se inició la asignación directa del financiamiento. El fondo se constituyó con aportaciones del sindicato, de la CFE y del reparto de utilidades. En 1975 pasó a formar parte del Contrato Colectivo de Trabajo como fondo fijo revolvente.

Programas del FHSSTE

Créditos individuales

Las demandas se orientan hacia las acciones de mejoramiento, remodelación, ampliación, construcción de vivienda nueva y hacia la compra de vivienda usada. Cuando el crédito se ha otorgado la CFE proporciona el total del crédito en dos exhibiciones (50 y 50 por ciento), previa supervisión por el área técnica que evalúa el proceso y aprovechamiento del crédito en el inmueble.

El requisito principal es que el valor de la vivienda a adquirir no rebase el límite de crédito que le puede dar la CFE, el cual es determinado de acuerdo con el ingreso. El monto del crédito es 50 veces el salario del trabajador y el crédito es financiado directamente por el fondo; muy pocas veces se hace uso de créditos bancarios. El fondo otorga tres tipos de crédito: sin intereses, de interés social (15 por ciento anual) y bancarios, aunque estos últimos son muy escasos.

Conjuntos habitacionales

El principal subprograma que opera con este tipo de crédito es para la adquisición de casa o departamento en condominio.

Esta línea se gestiona por medio del sindicato, el que cumple la función de promoción de vivienda en conjuntos habitacionales, incluyendo la búsqueda de suelo apto para la construcción. Vale la pena mencionar que existe un solo prototipo de vivienda por conjunto habitacional, al

cual se hacen pocas modificaciones para cumplir con la normatividad urbana vigente. Este prototipo tiene una superficie aproximada de 85 metros cuadrados como área ocupada y la extensión de los lotes es de aproximadamente 120 metros cuadrados.

Los requisitos para poder ser sujeto de crédito son: tener cinco años trabajando en la empresa, como mínimo, y no haber obtenido un crédito anterior de la misma CFE. Los créditos que se otorgan están relacionados con los lineamientos que se establecen en el contrato colectivo, el cual ha definido como mínimo de descuento el 22 por ciento del sueldo base.

Financiamiento

En relación con las fuentes de financiamiento, la CFE ha formado desde su creación un fondo para la vivienda, sostenido vía aportaciones directas de la misma CFE y del sindicato.

En el sistema de promoción intervienen de manera directa los sindicatos, sobre todo en la promoción de la Línea B, aunque en la Línea A son los trabajadores que hacen la promoción por medio de la solicitud de crédito. Éstas se responden en el orden en que se reciben y el tiempo de respuesta es de dos años desde que el trabajador ingresa su solicitud hasta que se le otorga el crédito.

Los cajones de crédito son los siguientes: 1. de uno a seis salarios mínimos y el monto del crédito ascienda a 300,000 pesos como mínimo; 2. no se define tiempo para pagar el crédito, aunque lo más recurrente es que se finiquita antes de la jubilación (hay pocos casos de jubilados que siguen pagando el crédito); 3. los créditos tienen un interés de 6 por ciento anual.

La única relación externa es con contratistas privados y constructoras de vivienda para los conjuntos habitacionales, en cambio para la Línea A las negociaciones son entre los empleados y los vendedores de vivienda usada o nueva.

La forma de acceder al suelo para la construcción de los desarrollos habitacionales es por medio de los sindicatos y de los proyectos energéticos de la CFE. Los sindicatos turnan a la Subdirección Técnica una serie de predios para los proyectos de multifamiliares y ésta emite el dictamen de factibilidad.

Acciones de vivienda

En 35 años, el fondo ha otorgado 62,810 préstamos hipotecarios (véase cuadro 1) y se estima que el 75 por ciento de los trabajadores han solucionado su problema de vivienda mediante este mecanismo. Sólo faltan 16,000 trabajadores que optarán por un préstamo en los próximos seis años. Es el programa más importante encargado de proveer financiamiento para la vivienda correspondiente a una empresa pública de México.

El promedio anual de préstamos otorgados es de 1,792 y destaca el año 1992 en el cual se otorgaron más de 2,700 créditos.

Cuadro 1
Financiamiento y número de préstamos, 1966-2001

<i>Año</i>	<i>Financiamiento (miles de pesos)</i>	<i>Núm. de préstamos</i>
1966	0.01	726
1967	143.83	1,788
1968	111.36	1,480
1969	168.50	1,732
1970	198.97	2,169
1971	151.91	1,299
1972	162.52	1,311
1973	252.65	1,733
1974	382.52	2,488
1975	531.53	2,349
1976	366.99	1,580
1977	424.04	2,076
1978	735.06	2,471
1979	702.86	1,954
1980	1,111.18	2,616
1981	1,147.60	1,574
1982	1,865.89	1,622
1983	2,540.06	2,277
1984	4,564.14	2,620
1985	5,416.29	2,303
1986	6,053.00	1,036
1987	9,081.80	1,277
1988	18,145.10	1,585
1989	33,817.30	2,049
1990	27,660.00	969
1991	56,103.00	1,566
1992	98,533.00	2,746

<i>Año</i>	<i>Financiamiento (miles de pesos)</i>	<i>Núm. de préstamos</i>
1993	118,565.00	2,090
1994	118,305.00	1,346
1995	133,985.08	1,379
1996	221,334.41	2,135
1997	242,037.45	1,724
1998	253,158.68	1,378
1999	284,123.78	765
2000	503,712.42	2,382
2001*	491,350.00	1,939
Total	2'636,942.93	62,810

*Los datos de los meses de octubre a diciembre son estimados.

Créditos y titulación de conjuntos habitacionales

En 35 años el fondo de habitación ha financiado 210 conjuntos en toda la República con cerca de 16,000 viviendas. De ellos 32 fueron financiados con recursos bancarios. En todos los casos tanto el proyecto de urbanización como el de vivienda han sido elaborados por técnicos del propio fondo. Esto habla de una importante experiencia acumulada en diversidad de climas y formas de vida. En la historia del fondo se han escriturado 13,000 casas en conjunto, con lo que se ha dado la seguridad jurídica a igual número de familias. Estos trámites involucran desde autorizaciones locales, entrega de áreas de donación y escrituración ante notario público.

Otro de los servicios que presta el fondo es asegurar a los trabajadores para que en caso de una eventualidad se pueda cubrir parte o la totalidad del adeudo en beneficio de sus familiares. Desde 1995, año en que se inició este programa se llevan asegurados 9,624 trabajadores. La mecánica consiste en que, a la firma de la escritura, el trabajador obtiene un préstamo de 1,680 pesos para contratar, por ocho años, un seguro de vida de 60,000 pesos. En un principio se pactó este seguro de vida para trabajadores con un préstamo individual, pero a la fecha, se iniciaron los que están en conjuntos y desean hacer uso de este servicio. En los últimos dos años se han unido a este programa 4,561 trabajadores, prácticamente la mitad de todos los que tienen este beneficio en la actualidad.

Cuadro 2
Trabajadores con seguro de vida, 1995-2001

<i>Año</i>	<i>Trabajadores asegurados</i>
1995	862
1996	1,231
1997	1,389
1998	774
1999	807
2000	2,382
2001	2,179

Distribución geográfica

La distribución geográfica depende del sistema de promoción y de las zonas prioritarias; no obstante, en la práctica responde al desarrollo de proyectos de la CFE y a la demanda real de los trabajadores que se emplearán en estos proyectos. Esa distribución geográfica se ejemplifica en el cuadro 3, cuya fuente de información fueron los informes anuales de créditos e inversión ejercida que compila Conafovi.

El mayor número de créditos ejercidos por la Comisión Federal de Electricidad durante el periodo de 1995-2000 se concentró en los estados de: Veracruz, Jalisco, Michoacán, México y Distrito Federal; en cambio, los estados que tienen el menor número de acciones son Tlaxcala, Quintana Roo, Campeche y Zacatecas.

Cuadro 3
Distribución geográfica por estado de los créditos ejercidos
de la Comisión Federal de Electricidad, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	8	3	19	6	7	41	84
Baja California	51	98	43	28	31	142	393
Baja California Sur	0	72	113	17	8	17	227
Campeche	11	6	4	3	2	17	43
Coahuila de Zaragoza	52	65	69	35	24	85	330
Colima	32	76	17	19	44	84	272
Chiapas	44	91	35	25	18	77	290
Chihuahua	44	128	79	33	98	112	494

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Distrito Federal	133	163	124	61	55	145	681
Durango	26	88	54	29	33	120	350
Guanajuato	59	112	93	51	54	143	512
Guerrero	160	40	29	21	37	41	328
Hidalgo	18	43	26	17	9	42	155
Jalisco	82	248	263	176	115	188	1,072
México	43	92	88	68	166	187	644
Michoacán de Ocampo	68	120	88	238	182	214	910
Morelos	29	11	21	13	10	29	113
Nayarit	12	24	20	9	8	35	108
Nuevo León	34	61	44	44	37	111	331
Oaxaca	26	53	222	73	21	44	439
Puebla	22	35	33	28	14	48	180
Querétaro de Arteaga	14	16	20	15	17	26	108
Quintana Roo	1	0	29	0	0	0	30
San Luis Potosí	14	63	26	23	27	51	204
Sinaloa	79	173	123	25	19	49	468
Sonora	66	88	76	40	31	104	405
Tabasco	17	55	34	19	14	33	172
Tamaulipas	38	88	63	29	48	102	368
Tlaxcala	4	1	4	4	1	3	17
Veracruz-Llave	120	175	234	199	166	320	1,214
Yucatán	51	35	48	25	28	63	250
Zacatecas	7	3	9	5	2	21	47
Total	1,365	2,326	2,150	1,378	1,326	2,694	11,239

Cuadro 4
Distribución geográfica de la inversión ejercida por la Comisión Federal de Electricidad por estado, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	629.20	190.00	1,537.00	453.00	636.00	6,265.00	183,180.8
Baja California	5,300.50	10,754.00	5,230.00	3,750.00	4,849.00	49,099.00	179,399.2
Baja California Sur	0.00	7,466.00	12,643.00	2,245.00	1,166.00	2,975.00	155,503.7
Campeche	648.80	420.00	260.00	370.00	305.00	2,288.00	123,003.0
Coahuila de Zaragoza	4,617.90	5,873.00	6,904.00	5,237.00	4,577.00	19,787.00	121,109.0
Colima	2,501.70	7,256.00	1,366.00	2,200.00	5,433.00	12,386.00	78,982.5
Chiapas	2,809.70	7,354.00	2,806.00	2,552.00	1,995.00	9,930.00	62,956.5
Chihuahua	3,387.50	9,868.00	6,749.00	2,998.00	25,166.00	14,788.00	61,948.6
Distrito Federal	14,296.00	18,828.00	20,236.00	12,835.00	15,587.00	39,327.00	59,479.8

Cuadro 4 (Continuación)

Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Durango	1,873.90	7,516.00	5,040.00	3,279.00	3,737.00	15,634.00	58,990.8
Guanajuato	6,409.80	9,874.00	8,867.00	5,833.00	6,885.00	21,611.00	51,071.7
Guerrero	18,651.50	3,952.00	4,064.00	4,459.00	8,127.00	7,604.00	49,508.4
Hidalgo	1,600.80	3,865.00	2,423.00	2,059.00	1,431.00	7,541.00	46,995.9
Jalisco	8,540.80	24,158.00	36,858.00	37,719.00	25,200.00	50,705.00	46,857.5
México	3,971.00	8,856.00	9,060.00	11,322.00	45,503.00	44,291.00	43,019.8
Michoacán de Ocampo	4,993.70	9,359.00	8,263.00	55,317.00	46,738.00	30,833.00	37,079.9
Morelos	3,153.20	1,085.00	2,594.00	2,172.00	1,649.00	6,362.00	32,694.8
Nayarit	1,248.80	2,036.00	2,162.00	1,210.00	1,505.00	5,695.00	31,142.7
Nuevo León	3,032.80	6,234.00	4,697.00	6,311.00	5,196.00	17,549.00	27,446.7
Oaxaca	2,092.60	4,830.00	26,591.00	15,596.00	3,794.00	9,045.00	26,495.0
Puebla	2,020.40	3,436.00	3,287.00	3,595.00	2,220.00	7,558.00	23,693.9
Querétaro de Arteaga	1,637.30	1,738.00	2,296.00	2,123.00	2,705.00	5,612.00	22,116.4
Quintana Roo	104.10	0.00	3,218.00	0.00	0.00	0.00	21,977.4
San Luis Potosí	1,030.40	4,916.00	2,571.00	2,706.00	3,394.00	7,360.00	18,919.8
Sinaloa	9,092.80	18,246.00	13,753.00	4,134.00	4,505.00	9,260.00	17,015.2
Sonora	7,326.70	8,243.00	8,000.00	5,214.00	5,280.00	17,008.00	16,111.3
Tabasco	1,489.90	5,340.00	3,572.00	2,965.00	3,440.00	6,887.00	13,856.8
Tamaulipas	3,847.40	8,926.00	6,943.00	4,897.00	7,707.00	17,188.00	9,710.2
Tlaxcala	224.50	67.00	527.00	596.00	84.00	389.00	4,291.8
Veracruz-Llave	11,505.20	14,441.00	24,180.00	43,640.00	39,350.00	46,283.00	4,216.1
Yucatán	4,112.80	2,856.00	4,522.00	4,849.00	5,794.00	10,561.00	3,322.1
Zacatecas	494.10	351.00	810.00	519.00	150.00	1,892.00	1,887.5
Total	132,645.80	218,334.00	242,029.00	253,155.00	284,108.00	503,713.00	1,633,984.8

Pesos constantes con base en el Incevis, base 2000.

Fuente: Comisión Federal de Electricidad.

La inversión tiene el mismo comportamiento que se observa en la distribución del número de acciones.

Petróleos Mexicanos (Pemex)

Debido a la negativa de la institución para proporcionar información, la descripción que se presenta es muy general y sólo se ha estudiado cómo opera la Subgerencia de Vivienda de Pemex.

Las líneas de crédito de este organismo son dos: 1. para la adquisición de vivienda edificada y 2. para pago de hipoteca que se tenga con otro banco.

El tipo de crédito se ajusta a la capacidad de pago del trabajador, la cual es determinada por la institución a través de un proceso de nivelación tabular. De acuerdo con la política bancaria, el monto del préstamo

será hasta del 90 por ciento del valor del inmueble que queda en garantía hipotecaria. El trabajador, al adquirir el crédito estará obligado a pagar el 5 por ciento anual sobre saldos insolutos.

El tiempo para pagar el total del préstamo es de 15 años con la posibilidad de obtener una ampliación hasta 25 años y los gastos que absorbe el trabajador una vez que se le ha asignado el crédito, serán los notariales y fiscales de escrituración, la prima de seguro de vida y daños y el avalúo bancario. La institución tiene un mecanismo para ayudar al trabajador para pagar los gastos de escrituración de 25,000 pesos que serán descontados del sueldo base durante cuatro años.

Con relación a la distribución geográfica, los trabajadores podrán adquirir un inmueble en cualquier parte de la República Mexicana y los requisitos que debe de cumplir el inmueble que se pretende adquirir son: tener una antigüedad máxima de 30 a 40 años; la superficie debe ser de 48 metros cuadrados de construcción o 42 si es condominio; estar en condiciones de habitabilidad y con el acuerdo de que se le dará mantenimiento permanente; contar con la infraestructura urbana básica, como es energía eléctrica, agua potable, drenaje, calles pavimentadas y banquetas; la distribución mínima es de sala-comedor, cocina, baño completo, dos recámaras y cajón de estacionamiento; uso exclusivamente habitacional; no tener locales comerciales ni accesorias; libre de todo gravamen; y la garantía se ajustará a las políticas de Pemex.

Para ser sujeto de crédito el trabajador de base sindicalizado o de confianza del corporativo u organismo subsidiario, debe contar con una antigüedad general mínima de tres años en la empresa y no haber recibido otro crédito hipotecario de Pemex. Asimismo, el banco aprobará el crédito en consideración a la capacidad de pago del trabajador, antecedentes crediticios y valor del inmueble.

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivo brindar bienestar en materia de salud, vivienda y educación a los militares en servicio activo o en situación de retiro y a sus derechohabientes (familiares).

Las prestaciones que actualmente y conforme a la Ley del ISSFAM se otorgan, con relación a la adquisición de créditos para vivienda son:

Venta y arrendamiento de casas habitación

Cuenta actualmente con un patrimonio de 10,604 viviendas para renta, distribuidas en 200 unidades habitacionales que brindan servicio a la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina.

Asimismo, para atender las necesidades de habitación del militar, el instituto administra el Fondo de la Vivienda Militar, el cual se forma con las aportaciones del 5 por ciento de los haberes del personal militar en activo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. Por ello, la cantidad de créditos y el monto de los mismos dependerá de los recursos existentes en el fondo, que pertenecen al personal en activo y el instituto los administra.

Adicionalmente al monto del crédito, en todos los casos, se autoriza un incremento del 10 por ciento para gastos de escrituración, tomando en cuenta que cualquier gasto que exceda del 10 por ciento será cubierto por el interesado.

De conformidad con la ley el instituto financia a los militares en activo para: adquirir vivienda particular y departamentos sujetos al régimen de condominio; construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones y pagar los pasivos que tengan por los conceptos anteriores.

Los recursos se integran con aportaciones del 5 por ciento proporcionadas por el gobierno federal, sobre los haberes y asignaciones del técnico de vuelo, de salto o técnico especial, de los militares en activo del ejército, fuerza aérea y armada que los estén percibiendo; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos de la institución.

La H. Junta Directiva de este organismo está facultada para otorgar dicho beneficio, tomando en consideración: tiempos de servicio; depósitos al fondo de por lo menos 10 años a su favor; antecedentes militares; en el caso de cónyuges militares, se podrán otorgar individual o mancomunadamente.

Los lineamientos establecidos para otorgar créditos son los siguientes: se asignan para los miembros de cada fuerza armada de acuerdo con el porcentaje que les corresponda, basado en el número de efectivos;

existe un estricto control de solicitudes por jerarquía, asentando fecha de recepción de las mismas, tipo de crédito y antecedentes del militar. Se da preferencia a las solicitudes presentadas por los militares de mayor antigüedad y del personal próximo a pasar a situación de retiro.

Cuadro 5
Montos de créditos hipotecarios

<i>Jerarquía</i>	<i>Monto de créditos</i>	<i>12 por ciento de gastos de escrituración</i>	<i>Total</i>
Generales almirantes	330,000.00	39,600.00	369,600.00
Jefes capitanes	242,000.00	29,040.00	271,040.00
Oficiales tenientes	210,000.00	25,200.00	235,200.00
Tropa clases y minería	140,000.00	16,800.00	156,800.00

Nota: Solamente se considera al personal de la Secretaría de Marina.

El 80 por ciento de los créditos otorgados los concentra el ejército y el 20 por ciento la armada. Del total, el 42 por ciento se ha entregado en 2002 y 2003 (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Créditos otorgados durante el periodo 1998-2003

<i>Año</i>	<i>Ejército y fuerza aérea</i>	<i>Armada de México</i>	<i>Suma</i>
1998	1,264	317	1,581
1999	1,538	398	1,936
2000	1,577	385	1,962
2001	2,178	494	2,672
2002	2,662	587	3,249
2003	2,170	577	2,747
Total	11,389	2,758	14,147

Fuente: ISSFAM.

La Secretaría de Marina tiene en propiedad y administración 44 unidades habitacionales y 25 unidades habitacionales del ISSFAM, con un total de 4,645 viviendas, mismas que se encuentran ocupadas en un 95 por ciento. Según cifras del instituto actualmente existen 1,110 militares que requieren vivienda.

Actualmente el ISSFAM, construye una unidad habitacional en Lázaro Cárdenas, Michoacán, que cuenta con 36 viviendas, y se tiene contemplado la construcción una unidad habitacional en Manzanillo con 32 viviendas, así como la rehabilitación y mantenimiento de 92 viviendas correspondientes a las unidades habitacionales de Guaymas, Sonora, y La Paz, Baja California.

Las acciones de esta institución se concentran en el Distrito Federal, Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, con más de 200 créditos. En el otro extremo las entidades menos favorecidas son Estado de México, Zacatecas, Querétaro y Aguascalientes, con menos de 20 acciones en el periodo de cinco años (véase cuadro 7).

La distribución de los recursos tiene diferencias con respecto a las acciones. Los estados de Chihuahua, Michoacán, Chiapas y Tabasco, son los que presentan mayores inversiones destinadas al programa de vivienda. Vale la pena señalar que el Estado de México y el Distrito Federal, junto con Guerrero, Hidalgo, Guanajuato, Coahuila, Baja California Sur y Yucatán tuvieron en este periodo una inversión promedio muy reducida (véase cuadro 8).

BALANCE GENERAL, INSTITUCIONAL Y REGIONAL DE LA PRODUCCION HABITACIONAL EN MÉXICO

Introducción

Terminaremos este capítulo final de la segunda parte del libro, referida al análisis de la acción habitacional del gobierno federal en México, con un balance de las acciones realizadas por el conjunto de los organismos públicos dedicados a financiar vivienda en el país, así como a las inversiones que esas acciones han significado en diferentes momentos. El periodo de estudio se extiende desde 1973, año en que comienza a operar el sistema nacional de vivienda (que con algunas modificaciones llega hasta nuestro días) hasta el año 2000. Estos 27 años se han dividido en etapas, en cierta medida coincidentes con las que se han dado para los organismos de vivienda más importantes. Debemos aclarar que en el momento de llevar a cabo esta investigación no se habían publicado aún los datos de créditos e inversiones de los años más recientes, por lo cual el estudio

Cuadro 7
Distribución geográfica por estado
de los créditos ejercidos del ISSFAM, 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes				18		18
Baja California	9	63		60		132
Baja California Sur				36		36
Campeche				50	52	102
Coahuila de Zaragoza			36			36
Colima				89		89
Chiapas	12	200	31		145	388
Chihuahua	1	81		7	48	137
Distrito Federal				98	390	488
Durango						
Guanajuato						
Guerrero		1	24			25
Hidalgo	37			71		108
Jalisco				61	34	95
México			12			12
Michoacán de Ocampo					116	116
Morelos			36	72	58	166
Nayarit			24		108	132
Nuevo León						
Oaxaca		42		145	27	214
Puebla				128	131	259
Querétaro de Arteaga				17		17
Quintana Roo				48		48
San Luis Potosí					25	25
Sinaloa				47	24	71
Sonora	85			40	24	149
Tabasco			80		44	124
Tamaulipas	13			63	49	125
Tlaxcala					73	73
Veracruz-Llave	200		12	99		311
Yucatán					85	85
Zacatecas				17		17
Total	357	387	255	1,166	1,433	3,598

Fuente: Informes anuales de la Conafovi, 1995-2000.

Cuadro 8
Distribución geográfica por estado
de la inversión ejercida del ISSFAM 1995-2000

<i>Estado</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Aguascalientes					2,121.64	
Baja California	568.48	8,294.48	6,103.83		5,334.18	
Baja California Sur				11,154.81	1,114.19	
Campeche			81.75	9,256.10	5,587.49	7,193.70
Coahuila de Zaragoza		381.10		10,102.48		
Colima				2,711.14	1,322.80	
Chiapas	3,780.96	12,946.12	22,710.86	0.92		23,460.00
Chihuahua	287.47	7,180.99	9,685.53		10,951.07	12,141.00
Distrito Federal					3,923.80	2,151.90
Durango						
Guanajuato			449.35	6,777.29		
Guerrero	2,202.79	4,099.70			5,381.84	
Hidalgo					3,497.23	3,521.60
Jalisco		380.72		3,245.30		
México						12,377.40
Michoacán de Ocampo				9,767.24	17,416.08	10,316.80
Morelos				6,243.97		8,921.30
Nayarit						
Nuevo León		403.22				
Oaxaca	304.82	4,067.97	3,591.02	1,782.05	5,617.07	1,909.30
Puebla		402.45			11,742.54	13,132.10
Querétaro de Arteaga				574.90	100.71	
Quintana Roo				708.69	1,776.26	
San Luis Potosí						3,446.90
Sinaloa		337.13		612.75	1,269.21	19.90
Sonora	1,905.45	14,238.80			2,287.36	3,577.20
Tabasco		10,638.23	4,526.50	14,739.78		5,180.60
Tamaulipas	2,586.97	1,108.38			6,738.72	6,396.70
Tlaxcala					11,937.31	5,041.30
Veracruz-Llave	288.11	3,555.06		3,549.80	7,265.56	6,298.10
Yucatán		399.05			10.43	9,618.00
Zacatecas				1,234.74	344.48	
Total	11,925.07	68,433.41	47,148.85	82,461.96	105,739.96	134,703.80

Pesos constantes con base en el Incevis, base 2000.

de esta parte sólo llega hasta el año 2000. El trabajo se complementa con una parte referida a la distribución regional de créditos e inversiones en las etapas en las que se dividió el periodo de estudio, y con un interesante estudio acerca de las características de los municipios en los que se ha concentrado la acción habitacional del Estado, características referidas al tamaño y grado de marginación de los mismos. Los mapas, cuadros muy grandes y gráficas más complejas se han incluido en el CD que acompaña este libro.

Estadísticas de la producción total de vivienda y por organismo

Producción total

El análisis de los datos se dividió en cuatro etapas que fueron definidas de acuerdo con los cambios que han tenido lugar en la economía mexicana, los que a su vez han tenido repercusiones en los organismos de vivienda. Esas etapas son las siguientes: 1973-1981, 1982-1988, 1989-1994 y 1995-2000.

Durante el periodo que se analiza se puede observar que los promedios anuales de créditos otorgados aumentaron en números absolutos ya que se otorgaron 68,881 créditos anuales en la primera etapa y 180,170 en la segunda, con una tasa de crecimiento promedio anual del 4.6 por ciento. En la tercera se generaron un total de 2'139,291 créditos, con una tasa de crecimiento de casi 6.0 por ciento anual entre 1982-1988 y 1989-1994, y un promedio anual de 427,858 acciones durante cinco años, mientras entre 1995 y el 2000 el promedio anual fue de 609,236 créditos. Como vemos el aumento de los promedios anuales de créditos ha sido muy grande.

Con relación a la tasa de crecimiento de las inversiones en vivienda, se observa en el cuadro 9 que fue de 1.30 por ciento entre la primera y segunda etapas, bajando entre la segunda y tercera (a .88 por ciento) y recuperándose un poco entre la tercera y el cuarta etapas (a .90 por ciento). Las cifras se encuentran en pesos constantes de 1993.

El comportamiento de la inversión anual promedio muestra incrementos, pero con tasas mucho menores que las de los créditos otorgados (véanse cuadro 9 y gráfica 1).

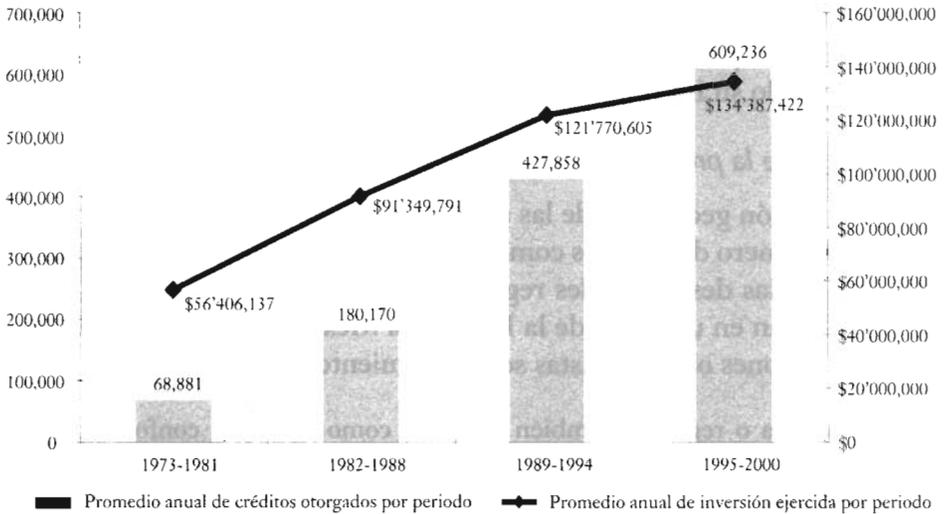
Cuadro 9
Créditos otorgados e inversión por etapas
Resumen de todos los organismos de vivienda por grandes periodos

<i>Periodo</i>	<i>Total de créditos otorgados</i>	<i>Promedio anual de créditos otorgados por periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento promedio anual de créditos otorgados por periodo</i>	<i>Tasa de inversión ejercida*</i>	<i>Promedio anual de inversión ejercida por periodo</i>	<i>Tasa de crecimiento promedio anual de inversión ejercida por periodo</i>
1973-1981	551,045	68,881		\$451'249,097	\$56'406,137	
1982-1988	1'081,017	180,170	4.59	\$548'098,746	\$91'349,791	1.30
1989-1994	2'139,291	427,858	5.85	\$608'853,023	\$121'770,605	0.88
1995-2000	3'046,182	609,236	3.27	\$671'937,109	\$134'387,422	0.90
Total 1973-2000	6'817,535	252,501		2,280'137,975	\$84'449,555	

Es la suma de las acciones anuales en este periodo.

*Para realizar el proceso de deflactación de la inversión ejercida, se tomó el índice deflactor del producto interno bruto (PIB) con base en 1993.

Gráfica 1
Créditos e inversión



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de Sedesol.

Producción por organismo

Con relación a la participación de los diversos organismos de vivienda en la producción total de acciones e inversión vemos que, a lo largo de las cuatro etapas consideradas, el Infonavit es el que ha participado de manera constante, ya que ha mantenido su nivel de producción de créditos con un crecimiento de los mismos por arriba del 30 por ciento a lo largo de los 27 años estudiados. El Fovissste se ha mantenido en un nivel constante, aunque se observa que su participación disminuyó sobre todo en el segundo y cuarto periodos (véase cuadro 10 en el disco compacto).

El Fovi-SHF, por su parte, ha disminuido su participación entre la tercera y cuarta etapas, mientras los organismos estatales de vivienda han experimentado un aumento en el número de acciones, sobre todo en las últimas dos etapas. El resto de los organismos no muestran variaciones importantes (véase cuadro 10 y gráfica 2, en disco compacto).

En lo que concierne a la inversión (véanse cuadro 11 y gráfica 3, en disco compacto) el principal organismo también ha sido Infonavit, que

presenta una tendencia ascendente a partir de la segunda etapa. El Fovishf, disminuye su inversión sobre todo en las últimas dos etapas y en el caso del Fovissste, ésta tiende a aumentar, también en las dos etapas finales. Por su parte los otros organismos (Pemex, CFE y Banobras) van disminuyendo su inversión en las tres últimas.

Estadísticas de la producción por regiones y municipios

La distribución geográfica de las acciones de vivienda, tanto en lo que se refiere al número de créditos como a la inversión ejercida por los organismos, refleja las desigualdades regionales del país. Los datos estadísticos se representan en un mapa de la República Mexicana, dividido en nueve grandes regiones o zonas. Estas son las siguientes:

1. La zona o región I, también conocida como noroeste, conformada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
2. La zona II o norte compuesta por Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
3. La zona III o noreste, que incluye Nuevo León y Tamaulipas.
4. La zona IV, centro-occidente, compuesta por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí.
5. La zona V, centro-sur, con Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala.
6. La zona VI, integrada por el Área Metropolitana de la Ciudad de México y el Distrito Federal.
7. La zona VII, Pacífico sur, con Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca.
8. La zona VIII, golfo de México, comprende Campeche, Tabasco y Veracruz.
9. La zona IX, península de Yucatán, con Quintana Roo, Yucatán.

Estas zonas o regiones surgen de la agrupación de estados presentados en los informes históricos de la Confovi y se pueden observar en el mapa 1 en el disco compacto.

Periodo 1973-1981

En este periodo las acciones de los organismos de vivienda a nivel nacional, manifestaron un comportamiento heterogéneo que responde a los

patrones de ocupación territorial centralizada de la época. El cuadro 12 muestra la dinámica de las diferentes zonas del país y revela un comportamiento diferenciado en lo referente al total de créditos asignados y al porcentaje de inversión ejercida en la materia.

Cuadro 12
Créditos e inversión por región, 1973-1981

<i>Acciones de los organismos de vivienda en el periodo de 1973 a 1981</i>						
	<i>Total de créditos otorgados</i>	<i>Porcentaje de créditos otorgados por zona</i>	<i>Créditos por habitantes*</i>	<i>Total de inversión ejercida</i>	<i>Porcentaje de inversión ejercida por zona</i>	<i>Inversión ejercida por habitante</i>
Zona I	61,151	11.10	11.153	47'201,590	10.46	8.61
Zona II	52,837	9.59	8.983	36'149,619	8.01	6.15
Zona III	51,873	9.41	11.690	37'763,003	8.37	8.51
Zona IV	68,970	12.52	7.800	48'537,823	10.76	5.49
Zona V	78,533	14.25	5.341	68'126,300	15.10	4.63
Zona VI	144,852	26.29	16.403	154'028,463	34.13	17.44
Zona VII	41,008	7.44	4.348	26'876,622	5.96	2.85
Zona VIII	37,345	6.78	5.435	26'603,765	5.90	3.87
Zona IX	14,476	2.63	11.224	5'961,913	1.32	4.62
Total nacional	551,045	100.00	8.378	451'249,097	100.00	6.86

El total es la suma de las acciones anuales en este periodo.

Zona I noroeste, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora.

Zona II norte, Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas.

Zona III noreste, Nuevo León, Tamaulipas.

Zona IV centro-occidente, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí.

Zona V centro-sur, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala.

Zona VI Área Metropolitana de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.

Zona VII Pacífico sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca.

Zona VIII golfo de México, Campeche, Tabasco, Veracruz.

Zona IX Yucatán, Quintana Roo, Yucatán.

El porcentaje total representa la participación de cada una de las zonas geográficas con respecto al total del periodo.

Para realizar el proceso de deflatación de la inversión ejercida, se tomó el índice deflactor del producto interno bruto (PIB) con base en 1993.

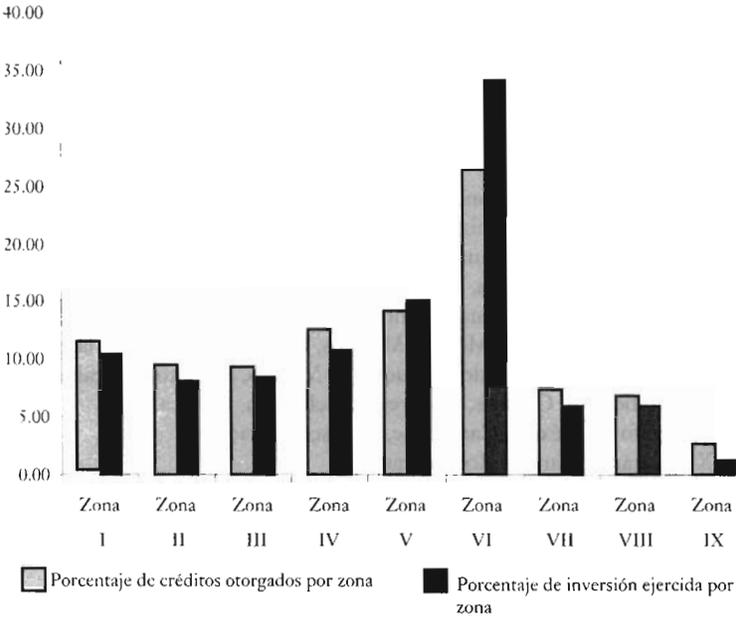
* Número de créditos otorgados por cada 1,000 habitantes.

Así, la zona IX, península de Yucatán, muestra los menores porcentajes en créditos e inversión ejercida: las acciones se concentraron básicamente en una ciudad de dinamismo turístico como Cancún. En cambio, la oferta

de viviendas para la zona VI, Área Metropolitana de la Ciudad de México fue muy elevada pues concentró el 26.3 por ciento del total de las acciones y un poco más de 16 créditos por cada 1,000 habitantes que corresponde a la mayor cobertura (la zona VII o del Pacífico sur tan sólo reportó 4.4 créditos por 1,000 habitantes). La zona V, que contiene el Estado de México, Puebla, Querétaro, etcétera, se sitúa en el segundo lugar de importancia en cuanto a la generación de acciones de vivienda.

La inversión ejercida tiene en este periodo un comportamiento similar al de la dinámica de las acciones de vivienda; así, la inversión se concentró en la zona VI aunque en una medida mayor que las acciones, lo cual deja en claro la gran concentración de los programas habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (véase gráfica 4).

Gráfica 4
 Porcentaje de créditos otorgados e inversión ejercida
 en el periodo de 1973 a 1981



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de Sedesol.

Los mapas 2 y 3, en el disco compacto, representan la distribución geográfica de las acciones y de la inversión. El mapa 2 muestra que el mayor número de acciones habitacionales se concentraron en las zonas centrales, en parte del Pacífico y en la zona del noroeste de la República Mexicana.

Con relación a la distribución de la inversión (mapa 3 en disco compacto) también se concentró en las zonas centrales (V y VI), en cambio en el rango inferior se ubican las regiones VII, VIII y IX, aunque la inversión más baja por habitante se encuentra en la VII, correspondiente a las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, los estados más pobres.

Periodo 1982-1988

En esta época el comportamiento de las acciones de vivienda fue un poco más equitativo que en la anterior. La zona VI (ZMCM), pierde importancia y la V (centro-sur) la supera en cuanto a los porcentajes de producción (véase cuadro 13).

Por otro lado, la inversión siguió concentrándose en la zona VI en casi un 22 por ciento, destinando un poco más de 11 pesos por habitante, cantidad que disminuyó en comparación con los recursos que se destinaron en el periodo anterior, de 17 pesos por cada habitante. *Esto refleja, por un lado, la disminución de los recursos y por otro una distribución más regular entre las diversas zonas del país.*

En la gráfica 5 se puede observar que las zonas centrales del país siguen siendo importantes, debido a la primacía de la ciudad de México y de su zona conurbada, aunque cabe señalar que se manifiesta una dinámica diferente a la poblacional que se observó en el periodo anterior, debido a la pérdida paulatina de habitantes en la zona central de la ciudad de México y al crecimiento expansivo hacia los municipios conurbados pertenecientes al Estado de México.

Al mismo tiempo, en la zona V se manifiestan grandes crecimientos de población, sobre todo en las principales ciudades de los estados de Puebla, Tlaxcala, Morelos y principalmente en la Zona Metropolitana de Toluca-Lerma, perteneciente al Estado de México, lo que provocó que esta zona aumentara su captación de recursos y la generación de acciones de vivienda (véanse mapas 4 y 5 en el disco compacto).

Cuadro 13
Créditos e inversión por región, 1982-1988

Acciones de los organismos de vivienda en el periodo de 1982 a 1981

	<i>Total de créditos otorgados</i>	<i>Porcentaje de créditos otorgados por zona</i>	<i>Total de inversión ejercida</i>	<i>Porcentaje de inversión ejercida por zona</i>	<i>Inversión ejercida por habitante</i>
Zona I	127,003	11.75	59'133,410	10.79	8.47
Zona II	111,686	10.33	44'910,795	8.19	6.53
Zona III	91,692	8.48	55'446,668	10.12	9.95
Zona IV	160,119	14.81	67'049,165	12.23	5.48
Zona V	227,328	21.03	101'722,750	18.56	4.3
Zona VI	168,488	15.59	117'532,024	21.44	11.26
Zona VII	87,842	8.13	32'343,636	5.90	2.84
Zona VIII	61,704	5.71	52'218,149	9.53	5.85
Zona IX	45,155	4.18	17'742,149	3.24	10.41
Total nacional	1'081,017	100.00	548'098,746	100.00	6.24

El total es la suma de las acciones anuales en este periodo.

Zona I noroeste, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora.

Zona II norte, Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas.

Zona III noreste, Nuevo León, Tamaulipas.

Zona IV centro-occidente, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí.

Zona V centro-sur, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala.

Zona VI Área Metropolitana de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.

Zona VII Pacífico sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca.

Zona VIII golfo de México, Campeche, Tabasco, Veracruz.

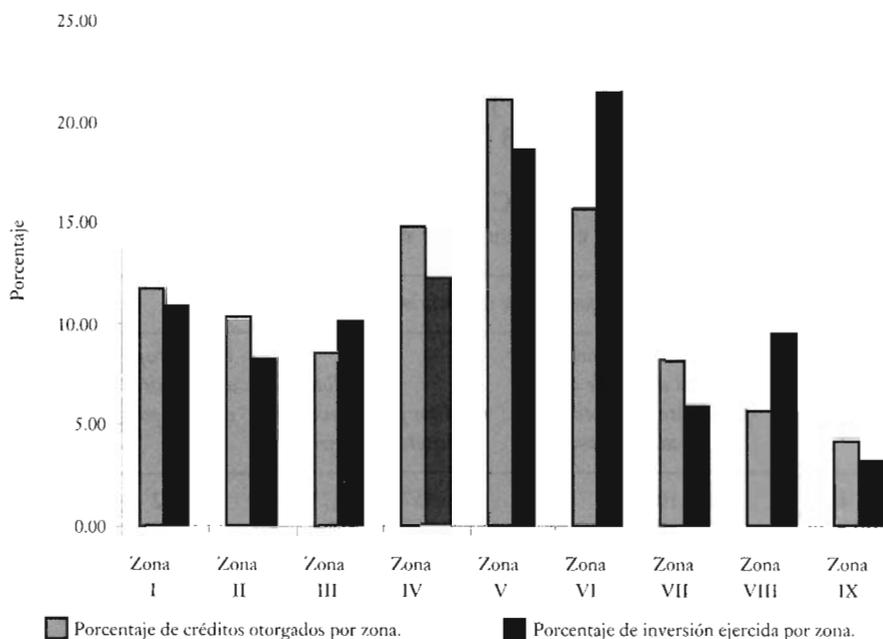
Zona IX Yucatán, Quintana Roo, Yucatán.

El porcentaje total representa la participación de cada una de las zonas geográficas con respecto al total del periodo.

Para realizar el proceso de deflactación de la inversión ejercida, se tomó el índice deflactor del producto interno bruto (PIB) con base en 1993.

En cuanto a la relación entre los porcentajes de acciones e inversión, se observa que en las zonas, VI y VIII, se destinaron mayores recursos que acciones, en cambio en las zonas restantes la inversión se mantuvo por debajo de las acciones, lo que significa que la distribución de los recursos no siempre corresponde con la distribución del número de créditos ejercidos en cada una de las zonas: la ZMCM y la del golfo de México reciben evidentemente acciones más costosas.

Gráfica 5
 Porcentaje de créditos otorgados e inversión ejercida
 en el periodo de 1982 a 1988



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de Sedesol.

Periodo 1989-1994

Continúa en este periodo el proceso de descentralización de las acciones y la inversión, y se muestra un comportamiento más equilibrado, al mismo tiempo que se aprecia el decremento de la participación de la zona VI, que fue muy importante en los periodos anteriores. Con respecto al total de créditos otorgados, la zona VI se sitúa en el segundo lugar, cediéndole la primacía a la V, tal como se observa en el cuadro 14 (véase mapa 6 en el disco compacto). Con relación a los habitantes por crédito se observa una disparidad, ya que mientras en la zona VII (Pacífico sur) la proporción es de un crédito por cada 14,594 habitantes, en la zona IX (península de Yucatán) la relación es de un crédito por cada 40,339 habitantes.

En cuanto a la inversión la zona VI continúa manteniéndose por arriba de las demás y sigue recibiendo los mayores recursos por habitante (12.8

pesos), mientras que la V se mantiene por debajo del primer lugar en la inversión, pero tan sólo obtiene 4.4 pesos por habitante (véanse cuadro 14 y mapa 7 en CD). En cambio, la zona IX (península de Yucatán), aunque es la menos favorecida, presenta un salto significativo en cuanto a los recursos por habitante, ya que en el primer periodo tan sólo recibía 4.6 pesos por habitante mientras en el segundo periodo esa relación se incrementó a 10.4 pesos por habitante y luego a 10.8 pesos por habitante.

Cuadro 14
Créditos e inversión por región, 1989-1994

Acciones de los organismos de vivienda en el periodo de 1989 a 1994

	<i>Total de créditos otorgados</i>	<i>Porcentaje de créditos otorgados por zona</i>	<i>Créditos por habitantes*</i>	<i>Total de Inversión ejercida</i>	<i>Porcentaje de inversión ejercida por zona</i>	<i>Inversión ejercida por habitante</i>
Zona I	208,102	9.73	26.357	70,735,135	11.62	8.96
Zona II	292,151	13.66	37.767	67,37,421	11.08	8.72
Zona III	192,198	8.98	31.625	55,48,844	9.16	9.17
Zona IV	272,507	12.74	19.536	85,94,775	14.12	6.16
Zona V	374,766	17.52	17.018	97,11,785	16.02	4.43
Zona VI	277,889	12.99	32.735	907,291	17.89	12.83
Zona VII	198,491	9.28	14.594	46'342,648	7.61	3.41
Zona VIII	232,014	10.85	25.416	51'743,775	8.50	5.67
Zona IX,	91,173	4.26	40.339	24'431,349	4.01	10.81
Total nacional	21'139,291	100.00	23.468	60'853,023	100.00	6.68

El total es la suma de las acciones anuales en este periodo.

Zona I noroeste, Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora.

Zona II norte, Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas.

Zona III noreste, Nuevo León, Tamaulipas.

Zona IV centro-occidente, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí.

Zona V centro-sur, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala.

Zona VI Área Metropolitana de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.

Zona VII Pacífico sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca.

Zona VIII golfo de México, Campeche, Tabasco, Veracruz.

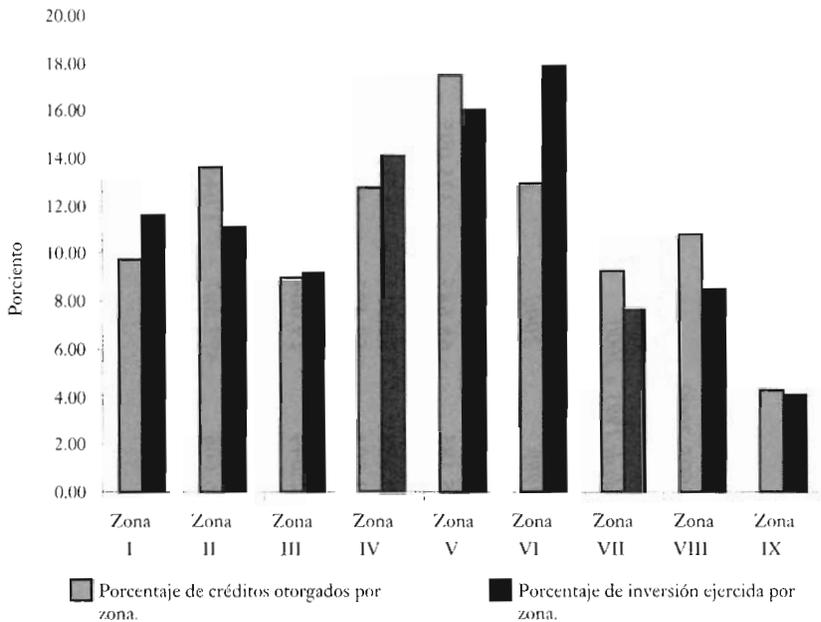
Zona IX Yucatán, Quintana Roo, Yucatán.

El porcentaje total representa la participación de cada una de las zonas geográficas con respecto al total del periodo.

Para realizar el proceso de deflactación de la inversión ejercida, se tomó el índice deflactor del producto interno bruto (PIB) con base en 1993.

* Número de créditos otorgados por cada 1,000 habitantes.

Gráfica 6
 Porcentaje de créditos otorgados e inversión
 ejercida en el periodo de 1989 a 1994



Fuente: Elaboración propia con base en información estadística de Sedesol.

Periodo 1995-2000

Para este periodo, el comportamiento de las diferentes zonas muestra cambios bastante significativos. En las zonas del norte del país (zonas I, II y III) los porcentajes de créditos e inversión se incrementaron. El 29 por ciento de los créditos se ejercieron en estas zonas, porcentaje idéntico al de las regiones centro del país (que agrupan a las zonas V y VI) y la del sur-sureste que suma las zonas VII, VIII y IX (véanse cuadros 15 y 16).

En cuanto a inversión, las zonas norteñas suman el 37.7 por ciento del total nacional, la región centro 31.4 por ciento y las que menos reciben son las VII, VIII y IX donde el porcentaje asciende al 16 por ciento. Como ya señalamos, la ciudad de México disminuye su importancia tanto en el número de acciones como en la inversión, mientras el primer lugar lo ocupa la zona V (con 23 por ciento de la producción y el 18.3 por ciento

Cuadro 15
Créditos de vivienda por región, 1995-2000

<i>Acciones de los organismos de vivienda en el periodo de 1995 a 2000</i>								
	<i>1996</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>	<i>Créditos por habitantes</i>
Zona I	39,227	44,602	37,637	30,601	52,340	65,006	269,413	31.38
Zona II	52,309	47,571	57,531	53,814	45,185	68,685	325,095	3987
Zona III	73,958	52,492	24,474	57,276	33,909	41,789	283,898	43.1
Zona IV	64,663	72,202	41,294	41,798	63,038	72,915	355,910	24.09
Zona V	101,680	76,399	165,134	139,413	143,204	68,427	694,257	28.53
Zona VI	30,465	27,328	28,669	27,870	37,552	45,629	197,513	22.95
Zona VII	113,807	176,664	150,713	14,213	42,044	29,064	526,505	36.5
Zona VIII	39,865	31,903	21,802	28,895	35,114	69,001	226,580	23.87
Zona IX	11,313	60,088	36,089	33,127	11,223	15,171	167,011	65.93
Total	529,282	591,246	566,340	429,005	466,608	477,687	3'046,182	31.26

El total es la suma de las acciones anuales en este periodo.

Fuente: Estadísticas de vivienda de Sedesol.

Cuadro 16
Distribución porcentual de créditos de vivienda por región

<i>Porcentaje de acciones de los organismos de vivienda en el periodo 1995 a 2000</i>							
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Zona I	14.6	16.6	14.0	11.4	19.4	24.1	8.8
Zona II	16.1	14.6	17.7	16.6	13.9	21.1	10.7
Zona III	26.1	18.5	8.6	20.2	11.9	14.7	9.3
Zona IV	18.2	20.3	11.6	11.7	17.7	20.5	11.7
Zona V	14.6	11.0	23.8	20.1	20.6	9.9	22.8
Zona VI	15.4	13.8	14.5	14.1	19.0	23.1	6.5
Zona VII	21.6	33.6	28.6	2.7	8.0	5.5	17.3
Zona VIII	17.6	14.1	9.6	12.8	15.5	30.5	7.4
Zona IX	6.8	36.0	21.6	18.8	6.7	9.1	5.5

El porcentaje representa la participación de cada zona con respecto al total del periodo y el porcentaje total representa la participación del periodo en el total general.

Fuente: Estadísticas de vivienda de Sedesol.

Cuadro 17
Inversión ejercida por región

Inversión ejercida de los organismos de vivienda en el periodo de 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	<i>Inversión ejercida por habitante</i>
Zona I	15'222,047	12'902,453	10'789,438	11'841,745	21'610,049	29'258,681	101'624,414	11.84
Zona II	11'728,873	9'507,838	9'854,732	10'868,154	15'434,247	19'689,310	77'083,154	9.45
Zona III	12'462,571	8'735,478	9'290,514	8'792,888	16'356,387	18'792,386	74'430,225	11.30
Zona IV	16'106,290	13'245,344	11'918,079	13'320,352	20'736,112	25'634,373	100'960,549	6.83
Zona V	11'033,107	17'373,916	13'498,208	15'364,369	25'976,345	39'944,928	123'190,873	5.06
Zona VI	18'017,754	11'140,771	13'426,988	15'646,853	17'566,184	12'506,160	88'304,711	10.26
Zona VII	7'097,390	7'281,887	7'652,712	5'166,830	8'326,787	8'460,866	43'986,472	3.05
Zona VIII	6'344,692	5'754,267	4'315,058	5'207,491	6'745,930	9'100,314	37'467,753	3.95
Zona IX	3'465,068	2'836,318	2'806,507	3'706,005	4'761,127	7'313,935	24'888,959	9.83
Total	101'477,792	88'778,272	83'552,236	89'914,687	137'513,168	170'700,955	671'937,109	6.89

El porcentaje total representa la participación de cada una de las zonas geográficas con respecto al total del periodo.
Fuente: Estadísticas de vivienda de Sedesol.

Cuadro 18
Distribución porcentual de la inversión ejercida por región

Porcentajes de la inversión ejercida de los organismos de vivienda en el periodo de 1995 a 2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Zona I	15.0	12.7	10.6	11.7	21.3	28.8	15.1
Zona II	15.2	12.3	12.8	14.1	20.0	25.5	11.5
Zona III	16.7	11.7	12.5	11.8	22.0	25.2	11.1
Zona IV	16.0	13.1	11.8	13.2	20.5	25.4	15.0
Zona V	9.0	14.1	11.0	12.5	21.1	32.4	18.3
Zona VI	20.4	12.6	15.2	17.7	19.9	14.2	13.1
Zona VII	16.1	16.6	17.4	11.7	18.9	19.2	6.5
Zona VIII	16.9	15.4	11.5	13.9	18.0	24.3	5.6
Zona IX	13.9	11.4	11.3	14.9	19.1	29.4	3.7

Fuente: Estadísticas de vivienda de Sedesol.

de la inversión) y el segundo lugar la zona VII con el 17 por ciento del total de acciones, pero en cuanto a la inversión ocupa sólo el octavo sitio (véanse cuadros 17 y 18).

A pesar de que la zona IX, Yucatán, recibe el menor número de créditos y de monto financiero, en ella los créditos por cada 1,000 habitantes son los más altos de todo el país (66 créditos; véanse cuadros 15 y 16, así como las gráficas 7 y 8 y los mapas 8 y 9 en el CD).

Principales municipios receptores de las acciones de vivienda en el periodo 1995-2000

De los 2,443 municipios que conforman la República Mexicana, destacan 127 que son receptores de las acciones de vivienda.

La metodología aplicada para este análisis fue la siguiente: primero se realizó un filtro a los datos del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda a nivel municipal, con el objeto de obtener los municipios con el mayor número anual de acciones de vivienda durante el periodo 1995-2000. De esta manera se obtuvo una lista, organizada por estado, de los 127 municipios. Posteriormente se complementó el tabulado con datos de Conapo del año 2000, incorporando las variables de población total por municipio, el índice de marginación, el grado de marginación y el lugar que ocupa cada uno en el contexto estatal. Éstos se relacionaron con la cartografía base, para mostrar gráficamente la distribución en el territorio.

De manera complementaria se localizaron las 100 ciudades más importantes del país para relacionarlas con los municipios a los que pertenecen; el resultado se muestra en el cuadro 19, en el CD, que de manera general indica que la mayoría de los municipios son parte de una zona metropolitana y que tienen muy bajo grado de marginación, pero que sobre todo se encuentran en los rangos de mayor población.

De acuerdo con la distribución de la población encontramos que en un primer rango se encuentran dos localidades, Iztapalapa y Ecatepec, que son parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y otra que es el municipio Guadalajara, parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en el estado de Jalisco, con más de un millón y medio de habitantes.

El segundo rango está formado por siete municipios que son también parte de zonas metropolitanas con una población de un millón a un millón y medio de habitantes.

El tercer rango, con un total de 15 municipios, representa casi el 12 por ciento del total de la muestra y el cuarto rango, es más amplio que los tres primeros ya que incluye 41 observaciones de la muestra, que se traduce en el 32.3 por ciento del total. Vale la pena mencionar que de ellos, solamente cinco municipios no están conurbados y por lo tanto no forman parte de alguna zona metropolitana. El último rango, es el más numeroso, contiene 61 observaciones (48 por ciento) incluyendo en general pequeñas localidades (véase cuadro 20).

Cuadro 20
Categorización de los municipios según su población
y su participación en el total de la muestra

	<i>Frecuencia de observaciones de casos de cada rango</i>	<i>Porcentaje de representatividad de cada rango</i>
Más de 1'500,001	3	2.4
1'000,001 a 1'500,000	7	5.5
600,001 a 1,000,000	15	11.8
195,001 a 600,000	41	32.3
Menos de 195,000	61	48.0
Total	127	100.0

Fuente: Conapo 2002 y Estadísticas de vivienda, Sedesol.

La mayor parte de la población se encuentra en municipios que tienen más de un millón y hasta un millón y medio de habitantes, (que representa el 33 por ciento del total) concentrando también el mayor porcentaje de acciones (32.6 por ciento del total de los créditos de los 127 municipios analizados). Los municipios con una población de entre 600,000 y un millón de habitantes representan el 23.6 por ciento del total de la misma y el 28.2 por ciento de las acciones habitacionales. El rango superior de más de un millón y medio de habitantes representa tan sólo el 11.2 por ciento del total de la población y 22.1 por ciento de los créditos lo que lo sitúa en tercer lugar en cuanto a la generación de acciones de vivienda.

Los restantes rangos que son los que se sitúan en las categorías de menor número de habitantes, captan también los menores porcentajes de créditos otorgados (véase cuadro 21).

Cuadro 21
Municipios por rango de población y créditos recibidos

	<i>Población total por rango</i>	<i>Participación de población en cada rango (%)</i>	<i>Total de créditos por rango</i>	<i>Participación de créditos de cada rango (%)</i>	<i>Representatividad de los municipios conurbados por rango de población (%)</i>
Más de 1'500,001	4'735,284	11.2	280,060	22.1	100.0
1'000,001 a 1'500,000	14'347,274	33.9	413,010	32.6	100.0
600,001 a 1'000,000	9'978,786	23.8	357,862	28.2	100.0
195,001 a 600,000	8'249,385	19.5	150,215	11.8	87.8
Menos de 195,000	5'042,359	11.9	67,150	5.3	22.9
Total	42'353,088	100.0	1'268,297	100.0	

Fuente: Consejo Nacional de Población, 2002 y Estadísticas de vivienda, Sedesol.

Con relación al grado de marginación los municipios que forman parte de los dos primeros rangos de tamaño, tienen un grado de marginación muy bajo; en otras palabras tienen las mejores condiciones de vida. En cambio en los rangos de tamaño menores la marginación es mayor (véase cuadro 22).

Los municipios con el mayor número de acciones habitacionales, son parte de alguna ciudad o zona metropolitana y en el mejor de los casos el municipio de referencia alberga a la capital estatal. De esta manera se puede decir que el mayor número de acciones se concentra en municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en Jalisco, y, por último, de la Zona Metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

De manera general, podemos mencionar también que un número importante de acciones se destinó a municipios que forman parte de ciudades medias y zonas metropolitanas, localizadas en la parte central y norte de la República Mexicana. Como ejemplo se encuentra el caso de Ciudad Juárez, cuyas acciones se encuentran dentro del rango superior que va de 16,100 a 49,000 acciones habitacionales en el periodo de 1995-2000; el municipio de Hermosillo, incluido en este rango, así como ciudades costeras de Sinaloa y Sonora (véase cuadro 19 en el CD).

Podemos decir, entonces, que gran parte de las acciones habitacionales de los diferentes organismos de vivienda está en correspondencia con la dinámica poblacional de algunas ciudades, pero al relacionar esas acciones con la situación de pobreza de esos centros de población, se concluye que

Cuadro 22
Municipios según tamaño y grado de marginación (%)

	<i>Representación de los municipios según el grado de marginalidad (muy bajo)</i>	<i>Representatividad de los municipios según el grado de marginalidad (bajo)</i>	<i>Representatividad de los municipios según el grado de marginalidad (medio)</i>	<i>Representatividad de los municipios según el grado de marginalidad (alto)</i>	<i>Representatividad de los municipios según el grado de marginalidad (muy alto)</i>
Más de 500,001	00.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1'000 001 a 1'500,000	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
600,001 a 1000,000	93.3	6.7	0.0	0.0	0.0
95,001 a 600,000	87.8	7.3	4.9	0.0	0.0
Menos de 195,000	27.9	9.8	8.1	40.9	3.3

Fuente: Consejo Nacional de Población, 2002.

las ciudades donde se ha realizado el mayor número de acciones de vivienda tienen un grado de marginación muy bajo, según las categorías de Conapo 2000; en contraste, donde se observa un grado de marginación muy alto y alto las acciones son muy reducidas.

Tercera parte

Aspectos específicos
y actores privados

*Emilio Duhau L. y María Soledad Cruz Rodríguez**

EL SUELO, LA VIVIENDA, LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LOS PROGRAMAS URBANOS

De acuerdo con las proyecciones de vivienda elaboradas para este estudio, entre los años 2000 y 2030, el parque habitacional existente en el país crecerá en poco más del 88 por ciento, en tanto que la población lo hará sólo en 26 por ciento, esto debido a los cambios en la estructura demográfica del país y, como parte de ella, a la reducción del tamaño promedio de los hogares.

Lo anterior implica que de una forma u otra, en el lapso considerado se requerirán 20.5 millones de viviendas adicionales, de las cuales 84 por ciento (16.7 millones) se localizará en las zonas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias y pequeñas existentes en el año 2000 de acuerdo con la definición del Sistema Urbano Nacional (SUN) adoptada por la Sedesol.

A partir de la proyección de las necesidades de vivienda es posible aproximarse a los requerimientos de suelo para uso habitacional en las próximas décadas. Pero cualquier estimación depende de los supuestos manejados acerca de las formas que adoptarán los procesos de crecimiento del área urbanizada, de producción de viviendas y la evolución de las áreas urbanas preexistentes.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006, el conjunto de los centros urbanos incluidos en el SUN estaba

*División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco.

emplazado en el año 2000 en alrededor de 800,000 hectáreas, las cuales albergaban el 66 por ciento de la población del país. Dado que las viviendas particulares habitadas censadas en el año 2000 en el SUN sumaban 18'017,530 unidades y que de acuerdo con nuestras propias estimaciones al año 2030 se agregarán otras 17'046,066 unidades, la simple proyección al año 2030 del patrón de urbanización existente al año 2000, implicaría la necesidad de incorporar al desarrollo urbano en el SUN, otras casi 769,000 hectáreas. De hecho las estimaciones de la Sedesol se sitúan por arriba de esta cifra, pues prevén la necesidad de urbanizar 833,000 hectáreas: 500,000 hectáreas para uso habitacional y 333,000 adicionales para equipamiento, es decir un promedio anual de 27,797 hectáreas (Alba, 2002: 3).

Ahora bien, partiendo de las estimaciones manejadas en el PNDU 2001-2006, la densidad habitacional bruta por hectárea en el SUN para el año 2000 resulta de 22.5 viviendas por hectárea. En el caso particular de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, las estimaciones realizadas por el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM), señalan una densidad habitacional bruta de 23.2 viviendas por hectárea en 1990 para las AGEB urbanas (Conapo, 1998, cuadro 4.2: 44). Para el año 2010 se consideran dos escenarios alternativos: uno donde dominan los procesos de densificación (de las áreas centrales) y consolidación de la periferia y, otro en el cual los procesos dominantes serían de expulsión de las áreas centrales y expansión de las periferias, las densidades habitacionales brutas resultantes son de 22 y 28.6 viviendas por hectárea, respectivamente; y un escenario intermedio de expulsión de las áreas centrales/densificación de la periferia que implicaría una densidad habitacional bruta por hectárea de 25.6 viviendas (Conapo, 1998, cuadro 6.14). Entre los dos escenarios polares existiría una diferencia de densidad de 30 por ciento y entre el escenario de mayor expansión y el intermedio, de poco más de 16 por ciento, esto da como resultado una diferencia de más de 60,000 hectáreas en cuanto a la superficie que resultaría urbanizada entre los dos escenarios polares. Cabe señalar que la observación de lo ocurrido en la ZMCM entre 1990 y 2000 muestra que la tendencia es el acercamiento al escenario de mayor densificación.

Si se tiene en cuenta lo anterior y considerando un relativo éxito tanto en el control de los procesos de expansión irregular del área urba-

nizada como en el cumplimiento de las metas de producción de vivienda, no resulta arriesgado esperar que el conjunto del área urbana del SUN al año 2000, experimente una densificación de alrededor del 20 por ciento, alcanzando una densidad habitacional bruta de 27 viviendas por hectárea al año 2030, lo que implicaría que el área urbana existente al año 2000 incorporaría alrededor de 3'400,000 viviendas adicionales.

Con este supuesto resulta que las viviendas que se requeriría producir en el conjunto de los centros urbanos del SUN, de acuerdo con una estimación que consideramos realista, en áreas de nueva urbanización, ascenderían a 13'646,000. ¿Qué implica este número de viviendas en términos de requerimientos de suelo para usos habitacionales? La respuesta depende de las modalidades que adopten los procesos de producción de vivienda. Al respecto parece conveniente adoptar como parámetros las modalidades actualmente vigentes, considerando una disminución significativa, aunque no la desaparición, de la producción de vivienda autoconstruida en áreas incorporadas irregularmente al desarrollo urbano.

Veamos por ejemplo la superficie que se requeriría para usos habitacionales (incluyendo vialidades y equipamientos locales) y no habitacionales, en el periodo 2000-2030, si mantenemos el supuesto de una densificación habitacional del 20 por ciento promedio para el SUN y los siguientes supuestos adicionales con respecto a los 13'646,000 nuevas viviendas que se producirían en áreas de crecimiento: *a)* 10 por ciento de viviendas autoconstruidas en áreas incorporadas irregularmente al desarrollo urbano ; *b)* 35 por ciento de viviendas terminadas económicas y de interés social en conjuntos urbanos/conjuntos habitacionales, *c)* 35 por ciento de viviendas en desarrollos de lotes y servicios y pies de casa (vivienda básica); *d)* 10 por ciento de viviendas en desarrollos residenciales de nivel medio y alto. El resultado se concentra en el cuadro 1.

Sin duda, la densidad habitacional bruta resultante en nuestro ejemplo es muy elevada si consideramos los patrones de urbanización seguidos por el SUN hasta el año 2000. Sin embargo, esta densidad al año 2030, suponiendo de acuerdo con las proyecciones de la Sedesol, que los hogares para ese entonces tendrán un tamaño promedio de 2.8 miembros, implicaría una densidad bruta de 92 habitantes por hectárea, la cual resulta bastante razonable; por ejemplo, las AGEB urbanas de la ZMCM tenían en 1990 una densidad bruta promedio de 111.2 habitantes por hectárea (Conapo, 1998, cuadro 4.1: 44).

Cuadro 1
Requerimientos de suelo urbano para el periodo 2000-2030

<i>Tipo de desarrollo</i>	<i>Núm. de viviendas</i>	<i>Viviendas por hectárea</i>	<i>Superficie a desarrollar (hectáreas)</i>
Autoconstrucción/desarrollo irregular	1'364,600	27	50,541 *
Vivienda económica/institución social en conjuntos habitacionales	4'776,100	80	59,701 **
Lotes y servicios/autoconstrucción vivienda progresiva	4'776,100	50	95,522 ***
Desarrollos residenciales nivel medio y alto	1'364,600	30	45,487 ****
Subtotal	13'646,000		251,251
Suelo para usos no habitacionales			167,500 *****
Total	32.6		418, 751

*Para calcular la superficie que se requeriría en la producción de viviendas autoconstruidas en áreas de urbanización irregular, se consideró el promedio ponderado para 1990 en la ZMCM de la densidad habitacional bruta de colonias populares de baja, media y alta densidad (Conapo, cuadro 6.14), suponiendo que a lo largo de tres décadas se podría esperar en promedio para el conjunto de las ciudades del SUN la reproducción de un patrón semejante.

**En esta categoría se incluyen las viviendas de tipo económico y social (de acuerdo con la clasificación del PSV 2001-1006, producidas por empresas desarrolladoras en conjuntos urbanos habitacionales. Salvo en áreas centrales de la ciudad de México, esta vivienda es desarrollada en la actualidad bajo la forma de vivienda unifamiliar de tipo dúplex con una superficie de 45 a 60 metros cuadrados. Los adquirentes de estas viviendas son en su gran mayoría (al menos el 75 por ciento) hogares con acceso al crédito otorgado por Infonavit, Fovissste y la SHF y con ingresos de más de tres y hasta 15 salarios mínimos. A los fines de desarrollar el ejemplo, se adoptó la densidad de 80 viviendas por hectárea que corresponde al conjunto urbano de mayor tamaño desarrollado en los últimos años: San Buenaventura en el municipio de Iztapaluca, el cual incluye, en una superficie de 250 hectáreas, 20,000 viviendas; equipamientos educativos (escuelas primarias y secundarias), áreas verdes, pequeños núcleos comerciales y un mercado en cada una de sus secciones y un centro comercial para todo el conjunto.

***La densidad habitacional calculada para esta modalidad supone fraccionamientos con lotes habitacionales de un promedio de 120 a 140 metros cuadrados y un 30-35 por ciento de la superficie destinada a vialidades, áreas verdes y equipamientos locales.

****Se trata de los desarrollos destinados a atender las necesidades habitacionales de hogares con más de 10 salarios mínimos de ingreso, los cuales constituyen a nivel nacional el 14 por ciento del total.

*****La superficie que se requeriría para usos no habitacionales está calculada de acuerdo con los parámetros adoptados por la Sedesol, según los cuales 40 por ciento de la superficie a urbanizar durante las próximas décadas corresponderá a usos no habitacionales.

En todo caso, lo que se pretende destacar con el ejemplo es el hecho de que los requerimientos de suelo del SUN para las tres próximas décadas dependerán estrechamente de las modalidades que adopte el desarrollo urbano y, dentro de las mismas, de modo destacado, el papel que jugará la mayor o menor capacidad para evitar la proliferación de desarrollos periféricos de baja densidad, sean legales o ilegales.

Por todo lo anterior, una cuestión estrechamente relacionada con los requerimientos del suelo urbano es la capacidad para utilizar los instrumentos de planeación de modo estratégico y no meramente regulatorio. De aquí la importancia de revisar con detalle y mostrar los alcances y limitantes de los instrumentos jurídicos que existen en torno a la ordenación territorial, así como de los programas urbanos. Temas que se desarrollan en los siguientes apartados.

La Ley General de Asentamientos Humanos y la planeación del desarrollo urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) constituye en México la norma jurídica que proporciona a partir de los preceptos constitucionales en los que se sustenta, las reglas a las que habrán de someterse tanto los tres órdenes de gobierno como los particulares, en el aprovechamiento del territorio y la propiedad inmueble, a los efectos de planear y regular la fundación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población.

Se trata de una norma que ha sido objeto desde su sanción original en 1976 de diversas reformas (1981, 1984 y 1993) que han buscado adecuar sus preceptos, tanto a cambios constitucionales y de la legislación federal con repercusiones en la materia, como a los problemas y limitaciones que se fueron haciendo patentes en el proceso de su aplicación a través de la formulación y aplicación de las normas –leyes estatales referidas a la materia y planes y programas de desarrollo urbano– a las que otorga sustento jurídico.

Es importante tener en cuenta que la LGAH es una “ley marco”, es decir se trata de un tipo de norma jurídica no dirigida a ser aplicada directamente en casos específicos. De modo que su función es proporcionar los límites y supuestos básicos a los que habrá de someterse la legislación (incluidos los planes de desarrollo urbano, zonificaciones y

regulaciones de los usos del suelo estatales y municipales) y la acción de los órganos estatales en materia de asentamientos humanos.

La versión actual de la LGAH sancionada en 1993 fue aprobada con el consenso de todas las fracciones parlamentarias. Un hecho que llama la atención, porque estas fracciones normalmente están en desacuerdo en relación con todas las cuestiones importantes. De modo que, o bien debemos pensar que en torno a la cuestión de la regulación y planeación del desarrollo urbano existe un amplio consenso nacional que no existe en otros ámbitos de la vida nacional, o bien las materias reguladas por la ley fueron percibidas como irrelevantes en términos programáticos y partidarios por las distintas fracciones. En realidad es posible que las dos cosas se hayan dado simultáneamente. Así, es posible sostener que parece existir consenso en torno a una serie de aspectos relacionados con la cuestión de la planeación y regulación del desarrollo urbano.

El objeto de la LGAH y por consiguiente la doctrina de planeación en ella cristalizada, remite a cuatro dimensiones generales: la concurrencia de los tres órdenes de gobierno; las normas básicas a ser aplicadas en la materia; los principios aplicables a la zonificación y por consiguiente a la regulación de la propiedad (inmueble) en los centros de población; y las bases para la participación social (art. 1o.).

Al desarrollar a través de su contenido estos ámbitos de regulación, la LGAH establece un conjunto de principios, algunos de los cuales parecen gozar de consenso y son aplicados de modo más o menos unívoco a través de la legislación y las prácticas locales, y otros cuya interpretación y aplicación es problemática y presenta significativas variaciones a nivel local.

Son cinco los principios que en la actualidad gozan de consenso y cuya aplicación no parece presentar mayores problemas formales. Se trata, cabe señalarlo, de principios que si hoy pueden parecer triviales, no lo eran sin duda ni estaban definidos con el mismo grado de precisión, cuando hace ya 27 años se aprobó la primera LGAH.

Primero. A los fines de conceptualizar y regular el desarrollo de los centros de población, se asumen como válidos un conjunto de términos y sus definiciones, lo que permite contar con un lenguaje común: centro de población, desarrollo urbano, zonificación, provisiones, usos, reservas y destinos, etcétera.

Segundo. La regulación de los centros de población (esto es del desarrollo urbano), es definida como una cuestión de interés público

que debe basarse en instrumentos también públicos con fuerza legal, es decir los planes o programas de diferente nivel que la ley define. La ley actual eliminó en este sentido un problema que la doctrina venía arras-trando desde 1976, cuando se sancionó la primera versión de la LGAH: la superposición de dos tipos de ordenamientos legales que tenían el mismo objeto, los planes de centros de población y de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos, ya que la figura de las declaratorias, ponía de hecho en duda el carácter de norma jurídica que poseen los planes.

Tercero. La LGAH establece de modo taxativo qué se ha de entender como objeto del ámbito regulatorio y al hacerlo especifica las dimensiones públicas del hecho urbano y el conjunto de bienes públicos en juego, al afirmar que se “considera de interés público y beneficio social” la zonificación de los centros de población, esto es “la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios” contenida en los planes y programas de desarrollo urbano y, de utilidad pública:

- I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
- III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.
- V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
- VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
- VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población (art. 4o.).

Como se puede apreciar, la LGAH a través de la invocación del “interés” y “utilidad” públicos, define los elementos que constituyen la dimensión pública de la ciudad, incluyendo entre tales elementos dos: regularización de la tenencia de la tierra y vivienda de interés social y popular, que a diferencia de los restantes, remiten a características específicas de los procesos de urbanización en el país.

Cuarto. La aplicación de estos instrumentos públicos, planes y zoni-ficaciones, implica modalizar y poner condiciones al usufructo de la pro-

piedad del suelo y de los inmuebles. Este principio queda asentado con claridad en el artículo 27 en el que se señala que “...el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros (los centros de población), se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables”. Debe recordarse al respecto que si bien este principio estaba ya implícito en los planes reguladores establecidos por autoridades locales que existían antes de la sanción de la ley de 1976, es un principio que en ocasión del debate y las controversias en torno a dicha ley, fue considerado desde distintos sectores e incluso por algún prominente jurista, como opuesto a derechos fundamentales.¹

Quinto. Independientemente del régimen de propiedad de que se trate, el aprovechamiento del suelo debe sujetarse a la legislación y planes aplicables en cada caso. Este principio, sin duda redundante, ya que la ley habla de la propiedad en general, y por consiguiente se refiere a todos y cada uno de los regímenes de propiedad, parece haber sido necesario en nuestro caso, dada la existencia de un régimen *sui generis* de propiedad, la propiedad ejidal y comunal, que por diversas razones se ha sustraído consistentemente a la aplicación de la legislación urbanística.

En cuanto a los principios que o bien son enunciados en la LGAH de un modo que puede dar objeto a diversas interpretaciones o cuya aplicación se muestra problemática, hay tres que son fundamentales porque tienen que ver con el papel de las autoridades municipales, con la planeación de las zonas conurbadas y con la participación social y ciudadana.

El primero es el del régimen de concurrencia de facultades y lo que este significa en cuanto a las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano. Dejando de lado aquí los complejos aspectos jurídicos en juego, lo importante es subrayar que la interpretación que la LGAH hace de las atribuciones constitucionales de los gobiernos municipales y la que hacen las leyes estatales en muchos casos divergen. La tendencia general en las legislaciones estatales es hacer recaer el peso de la responsabilidad en la elaboración y aprobación de los planes de centros de población en los ayuntamientos, si bien casi siempre se prevé la participa-

¹Al respecto véase A. Azuela, 1989, capítulo I, especialmente “El conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos”.

ción de los gobiernos estatales mediante dictámenes de congruencia. Sin embargo, no se establece el procedimiento que debe seguirse en caso de que las autoridades municipales y las estatales no lleguen a un acuerdo en torno al contenido del plan (Azuela, 1998: 68). Por otro lado, en tanto que la LGAH atribuye a los ayuntamientos la facultad de expedir licencias de fraccionamiento y usos del suelo, en ciertos casos la legislación estatal limita el ejercicio de estas facultades por parte de los municipios.

El segundo principio que no sólo no es interpretado de modo unívoco a nivel estatal, sino que los preceptos legales en los que se asienta son prácticamente letra muerta, es el de la planeación conjunta y coordinada por parte de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de las conurbaciones cuando las mismas se extienden sobre dos o más entidades federativas. En rigor en este caso el problema más que residir en los enunciados de la LGAH, parece derivarse de otros factores relacionados con el modo en que en la práctica los distintos órdenes de gobierno asumen la vigencia del régimen federal en materia de desarrollo urbano. El caso sin duda más notorio es el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Se trata de un caso en el cual, al mismo tiempo que se han registrado recientemente algunos avances significativos en materia de coordinación metropolitana, las dos entidades que comparten la conurbación del llamado valle de México y la Secretaría de Desarrollo Social, han optado al formalizar distintos convenios en torno a la conurbación, por hacer caso omiso de dos disposiciones muy importantes de la LGAH: la integración de la comisión de conurbación y la participación en ella de los municipios.

Por último, el principio de la participación social es establecido aparentemente de modo amplio por la LGAH en su capítulo séptimo, dado que el artículo 49 afirma que comprenderá “la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento” de los planes, así como todas las otras dimensiones que la propia ley, como hemos visto, define como objeto de “interés público”. Pero en rigor lo restringe considerablemente al remitir sus términos a los artículos 16 y 57, el primero de los cuales no establece más que la obligatoriedad de publicar el proyecto de plan o programa, estableciendo un plazo y calendario de audiencias públicas y, el segundo, el derecho de los residentes de un área afectada por acciones que contravengan las normas vigentes de desarrollo urbano,

a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, ante las autoridades competentes. Es decir, reduce los componentes de la participación social en términos vinculantes para la autoridad a lo que podríamos considerar el principio liberal de “publicidad de los actos de gobierno”, y el llamado “interés jurídico” en casos de contravención de las normas vigentes a “los residentes del área que resulten directamente afectados”.

Un alcance entonces, limitado. Pero cabe preguntarse, por lo demás, si tendría sentido que la legislatura federal hubiera pretendido avanzar en este terreno más allá de estas regulaciones básicas, tratándose de un ámbito tan evidentemente atravesado por dinámicas locales muy diversas de relación gobierno-sociedad.

Ahora bien, ¿cómo se ha venido traduciendo la práctica del urbanismo y la planeación urbana en términos de la capacidad regulatoria y la adopción pública de decisiones en relación con la ciudad, su crecimiento y transformación? A este respecto es necesario tener en cuenta que si bien es posible, como lo hace la propia LGAH, acotar objetos de “interés público” no existe ninguna definición apriorística del interés público que pueda ser invocada como fundamento ni de un proyecto dado de ciudad ni de decisiones específicas en materia de desarrollo urbano. Tampoco la ciencia y la tecnología pueden proporcionar por sí mismas tal fundamento. El análisis científico puede proporcionar, en el mejor de los casos, una imagen precisa de los procesos urbanos y las causalidades en ellos presentes y, también en el mejor de los casos, orientaciones para la toma de decisiones de tipo condicional: si se dan tales y cuales condiciones y se adoptan tales y cuales políticas, se obtendrían, con cierto grado de probabilidad, tales o cuales efectos y resultados. La tecnología, por su parte, puede ofrecer soluciones técnicas alternativas a problemas de carácter funcional.

Pero ni el conocimiento científico ni la tecnología pueden operar como sustitutos de las elecciones e intereses sociales que están en juego en los procesos urbanos. En todo caso forman parte, de un modo complejo, de dichos procesos.

En cuanto a las normas urbanísticas, debe tenerse en cuenta que en ellas se condensan nociones y supuestos de muy diverso origen: máximas de orden práctico surgidas de la experiencia, modelos de ciudad deseable

aceptados como evidentes o adoptados de otras experiencias que son percibidas como particularmente logradas, prescripciones fundamentadas técnicamente, supuestos acerca del modo en que se comportan los campos de externalidades, etcétera.

Es decir, una cosa es que los objetivos de la planeación y las regulaciones urbanísticas deban apoyarse en un conocimiento empírico lo más riguroso posible y en los conocimientos y teorías que brindan las distintas disciplinas aplicables al estudio de los procesos urbanos; que las soluciones funcionales que se propongan se apoyen en la contrastación rigurosa de costos e impactos de las distintas tecnologías disponibles; y que las normas urbanísticas deban ser jurídicamente consistentes y no sólo no ir en contra de los derechos ciudadanos y sociales vigentes, sino también estar orientadas a que los mismos puedan ser ejercidos efectivamente. Pero, otra muy diferente es que puedan proporcionar una guía incontestable para la intervención pública en materia de desarrollo urbano.

Así, la doctrina formalizada en la LGAH provee de un conjunto de principios básicos al ejercicio de la planeación del desarrollo urbano, pero nada prescribe, y seguramente no podría hacerlo, respecto del papel que efectivamente habrá de jugar en las formas de producción de la ciudad, en el tipo de ciudad que se produce y en la política y la gestión urbanas. De hecho son cuestiones todas estas que han de resolverse de alguna manera en contextos específicos y con orientaciones y resultados necesariamente diversos.

Una diversidad que, sin embargo, no impide que se puedan observar un conjunto de rasgos que han tendido a caracterizar el ejercicio local de la planeación del desarrollo urbano legitimado jurídicamente por la Constitución Política, la LGAH y la legislación estatal correspondiente.

1. En relación con los planes en cuanto productos traducidos en normas, objetivos y proyectos, generalmente no han venido a ser el resultado de procesos de participación social que incorporen a los actores relevantes, que los comprometa y que establezca consensos fundamentales. Es este un terreno en el que sería necesario avanzar con rapidez. Un plan urbano cuyos objetivos son desconocidos por el público, que no opera como un medio de difusión y socialización de un proyecto de ciudad deseable y posible, puede servir a lo sumo como instrumento de regulación, pero no para mucho más.

2. En los casos de mayor institucionalización de los sistemas de planeación en los términos que se derivan de la LGAH (por ejemplo el Distrito Federal y el Estado de México), los planes y los instrumentos destinados a operarlos, han implicado que las normas urbanísticas se han convertido en un referente público de las actividades inmobiliarias y las formas de producción de la ciudad que se desenvuelven dentro del mercado inmobiliario formal, así como de la defensa por parte de distintos grupos sociales, pero en particular grupos de clase media y alta.

3. Pero incluso en estos casos de mayor institucionalización, una proporción mayoritaria de los procesos de urbanización del suelo ha continuado produciéndose al margen de las normas urbanísticas.

4. Como contrapartida, sólo excepcionalmente, los sistemas de planeación han operado como un marco relativamente eficaz y han adoptado instrumentos adecuados para incorporar la producción masiva de vivienda popular a los esquemas de regulación basados en la definición de reservas, provisiones, usos y destinos (véase más adelante el caso de Aguascalientes).

5. Lo anterior se vincula con el hecho de que no se han desarrollado ni mucho menos aplicado, o en todo caso se lo ha hecho en una escala reducida, instrumentos destinados a regular el mercado del suelo ni a revertir los beneficios privados derivados de la inversión pública y en general de las externalidades urbanas, hacia objetivos de interés público.

6. Probablemente, la concepción subyacente a la planeación urbana, tal como se sigue practicando, tiene como referente la ciudad industrial y el urbanismo funcionalista correspondiente, que implicó la tendencia a separar de modo tajante los usos productivos de los usos residenciales. Esto ha dado como resultado, regulaciones minuciosas que en muchos casos no se compadecen con la heterogeneidad preexistente de usos, ni se vinculan con objetivos urbanísticos sustantivos. En este sentido seguramente es necesario avanzar hacia formas de regulación de índole más general y flexible, pero que puedan ser aplicadas oportuna y eficientemente.

7. Es un hecho bastante generalizado que no exista una vinculación definida entre los planes de desarrollo urbano, la inversión pública y privada y la realización de proyectos urbanos con capacidad de estructuración del espacio urbano. Es decir el cómo, el qué y el cuándo de los

procesos de producción de la ciudad no son en gran parte de los casos incorporados a la lógica interna de la planeación urbana y la aplicación de las normas urbanísticas.

8. Vinculado con lo anterior, el hecho de que se cuente con planes y normas no implica que se cuente efectivamente con los proyectos urbanos necesarios para hacer realidad los objetivos de los planes y, viceversa, cuando se realizan grandes proyectos los mismos por lo general no responden efectivamente a un proyecto de ciudad expresado en los planes de desarrollo urbano.

9. Es común que exista un divorcio entre la planeación físico-espacial, la planeación sectorial y la proyección y promoción económica, cultural y social de los centros urbanos.

10. En el terreno de la participación ciudadana, más allá de la aplicación de procedimientos formales que por lo general no interpelan más que a pequeñas minorías organizadas, el panorama resulta abigarrado y confuso. Tanto puede diferirse indefinidamente un gran proyecto urbano debido a que no se cuenta con procedimientos para deslindar la oposición y los intereses de pequeños grupos de los intereses de la mayoría, como que se adopten grandes decisiones al margen del escrutinio público. Esto remite a un problema clave de la gestión urbana: ¿cuáles son y cuáles deberían ser los ámbitos de legitimación y de generación de consenso respecto de cuáles decisiones en materia de desarrollo urbano? Se carece totalmente de claridad con respecto a esta pregunta, porque existe confusión en cuanto a los ámbitos, mecanismos y alcances de la participación ciudadana. Así, muchas decisiones aparecen como ilegítimas aunque estén legalmente respaldadas y otras son legitimadas a través de mecanismos de “concertación” que suelen soslayar la aplicación de las normas a fin de incorporar los intereses de un grupo específico, al mismo tiempo que convierten en espectadores a la mayoría de los ciudadanos afectados por lo que está en juego en el proceso de negociación.

11. En todo caso, aparte de sus limitaciones propias, la gestión del desarrollo urbano experimenta la suerte de la gestión urbana en general: el orden autoritario basado en arreglos clientelares y corporativos ha estallado y ya no puede ser sustento del orden público ni en particular del orden urbano. El populismo corporativo se ha desorganizado, sin embargo las modalidades de gestión urbana sustentados en prácticas

y relaciones clientelares y corporativas siguen allí, salvo que ahora las lealtades, las relaciones de intercambio y el ejercicio de la intermediación guardan una relación mucho más inestable con el poder público. En lugar de estas relaciones, la planeación urbana se ha apuntado alguno de sus mayores éxitos al convertirse en vehículo de demandas y movilizaciones que en ciertos casos aparecen con una impronta ciudadana: reivindican la aplicación de las normas e invocan la preservación del medio ambiente. Sin embargo, también suelen estar marcados por una lógica particularista y por su orientación hacia la exclusión social. Son precisamente las dificultades para movilizar el interés más general, lo que otorga ventajas a los particularismos y corporativismos, en tanto que los intereses generales permanecen anónimos. El entusiasmo y empeño de los voceros de los intereses particulares suelen ser mucho mayores que los de los voceros del interés general (Singer, 1995: 168).

12. Observada desde una perspectiva general, la planeación urbana tal como existe actualmente en México en términos de las que en la actualidad se reconocen como dos dimensiones no excluyentes: la regulación y la estrategia de desarrollo urbano o planeación estratégica. La regulación se traduce en planes directores y son éstos el tipo de planes abrumadoramente predominantes; es decir que se cuenta con un instrumento que es necesario pero insuficiente, pero está ausente la dimensión estratégica que permita aplicar las regulaciones en función de un proyecto de ciudad. Dicho de otro modo, los planes de desarrollo urbano operan, en el mejor de los casos, como planes para regular la acción y no como planes para la acción.

Por último es importante señalar como una fortaleza importante de la planeación urbana, el hecho de que luego de un periodo ya relativamente largo de maduración del sistema nacional de planeación urbana, la gran mayoría de las zonas metropolitanas, aglomeraciones y ciudades medias del país, cuentan con planes de desarrollo urbano debidamente inscritos en los respectivos registros públicos de la propiedad y el comercio (véase el cuadro A.11.1 en el CD adjunto).

Se trata, es importante destacarlo, de un hecho muy significativo, porque implica que cualquier acto relacionado con la transmisión de la propiedad y la asignación de usos a bienes inmuebles, carece de validez jurídica si no está en correspondencia con las regulaciones establecidas

en los planes correspondientes. En esto ha jugado un papel importante el hecho de que la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, está cada vez más sometida a mecanismos que implican que la contractualización de los mismos, es decir los “convenios”, requieran como referente inexcusable la referencia a los ordenamientos vigentes en materia de desarrollo urbano.

Por ejemplo, los mecanismos actualmente aplicados para la constitución de reservas territoriales institucionales requieren que los centros urbanos donde los mismos se apliquen, cuenten con un plan de desarrollo urbano vigente y debidamente inscrito. Otro tanto ocurre con la aplicación de subsidios a través de un programa como Tu Casa, para cuya implementación se requiere que el suelo a ser desarrollado forme parte del área de crecimiento del respectivo centro de población y sea susceptible, de acuerdo con la zonificación vigente, de albergar los usos que dicho desarrollo implica.

OFERTA FORMAL DE SUELO A BAJO COSTO

El suelo de propiedad ejidal y comunal y la dimensión urbana de la ley agraria

Uno de los aportes de la Ley Agraria de 1992, es que en ella se consideran los instrumentos legales para poder regular la transformación de los usos de suelo de la tierra ejidal y comunal. Si bien en ella se privilegia el aspecto agrario directamente vinculado con el papel económico del ejido en el desarrollo del campo, también se incorporan elementos que aluden a la otra cara del ejido: su urbanización.

De esta manera, el capítulo referido al ámbito urbano de la ley incluye:

- a) Las facultades y niveles de concurrencia de las autoridades municipales, estatales y federales en el ámbito del desarrollo urbano, en asentamientos humanos que se hayan formado en terrenos ejidales, y la ubicación de los centros de poblamiento.
- b) La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y preservación ecológica, aprovechando las tierras ejidales adecuadas según lo establezcan los planes de desarrollo urbano.

- c) La definición de procedimientos para lograr el tránsito ágil del uso agrario de la tierra, al urbano, cuando así lo señalen los planes correspondientes y la simplificación de trámites de expropiación de tierras ejidales por causa de utilidad pública.
- d) La determinación de mecanismos de asociación entre ejidatarios, particulares y organizaciones sociales con o sin participación del gobierno local para la realización y promoción de proyectos inmobiliarios y productivos.
- e) Las facultades de las autoridades locales para la regularización de la tenencia de la tierra.
- f) La definición de mecanismos y sanciones para evitar la concentración y pulverización de la tierra ejidal para uso urbano.

Asimismo, la legislación define algunos aspectos de las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano del ejido. Uno de los más relevantes fue el reconocer a los “avecindados” como sujetos con derechos dentro de la comunidad. La Asamblea Ejidal, como órgano máximo del núcleo ejidal, les podrá asignar derechos sobre las tierras ejidales vacantes, un ejidatario o comunero puede cederle sus derechos sobre las tierras de uso común, pueden adquirir derechos parcelarios, ser titulares de solares urbanos y participar en las empresas en las que intervenga el núcleo agrario (Ley agraria, 1992; artículos 57, 60, 68, 80, 101 y 108). Se crea como órgano de participación de la comunidad una “Junta de Pobladores” integrada por ejidatarios y “avecindados”. Ella puede hacer sugerencias sobre las cuestiones relacionadas con el poblado, opinar sobre los servicios sociales, urbanos y sobre los problemas de la vivienda ante las autoridades municipales y dar a conocer, a la Asamblea Ejidal, las necesidades que existan sobre solares urbanos o pendientes de regularización (Ley agraria, 1992: artículos 41 al 42).

En lo que respecta a las tierras ejidales ubicadas en zonas urbanas, se reconoce el derecho de los ejidatarios a beneficiarse de su urbanización. Para ello, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos. Finalmente, como parte de la estrategia institucional para poder dar cumplimiento a la legislación agraria se agregó un amplio programa de regularización de la tenencia de la tierra ejidal. Este es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), que tiene como objetivo central la entrega a los ejidatarios de

sus certificados parcelarios y de derechos comunes, así como los títulos de solares urbanos. En este contexto en el que se vinculan las dimensiones agrarias y urbanas se analizará en los subsiguientes apartados los resultados de la aplicación del Procede en los núcleos agrarios del país.

Balance de las acciones del Procede

La Ley Agraria de 1992 tuvo dos supuestos fundamentales: el fin del reparto agrario y la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros pudieran asumir las facultades de decisión económica sobre sus tierras y parcelas de acuerdo con la nueva legislación; para ello era necesario que los ejidos y comunidades agrarias contaran con documentos oficiales en los que se especificaran los límites de las tierras y se determinaran con claridad la propiedad de las parcelas y de las tierras de uso común. Es importante hacer notar que hasta 1993 la gran mayoría de los núcleos agrarios del país no tenían títulos en los que se estipularan las delimitaciones de las zonas antes señaladas. De 29,000 ejidos y comunidades existentes para el año de referencia sólo 1,200 (4 por ciento del total) contaban con documentos que avalaran la asignación individual de parcelas (Procuraduría agraria, 1993).

En este contexto era de vital importancia para cumplir con lo estipulado por la ley agraria aplicar una política de gran alcance que regularizara los problemas de tenencia de la tierra en los núcleos agrarios. Así, la Secretaría de la Reforma Agraria puso en marcha el 10 de marzo de 1993 el Programa de Certificación de Derechos sobre la tierra de uso común, parcelas y solares urbanos (Procede).

El programa desde entonces tiene la responsabilidad de la coordinación de los trabajos necesarios para entregar:

1. Certificados de derechos parcelarios, en los que se identifica el derecho individual y que contienen la superficie, las colindancias en metros lineales y la ubicación de la parcela. Con este documento el ejidatario está en condiciones de poder ceder sus derechos parcelarios, otorgarlos en garantía y conseguir el dominio pleno.
2. Certificados de derechos sobre tierras de uso común,² ellos amparan el derecho del ejidatario individual sobre la parte de uso común que exista

²Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, están conformadas por las tierras que no son parceladas, ni que fueron designadas por la asamblea ejidal como zona urbana para el asentamiento del núcleo de la población ejidal.

en el ejido o comunidad, con él los ejidatarios y comuneros están en condiciones de incorporar sus derechos a una sociedad mercantil e identifica a cada sujeto agrario el porcentaje de la tierra a la que tiene derecho, en relación con el resto de los ejidatarios.

3. Títulos de solares urbanos, que acreditan a los avecindados de las zonas de urbanización de los ejidos como propietarios, se especifica la ubicación de su lote, medidas y colindancias, y es susceptible de transformarse en una escritura pública.

Las instituciones que participan en el programa son: la asamblea ejidal, en la que los ejidatarios de cada ejido deciden aceptar su incorporación al Procede; la Secretaría de la Reforma Agraria, que proporciona la carpeta básica o el plano definitivo de cada ejido y comunidad; Sedesol, que es la que norma en las zonas de los municipios sobre las condiciones de desarrollo; la Procuraduría Agraria, que además de tener la función de conciliar intereses, de investigación y seguimiento de situaciones donde se viole la ley agraria, también es la representante social de los campesinos, se encarga de la difusión del programa y recibe la decisión de los ejidatarios y comuneros de incorporarse a él; INEGI, que es la institución que lleva a cabo el levantamiento topográfico, elabora el plano en el que se deben encontrar localizadas todas y cada una de las unidades de los sujetos agrarios; y el Registro Agrario Nacional (RAN) encargado de otorgar títulos de propiedad y transformarlos en escrituras, además de esta tarea se encarga de inscribir las decisiones de la asamblea ejidal, de registrar la información o voluntad de cada ejidatario o poseedor de tierra, y cancelar inscripciones, certificados y títulos.

Así, el RAN tiene una labor de seguimiento fundamental ya que en esta institución se registran los reglamentos internos de los ejidos; las actas de la asamblea ejidal; la delimitación de las áreas de asentamientos humanos y parcelas; la autorización de los ejidatarios para adoptar el dominio pleno; la aportación de tierras de uso común a una sociedad; la división del ejido; la enajenación y cesión de derechos parcelarios, y las actas constitutivas de las uniones de ejidos y comunidades, así como de las sociedades de producción rural.

El Procede inició sus trabajos en ejidos rurales y de manera temporal no se aplicó en las zonas urbanas de los ejidos. Los avances se dieron muy

lentamente. En junio de 1993, de acuerdo con los datos de la Procuraduría Agraria el 42 por ciento de los ejidos existentes en el país (13,842) ya había sido contactado, de este universo el 31 por ciento (4,350 ejidos) habían aceptado incorporarse al programa y para finales de este año sólo 87 ejidos (2 por ciento) habían logrado certificarse (Jones, 1994).

Durante los dos primeros años de funcionamiento del programa los logros no fueron nada espectaculares, de hecho, funcionarios de la misma Procuraduría Agraria reconocían los problemas a los que se enfrentaban los trabajos de regularización. El atraso se debía en gran medida a la creciente irregularidad de los ejidos en cuanto a la delimitación de las tierras ejidales, de las parcelas y de tierras de uso común; pocos núcleos ejidales cumplían con los requisitos para llevar a cabo todo el proceso. Otro elemento que resaltaba era la falta de información entre los ejidatarios de la nueva legislación agraria.

Tal parece que los problemas identificados al inicio se atendieron y con el paso del tiempo, los trabajos avanzaron a un ritmo más intenso. A 10 años de haberse iniciado el Procede sus funcionarios lo reconocen como uno de los programas más exitosos en la historia institucional moderna (Bernal, 2001: 179-203). Para mostrar los logros es necesario contextualizar el universo en el que se trabaja. En el país existe un total de 29,942 núcleos agrarios ubicados en una superficie de 103'639,306 hectáreas que significan cerca de la mitad del territorio nacional. Del total de núcleos agrarios el 92 por ciento lo constituyen ejidos (27,644) y ocupan 85'627,877 hectáreas; el 8 por ciento restante lo constituyen comunidades agrarias que abarcan 18'011,429 hectáreas.

Los avances del programa hasta el 30 de junio del año en curso son: se han certificado 24,169 núcleos agrarios, cifra que representa el 81 por ciento con respecto al total, y se han beneficiado a 3'383,238 sujetos agrarios. Se han emitido 7'487,129 certificados de diferentes tipos, el 55 por ciento corresponde a certificados parcelarios, el 20 por ciento a certificados de uso común y el 25 por ciento a títulos de solares urbanos. Con respecto a la superficie certificada, se han titulado 65.9 millones de hectáreas que significan el 63 por ciento del total de la propiedad social existente en el país. De esta superficie 20.1 millones de hectáreas (30.6 por ciento) corresponde a tierra parcelada, 45.5 millones (69 por ciento), a tierra de uso común y, 272,929 hectáreas a solares urbanos (0.4 por ciento) (véanse cuadros 2 y 3).

En términos generales se puede observar una importante tendencia a la certificación de parcelas en la tierra ejidal y comunal, sin embargo este número importante de documentos no necesariamente corresponde a la mayor proporción de tierra certificada, las tierras de uso común siguen abarcando la mayor proporción de la superficie total de los núcleos agrarios. Si se revisan con detalle los datos estatales de certificados parcelarios y de uso común no se encuentran grandes diferencias con la tendencia nacional, con excepción de los casos de Quintana Roo, en donde la superficie parcelada apenas significa el 2 por ciento sobre el total de la superficie certificada, esto debido a que desde el inicio del programa, y de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Agraria, en el estado no se pueden extender certificados parcelarios en territorios considerados como selva tropical; también se identifican algunos estados cuyos núcleos agrarios han parcelado mayoritariamente la superficie de los ejidos, estos son Colima, Tabasco y Tamaulipas. Llama la atención el caso del Distrito Federal, territorio en que desde el inicio del Procede no se ha llevado a cabo acción alguna, de hecho desde el inicio del programa institucionalmente se decidió no intervenir dado la creciente problemática de asentamientos humanos presente en los ejidos y comunidades.

Con respecto al número de títulos de solares urbanos es interesante observar una significativa presencia en los ejidos y comunidades certificados, cuestión que remite a la importancia que tienen las zonas de urbanización en estos núcleos. Se identifican estados como Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo y Veracruz en los que la emisión de títulos representa más del 35 por ciento del total de documentos emitidos para la certificación. Si bien en general la superficie certificada para este fin no llega más allá del 2 por ciento, no deja de ser relevante la presencia de los vecindados como actores significativos en la vida ejidal y comunal. A pesar de estos datos, es importante señalar que aun cuando la legislación agraria considera la constitución de organizaciones denominadas juntas de pobladores, en las que participan vecindados y ejidatarios, para atender los problemas de las zonas de urbanización, éstas tienen poco impacto en el país. En el RAN apenas se encuentran registradas 308 Juntas de pobladores, que suponemos corresponden al mismo número de ejidos y/o comunidades, esta cifra contrasta con la existencia de más de 24,000 núcleos agrarios certificados, cuestión que

Cuadro 2
Documentos emitidos por Procede
en la certificación de núcleos agrarios

<i>Estados</i>	<i>Documentos</i>			
	<i>Certificados</i>		<i>Títulos</i>	<i>Total*</i>
	<i>Parcelarios</i>	<i>Uso común</i>		
	4'135,471	1'510,653	1'841,005	7'487,129
Total	55%	20%	25%	100%
Aguascalientes	44	16	40	72,099
Baja California	47	18	35	41,179
Baja California Sur	48	19	33	31,047
Campeche	32	24	43	75,554
Coahuila	47	16	37	217,708
Colima	49	12	39	43,133
Chiapas	55	24	21	363,764
Chihuahua	42	33	25	197,879
Distrito Federal	0	0	0	0
Durango	43	28	29	339,737
Guanajuato	55	14	31	395,657
Guerrero	62	25	13	291,182
Hidalgo	55	23	22	335,583
Jalisco	50	16	34	341,419
México	78	21.6	0.4	506,581
Michoacán	61	20	19	311,009
Morelos	71	21	8	90,980
Nayarit	52	15	33	154,612
Nuevo León	49	21	30	124,485
Oaxaca	48	24	28	306,287
Puebla	61	21	18	513,695
Querétaro	50	17	33	148,227
Quintana Roo	4	41	55	65,281
San Luis Potosí	60	16	24	407,014
Sinaloa	67	28	5	253,270
Sonora	31	37	32	136,793
Tabasco	65	6	29	197,321
Tamaulipas	57	14	29	237,780
Tlaxcala	61	19	19	139,450
Veracruz	58	7	35	627,481
Yucatán	30	51	19	133,472
Zacatecas	52	20	28	387,450

* No en todos los casos los porcentajes cierran en el 100 por ciento, esto debido a que no se pudieron redondear las cifras dados que en algunos estados los datos referentes a los títulos no llegan a representar ni el 1 por ciento.

Fuente: Registro Agrario Nacional, Dirección de Titulación y Control Documental (datos correspondientes hasta el 30 de junio de 2003).

Cuadro 3
Superficie certificada por Procede en el país
(Hectáreas)

<i>Estados</i>	<i>Superficie</i>			
	<i>Certificada</i>			<i>Total*</i>
	<i>Parcelada</i>	<i>Uso común</i>	<i>Titulada</i>	
Total	20'165,293	45'501,412	272,929	65'939,635
	%30.6	%69	%0.4	100%
Aguascalientes	49.5	49.5	1	226,454
Baja California	40	59.9	0.06	4'349,852
Baja California Sur	5.7	94	0.04	4'275,154
Campeche	28	71.6	0.4	1'479,401
Coahuila	30.7	69	0.2	5'185,730
Colima	82.4	17	0.6	265,734
Chiapas	65	34	0.9	1'144,877
Chihuahua	8	91.8	0.1	7'054,184
Distrito Federal	0	0	0	0
Durango	10.4	89	0.1	6'692,861
Guanajuato	61	37	2	857,553
Guerrero	46	53.7	0.2	1'753,032
Hidalgo	48	50.5	1.5	577,624
Jalisco	56	43	0.5	1'559,651
México	60.9	39	0.01	586,280
Michoacán	53	46.4	0.5	1'329,164
Morelos	64	35.4	0.4	183,977
Nayarit	46.8	52.6	0.5	842,787
Nuevo León	29	70	0.7	1'484,691
Oaxaca	35.3	63.7	0.9	1'507,416
Puebla	50	48.6	1.2	1'011,932
Querétaro	34	64	1.6	471,492
Quintana Roo	2	97.6	0.3	2'216,265
San Luis Potosí	30	69	1	2'877,172
Sinaloa	49	50.9	0.04	3'025,197
Sonora	11.2	88.6	0.1	5'031,088
Tabasco	83.2	16	0.7	874,294
Tamaulipas	61.7	37.4	0.7	1'884,793
Tlaxcala	78	20.6	1.4	179,472
Veracruz	92	7	1	1'984,121
Yucatán	21.7	77.8	0.3	1'969,993
Zacatecas	29.3	70	0.5	3'057,409

* No en todos los casos los porcentajes cierran en el 100 por ciento, esto debido a que no se pudieron redondear las cifras dados que en algunos estados los datos referentes a los títulos no llegan a representar ni el 1 por ciento.

Fuente: Registro Agrario Nacional, Dirección de Titulación y Control Documental (datos correspondientes hasta el 30 de junio de 2003).

parece indicar los problemas existentes en torno a las formas de participación para resolver los problemas relacionados con la urbanización en este tipo de núcleos agrarios.

Por otra parte, no sorprende que el mayor número de juntas de pobladores se ubiquen en el Estado de México, entidad que concentra el 35 por ciento del total existente en el país. Muy probablemente este dato está relacionado con la creciente urbanización de este estado, la cual se encuentra influenciada por el crecimiento de las zonas metropolitanas de la ciudad de México y de Toluca. Le siguen en proporción Campeche con 33 juntas (que representan el 11 por ciento del total), Chiapas con 24 (8 por ciento del total) y Colima con 22 (7 por ciento).

Sin duda alguna los datos que se muestran en este trabajo comprueban el avance sustancial que el Procede ha llevado a cabo durante 10 años de trabajo. Para algunos funcionarios, el éxito se debe al hecho de que la certificación de las tierras se ha convertido en un requisito fundamental para que los ejidatarios y comuneros puedan tener acceso a los apoyos financieros de los pocos programas estatales que existen actualmente para apoyar al campo, como el Procampo. Quedan todavía por regularizar el 19 por ciento de los ejidos existentes en el país, de acuerdo con los datos existentes en el Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios (CINA), hasta mayo del 2003, todos estos ejidos y comunidades existentes cuentan con el diagnóstico de Procede, por lo que en términos generales ellos son viables de incorporarse al programa. A pesar de esto en ellos se presentan problemas que impiden su regularización como: 1. conflictos de diferente índole, político sociales, por límites con otros núcleos, etcétera; 2. porque han rechazado el programa; 3. porque no existen órganos de representación; 4. por indefinición o desconocimiento de los límites ejidales.

RESERVAS TERRITORIALES

Los intentos de desarrollar respuestas integrales a los procesos de urbanización irregular, se remontan a los años setenta y es en el marco de tales intentos que surgen las políticas de creación de reservas territoriales controladas por el sector público para ser incorporadas al crecimiento regulado de los centros urbanos. Las acciones efectivamente llevadas a cabo presentan grados de importancia y modalidades variables según la entidad federativa de que se trate.

Los programas de reservas territoriales han sido concebidos como la transferencia de áreas no urbanizadas al sector público vía procedimientos de expropiación o de compraventa, en áreas que son urbanizables de acuerdo con los programas locales de desarrollo urbano, a ser asignadas posteriormente a distintos usos a través de su adquisición y desarrollo por diversos tipos de promotores: instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales.

Es decir fueron concebidos como instrumentos de regulación del mercado del suelo y del proceso de urbanización. Marco dentro del cual, el discurso programático gubernamental ha venido poniendo el énfasis en la generación de una oferta de suelo a costos accesibles para vivienda popular y de interés social.

La efectiva aplicación de esta lógica y la eficacia de los programas de reservas territoriales para constituirse en alternativa al mercado irregular, es puesta en duda por el hecho de que, salvo en unos pocos casos, han continuado siendo los procesos de urbanización popular no regulados, la alternativa claramente dominante para la vivienda popular.

Por otro lado, la contraposición entre la lógica de la regularización y la de las reservas territoriales, se puede apreciar a través de los resultados generales correspondientes a ambos instrumentos a nivel nacional a partir de 1983. De acuerdo con las cifras proporcionadas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, las reservas territoriales constituidas durante el periodo 1983-1988, fueron de 16,386 hectáreas, habiéndose transferido a los gobiernos estatales 14,993 hectáreas y durante el periodo 1988-1994 fueron de 13,617 y 10,334 hectáreas, respectivamente; esto es un total de 30,003 hectáreas de reservas constituidas y 25,327 de reservas transferidas a los gobiernos estatales.

Si por una parte los grados de interés existentes a nivel de los gobiernos estatales y municipales, así como sus capacidades de gestión, se han manifestado, como es lógico esperar, muy variables en relación con la implementación de programas de reservas institucionales de suelo, por otro lado, dos han sido los grandes obstáculos que enfrentaron dichos programas: la oposición de los núcleos ejidales y el hecho de que el organismo encargado de llevar adelante los procedimientos de expropiación, la CORETT, es al mismo tiempo la instancia ejecutora de los procedimientos de regularización y, hasta su sectorización en la entonces Sedue en el

sexenio 1994-2000, formaba parte del sector agrario y no del sector de desarrollo urbano, responsable precisamente de llevar adelante los programas federales en la materia.

A pesar de ello, la creación de reservas territoriales institucionales vía la expropiación de tierras ejidales llegó a registrar logros significativos durante el sexenio 1982-1988 cuando fue asumida como parte de un intento de abordar integralmente la cuestión de la oferta de suelo para vivienda destinada a la población de bajos ingresos.

Fue en este marco que se registraron también algunos éxitos notables en materia de previsión del crecimiento urbano y de gestión a nivel local de reservas territoriales institucionales para la regulación del mismo, entre los que destaca el caso de Aguascalientes al que se hace referencia más adelante.

En la siguiente administración federal, si bien no se abandonó la política de reservas territoriales, ésta resultó ampliamente eclipsada por el énfasis puesto en los programas de regularización en el marco del Programa Nacional de Solidaridad. Y, en efecto, el Pronasol anexó en la práctica los procedimientos de regularización operados por la CORETT, la cual contando con todo el apoyo presidencial, regularizó en seis años más de cuatro veces el número de lotes que había regularizado en los 15 años precedentes.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, las autoridades federales reconocieron explícitamente las limitaciones existentes respecto de la incorporación regulada de suelo al desarrollo urbano:

En la mayoría de los estados y municipios del país se carece de entidades públicas eficientes y profesionales que se dediquen *ex profeso* a la operación y administración del suelo. Son pocas las experiencias en el país que pudieran considerarse exitosas, tanto en la incorporación de suelo como en su administración destacando, entre otros, los casos de Coahuila, Nuevo León y Sonora. Resulta importante que en todo el país operen áreas administrativas especializadas en la incorporación de suelo al uso urbano y en la administración de las reservas territoriales (PNDU, 1995-2000: 54).

En ese mismo plan se reconoce la desventaja de los programas de incorporación ordenada de suelo al crecimiento urbano frente a los programas de regularización.

En el periodo de 1983 a 1988, se constituyeron (a nivel nacional) reservas territoriales por un total de 16 mil 386 hectáreas y en el periodo de 1989 a 1994, se agregaron 13 mil 386 hectáreas. No obstante no se ha conseguido generar una oferta de suelo que, de manera generalizada, permita la ocupación ordenada y legal de suelo en las ciudades, situación que se hace evidente si consideramos que en el periodo de 1983 a 1994 fue necesario regularizar 84 mil 393 hectáreas (PNDU, 1995-2000: 52).

Vale la pena señalar que las 84,393 hectáreas regularizadas entre 1983 y 1994 que se mencionan en la cita precedente incluyen sólo los resultados de los programas correspondientes a tierras de propiedad ejidal, pero no comprenden los correspondientes a programas de regularización en tierras de propiedad privada en las que no interviene el gobierno federal y que pueden implicar también cifras importantes.

Desde mediados de la década pasada, las políticas en materia de constitución de reservas territoriales comenzaron a incorporar las nuevas condiciones y posibilidades derivadas de las reformas del régimen agrario sancionadas en 1992. Tal como se hizo referencia en otra parte de este trabajo, la legislación considera la posibilidad de constituir reservas territoriales aprovechando las tierras ejidales y de acuerdo a los planes de desarrollo urbano.

Los avances del Procede y la incorporación regulada del suelo ejidal al suelo urbano

Durante los últimos años es incuestionable la existencia de una creciente expansión de las áreas urbanas de las zonas metropolitanas del país y de las ciudades medias. Ante este fenómeno, en las tierras aledañas a las ciudades se presentan fuertes presiones para urbanizarse. Gran parte de estos terrenos están constituidos por ejidos y comunidades, por lo que a muy corto plazo la proximidad del área urbana llevará tendencialmente al cambio de uso de suelo de este tipo de propiedad. De esta manera se parte del supuesto de que, en las urbes del país, existe una demanda importante de suelo para urbanizar por lo que es casi inevitable que las tierras ejidales y comunales se urbanicen en un futuro próximo. Para ejemplificar este fenómeno, de acuerdo con datos del Procede para el año

2001 se calculaba que existían 840 ejidos y comunidades en 289 municipios que están aportando terrenos para el crecimiento urbano en 116 ciudades medias, en las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país y en los 85 centros urbanos prioritarios en las entidades federativas (Bernal, 2001: 191-194).

La Ley Agraria de 1992 orienta a que los cambios de uso de suelo ejidal se realicen de acuerdo con los planes y programas urbanos, y que permitan a los gobiernos estatales y municipales, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano de las ciudades. Así la incorporación de tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano debería regirse por las pautas marcadas por la legislación agraria y por la Ley General de Asentamientos Humanos. Para llevar a cabo el proceso de cambio de uso del suelo; ejidal y comunal y su incorporación regulada al suelo urbanos se consideran dos procedimientos: *a*) la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y el cambio de dominio en el marco de la Ley agraria (obtención del dominio pleno de las parcelas), y *b*) el cambio de uso del suelo y la incorporación de tierras al desarrollo urbano a través de la formación de “asociaciones inmobiliarias ejidales”.

De esta manera el cambio de uso del suelo del ejido o comunidad puede darse a partir de la obtención del dominio pleno de la parcela o de la aportación de las tierras de uso común a sociedades mercantiles. En el primer caso, una vez que se cuenta con el certificado parcelario, el titular de la parcela puede solicitar a la asamblea ejidal la autorización para obtener el dominio pleno de su tierra. Si la resolución es favorable, el titular podrá gestionar, ante el RAN, la cancelación de la inscripción de la parcela como ejidal e inscribirla en el Registro Público de la Propiedad. Así las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común. Una vez concluido el procedimiento, el “nuevo propietario” puede enajenar las tierras a terceros para usos urbanos, siempre y cuando se consideren los reglamentos de urbanización y fraccionamientos.

Esta vía no ha sido la más exitosa para cambiar el uso de la tierra ejidal a usos urbanos. Llama la atención el poco interés de los ejidatarios y comuneros por explorarla y urbanizar sus parcelas. Si se revisa el cuadro 3 se observa que la tierra parcelada que ha obtenido el dominio pleno representa un mínimo porcentaje con respecto a la superficie parcelada total existente en los núcleos agrarios. De hecho, de acuerdo con los datos

existentes en el RAN (al 30 de junio de 2003), las tierras que han obtenido el dominio pleno no llegan ni al 1 por ciento (el cálculo que se hizo a partir de los datos del cuadro arrojó un porcentaje del 0.003 por ciento). Algunos funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria calculaban en el 2001 que apenas el 0.2 por ciento de la superficie de ejidos y comunidades habían adoptado el dominio pleno (Bernal, 2001: 184-186).

Los datos con lo que se cuenta hasta ahora son demasiado generales, ya que sólo se han podido obtener por estados y no por núcleos agrarios ni por la cercanía a las ciudades. Esto limita mucho la posible interpretación de los procesos que efectivamente se están dando en las zonas alejadas a las grandes y medianas urbanizaciones. Con el objeto de indagar un poco más y de identificar algunas tendencias se presentan los datos específicos del Estado de México, de manera particular de 36 municipios conurbados a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.³

De acuerdo a los datos del Procede, hacia mediados del año 2001 en el Estado de México se había certificado el 72 por ciento de los núcleos ejidales existentes en la entidad, lo que representa el 40 por ciento de la superficie total de este tipo de tenencia de la tierra en el estado. La certificación se ha referido fundamentalmente a las tierras de uso común y a las parceladas, en lo que respecta a la titulación de los solares urbanos y a la obtención del dominio pleno, éstas no han sido prácticas generalizadas sino más bien aisladas⁴ (Maya, 2001: 27-44). Es importante señalar que en el caso del Estado de México, el desarrollo del Procede tiene particularidades que lo diferencian del resto del país, ya que debido a la magnitud del problema de los asentamientos irregulares sobre ejidos se decidió por la SRA, el RAN, la Procuraduría Agraria y el INEGI que la CORETT, CRESEM y AURIS mantuvieran a su cargo la regularización de la tierra en los poblamientos señalados. Otro caso que también resalta es el del Distrito Federal, entidad en la cual Procede no desarrolla ningún tipo de trabajo.

En la entidad mexiquense hasta junio de 2001 se había certificado el 65 por ciento de los ejidos existentes en los municipios conurbados. Se

³Esto se desarrolló a partir de un estudio realizado en el Colegio de México por Lucy Nelly Maya González, titulado *La aplicación del Procede en los municipios conurbados del Estado de México y los mecanismos de incorporación regulada de tierras al desarrollo urbano* (2001).

⁴Sólo en los casos del ejido de Santo Tomás Chiconautla, en Ecatepec, y de San Jerónimo Chicahualco, en Metepec, se han presentado la titulación de solares urbanos.

trata de 155 núcleos ejidales, en todos los casos se certificaron tierras de uso común (que representan el 27 por ciento de la superficie certificada) y parceladas (que significan el 73 por ciento del total), la superficie certificada suma 80,008 hectáreas. Llama la atención que en el caso de las tierras parceladas entre el 94 y 100 por ciento de los ejidos certificados tienen como uso principal el suelo el agrícola (Maya, 2001: 27-44).

En lo que respecta a la adopción del dominio pleno sólo 10 por ciento de los ejidos certificados han optado por esta vía (son 16), se trata de 2,249 hectáreas que representan el 4 por ciento del área certificada de tierras parceladas. Como es de suponerse esta tierra se ha destinado en un 95 por ciento para uso habitacional, 4 por ciento para uso mixto y 1 por ciento para uso agrícola (caso de Chalco). No sorprende que los ejidos que han tomado esta decisión estén ubicados en algunos de los municipios más urbanizados, Coacalco, Cocotitlán, Chalco, Cuautitlan Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Tepotzotlan, Texcoco y Tultitlán. Sólo dos ejidos han desincorporado la superficie total de las tierras parceladas, Coacalco y San Cristóbal Texcaluca en el municipio de Huixquilucan.

Las estrategias para vender las tierras de dominio pleno han sido diferentes, en algunos casos se han vendido a inmobiliarias como en el caso de Huixquilucan, en otros casos las ventas han sido directas de ejidatarios a particulares, como el de Cocotitlán (Maya, 2001: 27-44.), en otros casos se mantiene la propiedad en los ejidatarios sin hasta ahora tener noticias de la transferencia de la propiedad.

De lo anterior se pueden derivar dos comentarios: el primero está relacionado con el poco impacto de la privatización de la tierra en las áreas ejidales parceladas, lo que lleva a plantear que hasta ahora no existen indicios de una tendencia sostenida hacia el cambio de propiedad de la tierra ejidal, más bien los datos parecen indicar la permanencia de la tierra en manos de los ejidatarios y comuneros. El segundo comentario tiene vinculación con el hecho de que tal parece que la venta legal de parcelas que han obtenido el dominio pleno no ha sido atractiva para los sujetos agrarios ni para los otros actores sociales inmersos en el interés de urbanizar tierras ejidales.

En lo que respecta a las tierras de uso común, según la Ley Agraria, éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Pero, en el caso de que exista una manifiesta utilidad económica para el núcleo de pobla-

ción ejidal, se puede transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles en las que participen el ejido o la comunidad, y los ejidatarios o comuneros. Dentro de la legislación se considera la posibilidad de que se formen sociedades mercantiles inmobiliarias que permitan trabajar sobre desarrollos comerciales, fraccionamientos habitacionales, desarrollos turísticos, parques industriales, etcétera.

Estas sociedades o asociaciones inmobiliarias pueden estar constituidas por ejidatarios exclusivamente (inmobiliarias sólo ejidales); por ejidatarios y el sector público (inmobiliarias paraestatales o paramunicipales); por ejidatarios y el sector privado (inmobiliarias privadas); y por ejidatarios, sector público y sector privado (inmobiliarias mixtas).

En general, las autoridades agrarias y urbanas se han manifestado públicamente por la formación de este tipo de asociaciones como la vía más adecuada para regular la incorporación de las tierras ejidales y comunales al suelo urbano. De hecho gran parte de los esfuerzos de la Procuraduría Agraria se han dedicado a la difusión de la información referente a su creación. Sin embargo, hasta ahora los resultados de esta política no han sido los más alentadores. Según datos proporcionados por la Procuraduría Agraria para 1996, sólo existían en el país 10 sociedades mercantiles de este tipo ya formalizadas; ellas se localizan en los estados de San Luis Potosí (tres), Baja California (dos), Coahuila (una), Sinaloa (una), Guanajuato (una) y en el Distrito Federal (dos). Las características de estas asociaciones son diferenciadas, en los estados de la República se plantean desarrollos residenciales, industriales y agrarios, mientras que en el Distrito Federal los proyectos plantearon la construcción de clubes de golf.

Para el año de 2003 los datos indican un limitado avance en la formación de este tipo de asociaciones. Si nos orientamos por la cantidad de tierra de uso común aportada a las sociedades, se trata de 15,999 hectáreas que apenas significan el 3.9 por ciento de la tierra de uso común certificada; si se consideran los datos estatales, éstos no tienen prácticamente ninguna representatividad en la superficie certificada de los núcleos agrarios (véase el cuadro A.5.2 en el CD adjunto).

Llama la atención el poco interés que ha generado la constitución de sociedades inmobiliarias ejidales, si bien aún no se encuentran datos generales, funcionarios del Procede afirman que no existen más de 26

asociaciones en todo el país. Si se considera como ejemplo el caso del Estado de México, el panorama no cambia radicalmente. En esta entidad hasta mediados del 2001, apenas en tres de los ejidos certificados con tierras de uso común se habían conformado este tipo de asociaciones mercantiles (son 330 hectáreas).⁵ De la misma manera que en el caso de la figura de dominio pleno, las sociedades inmobiliarias ejidales a pesar de considerarse la mejor opción para incorporar de manera ordenada las tierras ejidales al crecimiento urbano, tiene limitaciones de funcionamiento que seguramente impacta en la poca presencia que tienen en el país.

Para terminar la presentación de estos avances es necesario resaltar que las figuras que tanto la legislación agraria como la LGAH consideran para un cambio del uso del suelo ejidal no han tenido efectos significativos en la incorporación ordenada del ejido al desarrollo urbano. El primer supuesto que enmarca la aseveración anterior se relaciona con los resultados globales del balance de los trabajos del Procede. La conclusión más importante es que a pesar de que la mayoría de los ejidos han sido certificados y de que existen facilidades para que el ejidatario o comunero privatice sus parcelas, la tierra ejidal sigue en manos de los núcleos agrarios y se considera como un elemento fundamental para su permanencia y sobrevivencia.

Además de lo anterior, probablemente ambas estrategias (el dominio pleno y las sociedades inmobiliarias) tienen problemas internos que limitan seriamente su aplicación. Hasta ahora no se conocen estudios sobre las condiciones en las que se realiza la transferencia comercial de las parcelas ni de los efectos para los ejidatarios o comuneros, ni para los otros actores sociales involucrados. En el caso de las de sociedades, se puede suponer que uno de los problemas centrales se debe a que es difícil garantizar términos equitativos en una asociación en la que participan agentes sociales disímiles y con intereses diferenciados. Por otra parte, dada la casi permanente crisis económica, es muy difícil pensar que los ejidatarios puedan contar con el capital necesario para este tipo de proyectos.

⁵Estos son los casos de los ejidos de la Piedad y San Francisco Tepojaco, en Cuautitlán Izcalli, y de Santiago Cuatlalpan, en Texcoco (Maya González, *op. cit.*).

Si bien puede que estas figuras no sean lo suficientemente eficaces para regular la incorporación de tierra ejidal y comunal a la urbanización, esto no quiere decir que las tierras no se estén urbanizando, este proceso se está llevando a cabo a través de rutas informales que involucran a ejidatarios, desarrolladores y a gobiernos locales. Estos agentes participan en estrategias que incluyen convenios “particulares” para introducir servicios, organizar la promoción de conjuntos habitacionales, etcétera, todo esto al margen de los programas urbanos locales.

Las reservas territoriales y los programas de vivienda y desarrollo urbano

Con respecto al estado actual de las reservas territoriales en el país y la incorporación de suelo al desarrollo urbano, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 considera diferentes formas de integrarlas. Éstas se constituyen a partir de expropiaciones a favor de los estados y municipios, de expropiaciones para regularización realizadas por CORETT, por tierras ejidales que han adoptado el dominio pleno y por tierras ejidales que se han aportado a sociedades mercantiles. Tal como se podrá observar en el cuadro 4 la aportación de tierra ejidal es fundamental en este proceso, ya que ella representa el 83 por ciento del total de hectáreas incorporadas.

Cuadro 4
Incorporación de suelo al desarrollo urbano, 1995-2000
(Hectáreas)

<i>Procedimientos</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Expropiación a favor de estados y municipios	1,890	6,704	1,542	1,374	2,773	2,773	17,056
CORETT, regularización vía expropiación	4,601	5,210	5,773	4,892	2,435	3,287	25,675
Constitución de reservas						523	523
Adopción de dominio pleno		3,081	7,190	13,031	17,497	12,245	53,044
Aportaciones a sociedades mercantiles			3,638	841	1,827	88	6,394
Total	6,491	14,995	18,143	10,138	24,532	18,393	102,692

Fuente: Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, cuadro 1.12.

De acuerdo con el PNDU 2001-2006, el panorama es el siguiente:

... durante el periodo 1970 al 2001 (la CORETT) ha expropiado cerca de 137 mil hectáreas de suelo social para la regularización de asentamientos humanos y ha escriturado cerca de 2.2 millones de lotes a sus poseedores.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, se instrumentaron nuevos mecanismos para modificar el régimen de la propiedad social. De esta forma, se suman a las acciones de expropiación de los gobiernos estatales y municipales y a las acciones de regularización de CORETT, las superficies incorporadas mediante la adopción del dominio pleno vía la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, así como vía la aportación de suelo a sociedades a través de la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe). Mediante estos procedimientos, en el periodo 1995-2000 se modificó el régimen jurídico a cerca de 103 mil hectáreas, de las cuales el 22 por ciento corresponde a la regularización de asentamientos humanos irregulares, 3 por ciento a la titulación de solares urbanos, 16 por ciento para vivienda, 7 por ciento para infraestructura, equipamiento, industria y turismo, y el restante 52 por ciento a otros destinos.

En la actualidad, las reservas propiedad de los gobiernos estatales y municipales así como de los organismos de vivienda que se podrían aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suman cerca de 17 mil hectáreas. Esta reserva se comparó con el requerimiento de suelo por entidad considerando únicamente la formación mensual de hogares con ingreso menor a cinco salarios mínimos y se determinó que en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos seis años; en contraste, en Baja California, D.F., Hidalgo Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz la reserva no es suficiente para atender los requerimientos de los próximos seis meses. En estos casos, aun cuando se movilicen recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses, por lo que es ya insalvable un periodo de acumulación de la demanda (PNDU 2001-2006, Resumen Ejecutivo: 18).

Si se observan con detenimiento los datos del Programa de Vivienda y los referidos en el PNDU se pueden hacer algunas consideraciones:

Un primer elemento que hay que resaltar es que la superficie correspondiente a expropiaciones a favor de los estados y municipios es la única destinada a usos habitacionales, se trata de 17,056 hectáreas que apenas

representan el 17 por ciento de la superficie total incorporada al desarrollo urbano.

Con respecto a las tierras incorporadas vía expropiación para regularización, que significan el 25 por ciento del total de tierras incorporadas, es importante señalar que sólo se aporta suelo en términos de densificación subsecuente de los asentamientos regularizados, por lo que no se consideran como reservas de suelo para crecimiento futuro.

En contraste con lo que se mencionó en el párrafo anterior las vías formales de incorporación regulada de suelo ejidal a usos urbanos tienen muy poca significación en las cifras nacionales, los datos que se presentan en el Programa Sectorial de Vivienda muestran su creciente importancia en el desarrollo urbano. Del total de la superficie incorporada el 58 por ciento la representan estas formas consideradas en la legislación agraria. Son 59,438 hectáreas de las cuales sobrepasa la superficie incorporada a partir de la adopción de dominio pleno. Seguramente la importancia de esta vía tiene relación con el hecho de que una vez certificada la parcela, la situación de la propiedad individual y la viabilidad de su comercialización y transferencia es mucho más transparente.

Si bien no hay duda de la importancia de la superficie de la tierra ejidal incorporada a suelo urbano, los datos de Sedesol sobre reservas territoriales patrimoniales y dominio pleno en las zonas metropolitanas, aglomeraciones y ciudades medias del SUN, se advierte que una gran parte se concentra en algunas ciudades del norte del país (como Monterrey, Nuevo Laredo, Chihuahua, Ensenada, La Paz, Culiacán) y no guarda relación con el crecimiento esperado para los distintos componentes del SUN. Por otro lado, las reservas institucionales sólo equivalen a la cuarta parte del suelo incorporado al dominio pleno en las áreas de crecimiento de los centros de población, cuestión que corrobora la importancia de la tierra ejidal (véase el cuadro A.5.3 en el CD adjunto).

LA VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DE MENORES INGRESOS Y LA URBANIZACIÓN POPULAR

Desde los años setenta, las políticas, organismos y programas públicos habitacionales han venido jugando en México un papel destacado en el aprovisionamiento de vivienda. A pesar de ello, es ampliamente conocido

el hecho de que la modalidad de solución habitacional dominante entre la población de menores ingresos y/o no derechohabiente de los fondos solidarios de vivienda, en la gran mayoría de las ciudades del país, ha continuado siendo la vivienda autofinanciada a través del acceso a suelo de bajo costo, en condiciones de irregularidad jurídica.

Este fenómeno constituye una solución que al mismo tiempo es un problema con múltiples dimensiones.

Es solución, porque implica la vigencia de mecanismos masivos de acceso a la vivienda que, hasta la fecha, no ha contado en México con alternativas de la escala requerida y porque la observación sistemática de los procesos de urbanización popular, muestra que en el mediano y largo plazos, estos mecanismos suelen implicar la consolidación de un tipo de hábitat popular en el cual están presentes en una proporción significativa viviendas aceptables, así como el conjunto de bienes públicos urbanos básicos.

Es un problema con múltiples dimensiones, porque tiene impactos indeseables en los planos urbano, social y político. En el ámbito del desarrollo urbano, limita fuertemente las posibilidades de regulación pública del proceso de urbanización; implica en una proporción significativa la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos; impide la planeación y la asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana; y tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos, al mismo tiempo que los servicios provistos tienden a resultar de baja calidad.

En el plano social, implica que millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de autoproducción de la vivienda, someter a sus miembros a duros procesos de autoexplotación de su fuerza de trabajo y padecer muchas veces durante un número considerable de años enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos.

En el plano político, define el espacio para el arraigo y reproducción de prácticas clientelistas en el ámbito local, tejidas en torno a la situación de precariedad jurídica y material de la vivienda y el hábitat urbano, lo que impone serias limitaciones al desarrollo y ejercicio de la ciudadanía. Se trata de un contexto en el que las familias participan en el ámbito de lo público por razones de sobrevivencia, en condiciones de fuerte dependencia, y en un marco impuesto de intercambio de favores.

Ahora bien, para entender las relaciones que existen entre la vivienda popular y la política de desarrollo urbano y las cuestiones implicadas en una política de vivienda popular, es necesario tener en cuenta que los procesos de urbanización popular tienen como elemento clave el desarrollo de un mercado irregular de suelo de bajo costo. Tanto los múltiples estudios existentes respecto de su evolución durante las últimas décadas, como la observación de su comportamiento actual, permiten afirmar que este mercado se caracteriza por los siguientes rasgos.

1. La oferta se constituye a través de la incorporación irregular de suelo periférico al uso habitacional popular. Obviamente, la localización de esta oferta ha ido cambiando a lo largo del tiempo y, si bien involucra en gran medida áreas bajo el régimen de propiedad ejidal, el análisis de lo ocurrido durante la década de los ochenta para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, muestra una participación importante de la oferta correspondiente a tierras bajo el régimen de propiedad privada (pequeña propiedad privada agraria y predios propiedad de los antiguos habitantes de los pueblos conurbados (Cruz, 1997).
2. Los precios de oferta son significativamente más bajos que los correspondientes al mercado formal, debido a la localización, a la ausencia de inversión en infraestructura y servicios y a la irregularidad jurídica.
3. La oferta se adapta a la demanda a través de condiciones flexibles de pago: en un mismo lugar los lotes pueden ser vendidos al contado o fraccionados en un número variable de pagos; y, por supuesto, el crédito no requiere de las garantías y requisitos formales del crédito bancario y comercial.
4. La demanda corresponde predominantemente a familias en la fase temprana de su ciclo vital (matrimonios jóvenes con hijos pequeños) que adquieren un lote como alternativa a la vivienda rentada o a la situación de vivienda compartida.⁶
5. En la ZMCM se trata predominantemente de una demanda articulada en “cuencas” o áreas submetropolitanas, definidas por la experiencia habitacional previa en el marco de desplazamientos intermunicipales o intrametropolitanos.⁷

⁶A escala metropolitana, esto puede inferirse a partir de los datos proporcionados por “tipos de poblamiento” por el sistema de información geográfica sobre la ZMCM construido por el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM). Véase al respecto Duhau, 1998, cuadro 24.

⁷Por ejemplo, en las colonias populares formadas en la década de los noventa en el municipio de Tultepec, 36 por ciento de las familias residía anteriormente en el mismo municipio, y otro 18 por ciento provenía de municipios aledaños (L. Cruz Rodríguez, 1998: 108).

6. El desarrollo del mercado requiere del consentimiento (explícito o tácito) de las autoridades locales y, en los casos de tierras bajo el régimen de propiedad ejidal, también el de las autoridades agrarias.
7. *En conjunto*, la lógica social que, del lado de la demanda, otorga sentido al proceso, es el autofinanciamiento progresivo de la vivienda.

A nivel nacional, no existen estudios que permitan conocer con exactitud el papel desempeñado por los procesos de urbanización popular en la evolución y crecimiento del sistema urbano nacional, ni tampoco el papel relativo desempeñado por las tierras bajo los diversos regímenes de propiedad existentes en el país. Sin embargo, en lo que respecta a este segundo aspecto, las dispersas evidencias disponibles, tienden a mostrar que el papel fundamental ha sido y es todavía desempeñado por tierras bajo el régimen de propiedad ejidal.

Los programas de regularización desarrollados a nivel nacional por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra entre 1974 y 2000, constituyen una evidencia indirecta, aunque lo refleja parcialmente, de la importancia asumida por la vivienda autoconstruida en condiciones de irregularidad. Mientras que de acuerdo con estimaciones de la Sedesol, para el año 2000, el Sistema Urbano Nacional (SUN), esto es el conjunto de las zonas metropolitanas, conurbaciones, ciudades medias y pequeñas, ocupaba una superficie de alrededor de 800,000 hectáreas, el organismo de referencia regularizó durante el periodo mencionado un total de 127,000 hectáreas, es decir casi el 16 por ciento de la superficie correspondiente al SUN, y otorgó, hasta el año 2000, 2'191,291 títulos de propiedad a otros tantos poseesionarios, una cifra equivalente al 12.2 por ciento del stock habitacional censado en las ciudades del SUN en ese mismo año, o 14.1 por ciento si se dejan de lado las viviendas correspondientes a ciudades pequeñas.⁸

Por otro lado, existe un número no determinado de predios regularizados correspondientes a suelo de propiedad pública y privada, que en algunas entidades asciende a cifras muy significativas. Por ejemplo, en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, entre 1972 y 1997, distintos organismos encargados de los programas de regula-

⁸En realidad la acción regularizadora de la CORETT se ha concentrado fundamentalmente en las grandes zonas metropolitanas y las conurbaciones y ciudades de mayor tamaño.

rización del suelo en el Estado de México y en el Distrito Federal, en esos tipos de propiedad, regularizaron más de 351,000 lotes (Rodríguez, 1999: 71-82).

De acuerdo con la Sedesol, según estimaciones mencionadas en el resumen ejecutivo del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, de un total de 14.8 millones de familias que habitaban para el año 2000 en las ciudades del SUN,⁹ 3.5 millones, es decir 23.6 por ciento se “vieron obligadas a ocupar el suelo en forma irregular”.

El mercado del suelo, las políticas y programas dirigidos a atender la problemática de la vivienda popular

Vistas retrospectivamente, las políticas y programas públicos específicamente dirigidos a atender la problemática de la vivienda popular, cristalizaron entre los años setenta y ochenta en la institucionalización a nivel federal y estatal, de un conjunto básico de instrumentos que implicaron el reconocimiento oficial de las características fundamentales de la dinámica de la urbanización popular, las necesidades habitacionales que constituyen su supuesto, y el perfil social de sus actores. Estos instrumentos son los *programas de regularización* de la propiedad del suelo, los programas de *reservas territoriales* y los organismos que como el Fideicomiso Fondo de Habitaciones, Populares, y otros de orden estatal que como el FIVIDESU y el FICAPRO en el Distrito Federal o FOMERREY, en Nuevo León, se orientaron a la misma población objetivo, o que la incluyeron como parte fundamental de sus estrategias, como es el caso del Instituto de Vivienda de Aguascalientes.

El contexto que dio origen en México a la institucionalización de programas de regularización de la propiedad del suelo, fue el definido por la conformación del régimen jurídico nacional de regulación de los asentamientos humanos, a través de la sanción en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El punto de inflexión en las formas de intervención estatal respecto de los asentamientos populares irregulares se produjo en los años seten-

⁹Esta cifra no coincide con las que resultan de los datos censales para el conjunto del SUN, por lo que suponemos que está referida a los hogares censados en zona metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades medias.

ta. Hasta entonces las acciones de regularización habían operado como mecanismos *ad hoc*, destinados fundamentalmente a resolver conflictos, satisfacer demandas e incorporar políticamente, en el marco de una lógica política marcada generalmente por el clientelismo, a los grupos de pobladores urbanos involucrados en el fenómeno de la irregularidad.

Al llegar los años setenta estos mecanismos resultaron ampliamente desbordados, debido a que ya no se trataba simplemente de la necesidad y conveniencia de intervenir frente a unos sectores populares urbanos cuya adhesión al régimen no estaba en duda, sino frente a procesos que en muchos casos comenzaron a inscribirse en la lógica de “movimientos sociales urbanos”, que planteaban tanto por su ideología como por sus modalidades de acción, un verdadero desafío a los órdenes estatal y urbano imperantes. Esto se hizo palpable tanto en la ciudad de México como en diversas ciudades del norte del país. Paradigmático al respecto es el caso del movimiento Tierra y Libertad en la ciudad de Monterrey, el cual desarrolló un proceso de ocupación de tierras destinadas a vivienda popular, que no sólo era ilegal, sino que además no tenía como objetivo obtener la legitimación por parte del Estado, sino reivindicar la autonomía respecto del orden estatal (Villarreal y Castañeda, 1986).

En el marco de una organización estatal formalmente federal, pero acentuadamente centralizada, durante el periodo 1970-1976 el gobierno federal emprendió la construcción de un vasto dispositivo jurídico, administrativo y político en torno a la cuestión de los asentamientos humanos. De este modo, en el terreno del proceso de urbanización, la vivienda para los trabajadores y los asentamientos urbanos populares, durante la primera mitad de los años setenta, se pusieron en práctica un conjunto de reformas e iniciativas gubernamentales relacionadas con la cuestión habitacional, la urbanización popular y la planeación urbana.

En lo que respecta a la cuestión de la irregularidad, las iniciativas gubernamentales adoptadas durante el periodo de referencia, se sustentaron en una definición de la misma que estaba implícita en los objetivos de la regularización. Esta fue identificada como un fin en sí misma y definida como el otorgamiento de títulos de propiedad plena a los poseedores (Ward, 1986: 65-66).

Inicialmente, entre 1971 y 1976, se crearon diversos organismos, en ocasiones con atribuciones superpuestas, que competían entre sí, e inclu-

so se saboteaban mutuamente. Sin duda los conflictos interburocráticos más notables se dieron en relación con la intervención de organismos no pertenecientes al sector federal de la reforma agraria, en áreas bajo el régimen de propiedad ejidal. Éstos se resolvieron en gran medida con la conversión en 1974 de lo que en sus inicios era un comité para la regularización de la tenencia de la tierras en áreas agrarias, integrado por diversas instancias, tanto federales como estatales (provinciales), en un organismo del gobierno federal, bajo la forma de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) con facultades exclusivas en la materia y dependiente del secretario de la Reforma Agraria. Por otro lado, en lo que respecta a la regularización de la propiedad del suelo en tierras bajo el régimen de propiedad privada y pública, la tendencia fue a que un solo organismo, dependiente en cada estado (y en el Distrito Federal) del gobierno respectivo, se hiciera cargo de la misma.

La creación de un régimen jurídico de los asentamientos humanos, implicó que la regularización de la propiedad urbana del suelo a través de la conversión de los posesionarios en propietarios jurídicamente legitimados, requiera a su vez ser legitimada a través del reconocimiento e incorporación de la traza de los asentamientos que se regularizan y de los elementos físicos que la conforman, en los ordenamientos vigentes a nivel local, en particular el plan de centro de población o de desarrollo urbano vigente en cada caso y la correspondiente zonificación. Lo que significa, de hecho, que aunque los organismos y programas de regularización tienen como objetivo la regularización de la propiedad del suelo, ésta requiere en principio para hacerse efectiva de la aprobación de los “planos” respectivos por la autoridad competente en materia de desarrollo urbano, es decir de una “regularización urbana”.

Veámos ahora el comportamiento de la urbanización popular y de los programas regularización en la etapa de institucionalización de estos últimos a través del caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.¹⁰

La superficie urbanizada en la ZMCM creció 30.5 por ciento en los años setenta y 45.3 por ciento en los años ochenta. Además de este espectacular crecimiento de la superficie urbanizada, lo que sin duda llama la atención en estos datos es el hecho de un crecimiento del área urbanizada muy supe-

¹⁰La evolución del área urbanizada, la población y la densidad de población en la ZMCM durante el periodo 1940-1990 se muestra en el cuadro A.5.4 en el CD adjunto.

rior durante los años ochenta al de la población, lo que es indicativo de un proceso de urbanización extensiva durante esa década, coincidente por lo demás con la institucionalización de los programas de regularización.

Si bien no se cuenta con una estimación del crecimiento del área urbanizada a través de procesos de urbanización popular entre 1970 y 1980, recurriendo a las cifras del cuadro 1 y a las estimaciones realizadas por el Observatorio Urbano de la Ciudad de México para 1990, resulta el panorama que muestra el (cuadro A.11.5 (en el CD adjunto) en cuanto al número de viviendas existentes en colonias populares y pueblos conurbados, el cual indica una contribución aplastante de los procesos de urbanización popular al inventario habitacional durante el periodo 1970-1990.

Este papel dominante de los procesos de urbanización popular en la producción de viviendas y del área urbanizada coexiste temporalmente con la institucionalización de programas de regularización. De acuerdo con un inventario realizado en 1999, desde 1972 y hasta 1997, los diversos organismos regularizadores que operaron durante ese periodo en la ZMCM, regularizaron en el Distrito Federal y 17 municipios conurbados 745,842 lotes, equivalentes a casi el 62 por ciento de las viviendas producidas a través de procesos de urbanización popular entre 1970 y 1990, en una superficie de 24,960 hectáreas (véase el cuadro A.11.6 en el CD adjunto), equivalente a cerca del 20 por ciento de la superficie urbanizada de la ZMCM en 1995, la cual abarcaba para ese año de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), las 16 delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México.

Si bien los datos del cuadro A.5.6 (en el CD adjunto) no proporcionan información acerca del ritmo temporal de la regularización durante el periodo considerado, existen claras evidencias de que los programas de regularización se consolidaron y adquirieron un ritmo sostenido en los años ochenta y fueron llevados a niveles sin precedentes en la primera mitad de los noventa.

En lo que respecta al Distrito Federal, de los 162,358 lotes en tierras de propiedad privada y pública que de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Regularización Territorial del Distrito Federal fueron regularizados entre 1970 y 1997, 124,907 corresponden a escrituras expedidas entre 1989 y 1994 (DGRT, 1994: 49-59).

Es importante señalar que esta aceleración sólo fue posible en el marco de un progresivo refinamiento y aceptación de los procedimientos de regularización. La Corett, por ejemplo, en sus primeros años de gestión enfrentó una fuerte oposición de los núcleos agrarios. De acuerdo con los estudios realizados por Varley (1985: 232), un tercio de los núcleos agrarios a los que se expropiaron tierras para regularización entre 1970 y 1982 interpusieron demandas de amparo en contra de los decretos expropiatorios (citado por Azuela, 1997: 227). En el caso de la Dirección General de Regularización Territorial del Distrito Federal, todavía para 1989, cuando esta dirección estaba iniciando un ambicioso programa sexenal de regularización en la capital del país, en un documento que da cuenta de dicho programa y de lo realizado hasta 1994, se señala:

En el orden social, el principal escollo para la realización de las acciones de regularización se encontró en la actitud de la población objeto del programa. Existía una marcada desconfianza para con la intervención de la autoridad: a la inseguridad que experimentaban los ocupantes de los lotes y predios —desprendida de su íntima conciencia de ser “irregulares” y, por esto, de encontrarse en una posición marginal a la protección del derecho—, se sumaba el hecho de una desinformación total o, peor aún, de una información parcial y errónea acerca de los fundamentos y objetivos del programa (DGRT, 1994: 28).

En conjunto se puede sostener que lograr la relativa fluidez que han llegado a poseer los procedimientos de regularización requirió de un buen número de años y que ello ocurrió primero en las tierras de propiedad ejidal y posteriormente en tierras de propiedad privada. Incluso en lo que se refiere a éstas últimas en algunas ciudades importantes como Puebla (la cuarta ciudad del país de acuerdo con su población), aún no se ha iniciado.¹¹

La institucionalización de organismos y procedimientos de regularización, ha venido contribuyendo a la reproducción de los procesos de urbanización irregular y a la conversión de dichos organismos y procedimientos en la política fundamental y predominante de vivienda popular.

¹¹En la ciudad de Puebla, las autoridades estatales y municipales establecieron a partir de 1993 un programa de “regularización urbana” a través del cual se han venido incorporando formalmente a la traza urbana asentamientos irregulares. Esta incorporación se anticipó en este caso a los programas de regularización de la propiedad.

Para entender el significado de esta tendencia, conviene considerar la cuestión en tres niveles diferentes. El primero tiene que ver con los efectos de la institucionalización de la planeación urbana y los programas de regularización, en las características asumidas por los procesos de urbanización popular y por el mercado del suelo *sui generis* presente en estos procesos; el segundo con la evolución y el destino seguido por los instrumentos alternativos de política urbana y habitacional; y el tercero con la lógica política del uso gubernamental de la regularización y el manejo a nivel local de la irregularidad. Obviamente, estos tres niveles interactúan entre sí en la realidad, pero para fines analíticos conviene abordarlos uno por uno.

En lo que respecta a la primera dimensión, los análisis existentes respecto del manejo gubernamental del problema de los asentamientos irregulares en el caso de la ciudad de México y para algunas otras ciudades como Chihuahua, Durango y Monterrey, permiten concluir que hacia finales de los años sesenta se trataba en general de procesos que llegaron a ser altamente conflictivos (Azuela, 1989; Ramírez Saiz, 1986; Varley, 1994). Esta conflictividad tenía su origen tanto en la formas en que operaba el mercado irregular del suelo como en la politización (en particular fuera de los cauces del partido oficial) de los procesos de poblamiento popular.

Las formas de operación del mercado se venían caracterizando por el engaño a los compradores o al menos la frustración de sus expectativas. El engaño se daba en los casos de procedimientos de compra-venta en los cuales el vendedor ofrecía al comprador prestaciones que no se proponía ni estaba en condiciones de cumplir (introducción de servicios públicos, escrituración de los predios al finiquito del pago), dada la irregularidad de la operación, o incluso la venta de un mismo lote a diferentes compradores. Es decir no sólo se trataba de operaciones irregulares sino en buena parte de los casos, francamente fraudulentas. El caso que ilustra a mayor escala este tipo de operaciones es el ya mencionado de los fraccionamientos realizados en los años cincuenta y sesenta en el área correspondiente al actual municipio de Nezahualcóyotl, situado al oriente del Distrito Federal.

La frustración de las expectativas resultaba de situaciones en las cuales si bien los vendedores no necesariamente operaban de modo frau-

dulento, el proceso no desembocaba en los resultados esperados por los compradores. Este era sobre todo el caso de los asentamientos formados en “zonas urbanas ejidales”, en las cuales los ejidatarios vendían lotes bajo la figura del “avecindado” en el ejido, en el marco de la existencia de una solicitud de zona urbana ejidal y en la perspectiva de que una vez aprobada la solicitud, los lotes adquiridos serían escriturados a favor de los avecindados.

En lo que respecta a las alternativas públicas a los procesos de urbanización popular irregular, no han estado ausentes programas de suelo y vivienda popular destinados a atender esta franja mayoritaria de la demanda. Pero su escala de aplicación en la gran mayoría de las ciudades mexicanas ha sido muy reducida en relación con las necesidades existentes.

Dos instrumentos se destacan a este respecto. El primero, son los programas de reservas para el desarrollo urbano y en particular para vivienda popular. El segundo, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que inició sus operaciones en 1982, desempeñó un importante papel hasta hace algunos años (Duhau, 1988; Duhau y Schteingart, 1999), pero que durante las dos últimas administraciones federales fue mantenido prácticamente en estado de “hibernación”, de modo que para 1999 los programas de este organismo previeron el otorgamiento a nivel nacional de la ínfima cantidad de 5,000 créditos (www.sedesol.gob.mx). En ambos casos se trata de programas orientados a facilitar mediante mecanismos públicos el acceso a la vivienda a través del acceso al suelo o la producción de una vivienda mínima (“pie de casa”) en el marco de un proceso de producción habitacional progresiva.

¿Por qué la tímida aplicación de los programas de lotes y servicios y la virtual eliminación de un mecanismo de financiamiento que había probado tener significativas virtudes, y la opción en cambio por la aplicación masiva de programas de regularización? Esto nos remite a la tercera de las dimensiones a las que se hizo referencia al comienzo de este apartado: la lógica, o más bien las lógicas políticas presentes en el tratamiento gubernamental de la problemática de la vivienda y el hábitat popular.

En última instancia se trata de la cuestión de cómo habrán de gestionar las autoridades públicas, lo que podríamos denominar la “organización de la fila” de las demandas y necesidades populares en materia de vivienda y servicios públicos. El modelo de la oferta organizada y

regulada de suelo para vivienda popular implica una política de atención *ex ante*, que requiere organizar conjuntamente el financiamiento de los programas, la incorporación de suelo a los usos requeridos a través de instrumentos de planeación urbana, la introducción de la infraestructura y los servicios públicos y la demanda. En conjunto supone la presencia de una administración pública capaz de ejercer un efectivo control sobre el desarrollo urbano, la existencia de formas de planeación y programación de la acción pública en una perspectiva de mediano y largo plazos y, muy importante, la definición de mecanismos y reglas claras de atención y priorización de la demanda.

Por otro lado, no se trata en conjunto de un problema de disponibilidad absoluta de recursos públicos, de hecho a través de diversos mecanismos, los tres órdenes de gobierno terminan normalmente asignando un volumen significativo de recursos, más que a la regularización misma de la propiedad (en general un procedimiento de relativamente de bajo costo),¹² al mejoramiento urbano y la introducción de servicios y equipamientos en las colonias populares.¹³

Es que los principales factores en juego han operado durante las últimas décadas en sentido opuesto al adecuado funcionamiento de un mercado regulado de suelo para vivienda popular. La planeación de los usos del suelo es normalmente una responsabilidad compartida por los gobiernos municipales y los estatales y ha funcionado mucho más como un referente utilizado para regular las acciones formales de urbanización que como un elemento de planeación estratégica. La incorporación planificada de suelo para vivienda popular, requiere de una intervención firme de los gobiernos municipal y estatal, orientada a intervenir activamente en el mercado

¹²“...la regularización es como ya dijimos, sumamente barata. Es más, ni siquiera puede decirse que implique un subsidio; la CORETT es el único organismo del sector agrario que opera con números negros.” (Azuela, 1994: 85).

¹³Un ejemplo quizás excepcional pero ilustrativo de esta afirmación, es que en el actual municipio de Valle de Chalco Solidaridad, situado al oriente del Distrito Federal y en donde durante los años ochenta tuvo lugar un proceso de urbanización irregular masiva, el gobierno federal junto con el del Estado de México, además de realizar masivos programas de regularización de la propiedad, invirtieron a través del Programa Nacional de Solidaridad, alrededor del equivalente a 200 millones de dólares entre 1990 y 1994, en obras de urbanización, introducción de servicios básicos y equipamientos de salud y educación (Duhau y Scheingart, 1999); es decir casi 7,000 dólares por cada uno de los 287,073 habitantes que registró en ese municipio el Censo de Población y Vivienda realizado en 1995. Esto en un área que los instrumentos de regulación del desarrollo urbano entonces vigentes calificaban como no urbanizable debido a su origen lacustre y a las consiguientes dificultades y elevados costos que implicaría su urbanización.

del suelo y, al mismo tiempo, bloquear los procesos de urbanización irregular (lo que entre otras cosas requeriría finiquitar o poner fuertes condicionantes a la ejecución de programas de regularización). Planear el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos, requiere por su parte comprometer la asignación de recursos públicos en el mediano y largo plazos, a lo que son renuentes las autoridades municipales en el marco de periodos trienales de gobierno marcados por la lógica de realizar acciones que puedan ser concluidas y resulten políticamente redituables en el corto plazo.¹⁴ Y, por último, organizar la demanda, implica asumir públicamente compromisos y una gestión transparente del proceso de poblamiento popular, que requiere entre otras cosas de altos niveles de legitimidad de las autoridades locales.

Como contrapartida, el modelo *ex post*, es decir el de consentir la urbanización irregular del suelo para luego regularizar y realizar acciones de mejoramiento urbano, resulta por múltiples razones perfectamente adaptado a la inercia político-administrativa de los gobiernos locales. En primer término permite a las autoridades, conservar la iniciativa frente a una demanda popular que marcada por la “irregularidad” de su situación, tiende normalmente a subordinarse a las reglas de juego definidas por las autoridades y la burocracia. Por lo demás no existe generalmente por parte de las autoridades municipales un compromiso real con el control de los procesos de urbanización e, incluso, en muchos casos ellas mismas están involucradas en el negocio del mercado irregular del suelo.

En conjunto se puede afirmar que los efectos más significativos de los programas institucionalizados de regularización, deben ser situados fundamentalmente en relación con el desarrollo del mercado de suelo para vivienda popular y consisten básicamente en lo que podríamos denominar como *normalización del mercado irregular del suelo destinado a ese tipo de vivienda*. Esta normalización comprende dos dimensiones fundamentales.

La primera consiste en que tanto las operaciones fraudulentas como las ocupaciones de hecho, ocupan actualmente un papel marginal en los procesos de urbanización popular. Esto porque si bien como resulta obvio a partir de la exposición precedente, en general ha persistido el

¹⁴Esta dinámica no sólo se observa en los municipios tradicionalmente gobernados por el PRI, sino también en los que desde hace algunos años han comenzado a ser gobernados por partidos de oposición, véase P. Ward, 1995.

consentimiento gubernamental a la comercialización irregular del suelo, este consentimiento ha tendido a darse implícitamente bajo el supuesto de que el carácter y condiciones de los actos de compraventa son relativamente transparentes. En el sentido de que en lo que respecta al vendedor, éste por regla general no invoca actualmente ante el comprador derechos de propiedad que no posee ni promete prestaciones que no puede o no tiene el propósito de cumplir, como el otorgamiento de escritura pública o la introducción de servicios públicos. Y, por el lado del comprador, éste también por regla general es consciente del carácter “privado” del acto, es decir del hecho de que se trata de un otorgamiento de buena fe de la *posesión* de un lote a título lucrativo; a sabiendas de que tanto el reconocimiento *público* de esa posesión en términos de *título de propiedad*, como la introducción de la infraestructura y los servicios públicos, constituyen posibilidades que dependen de la intervención de un tercer sujeto, las autoridades gubernamentales, pero no constituyen responsabilidades asumidas por el vendedor.¹⁵

Que los actos de compraventa irregular del suelo para usos habitacionales puedan desenvolverse bajos estos supuestos, indica la existencia de expectativas positivas por parte del comprador, cuando menos en cuanto a que la transacción existente será reconocida por el vendedor cuando ello se requiera, que no existirán acciones punitivas por parte de las autoridades locales (fundamentalmente que no será expulsado) y que la posesión, para todos los fines prácticos, incluidas una ulterior compraventa privada o la propia regularización, será reconocida como fundamento válido del reconocimiento público de la propiedad.

Pero además todo esto implica la relativa *despolitización* del proceso de acceso al suelo, en el sentido de que el mismo tiende a ser percibido fundamentalmente como el resultado de una transacción mercantil.

Sin duda, para que los procesos de urbanización irregular puedan operar a la escala que muestran las cifras presentadas y que esto no se refleje en conflictos sociales y políticos de gran envergadura, se requiere

¹⁵Esto resulta ampliamente corroborado por estudios de caso realizados recientemente, en los cuales se ha podido observar que las operaciones de compraventa informal que se realizan actualmente en la ZMCM en asentamientos periféricos en proceso de formación, se apoyan en documentos privados en los que se establecen con claridad las condiciones y carácter del acto, como la “sesión” de los derechos de propiedad del vendedor al comprador, la no responsabilidad del primero respecto de ulteriores procedimientos de regularización y de los costos correspondientes (véase Contreras, 1998).

que formen parte de la *normalidad*. Una normalidad que requiere que dichos procesos no sean el producto de un acto flagrante de despojo; no den lugar a conflictos que se salen del control de las autoridades locales; o no contravengan de modo ostensible medidas de regulación a las que desde las esferas gubernamentales y frente a la opinión pública se concede un papel fundamental, como sería el caso, por ejemplo, de la no urbanización del área de conservación en el Distrito Federal. De modo que ni el dejar hacer por parte de las autoridades locales, ni el hecho de fraccionar y vender irregularmente por parte los propietarios, ni la edificación de viviendas por parte de los compradores/poseionarios, son asumidas en general como conductas sancionables y, por consiguiente, rara vez, si es que alguna vez ocurre, son sancionadas.

La regularización por consiguiente, es en este contexto una forma de sanción formal *ex post* de un proceso que todos los actores relevantes han llegado a asumir, con algunas excepciones, como parte de un orden convencional que goza de aceptación generalizada.

Es por ello que, más allá de que la población involucrada perciba la regularización como un beneficio y que esta percepción se transforme a veces en demanda, al menos desde los años ochenta, el avance de los programas de regularización presenta un importante componente de iniciativa estatal que no se limita a recoger la demanda sino que en gran medida la crea.

La evolución de la acción regularizadora de la CORETT a nivel nacional, ilustra con claridad el papel desempeñado por este componente de iniciativa estatal (véase cuadro 5).

Cuadro 5
Lotes regularizados por la CORETT a nivel nacional

<i>Periodo</i>	<i>Lotes regularizados</i>
1974-1988	288,130
1989-1994	1'216,746
1995-2000	686,415

Fuente: Corett.gob.mx, 2001.

Se puede advertir la verdadera explosión de los procedimientos de regularización en el marco de la dupla CORETT-Pronasol. Una explosión sin

embargo que había sido preparada por la institucionalización de los programas de regularización durante la década precedente.

En suma, de acuerdo con la exposición precedente, a menos que se avance de modo consistente en la aplicación estratégica de las herramientas de planeación, en la intervención efectiva del sector público en el mercado del suelo y en la implementación de programas destinados a facilitar el acceso a la vivienda, y particularmente al suelo, para el 40 por ciento más pobre de los hogares, los programas de regularización continuarán siendo en la ZMCM y en la mayor parte de las ciudades mexicanas, la política fundamental a través de la cual el Estado interviene en el mercado de suelo para vivienda popular.

A pesar de ello, diversas experiencias realizadas en algunos estados del país, como Aguascalientes y Nuevo León, muestran que existen posibilidades de poner en práctica un modelo alternativo al del ciclo urbanización irregular regularización.

LOS ORGANISMOS ESTATALES DE VIVIENDA Y LAS RESERVAS INSTITUCIONALES DE SUELO

Diversas experiencias existentes a nivel de las entidades federativas muestran que la acción concurrente de gobiernos estatales y municipales en la planeación del desarrollo urbano y el mercado del suelo, constituye el núcleo estratégico de una política habitacional capaz de generar alternativas a la autoconstrucción de la vivienda en el marco del mercado irregular del suelo. La clave en este sentido parece residir en una combinación adecuada de la movilización proactiva de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, la intervención directa del sector público local (estatal/municipal) en el mercado del suelo, el financiamiento habitacional otorgado por organismos nacionales de vivienda y los programas destinados a subsidiar la vivienda popular.

De hecho en su momento, es decir en la etapa en que el Fonhapo se constituyó en un actor institucional destacado en materia de vivienda básica y progresiva (véase, Fonhapo 1987; Duhau, 1988; Ortiz, 1996; Puebla, 2002) fueron en gran medida los organismos estatales de vivienda los agentes más activos en la canalización del crédito otorgado por dicho fondo, a través de proyectos habitacionales en los que participaban como promotores grupos sociales organizados, sindicatos, los propios institutos de vivienda y empresas privadas.

Si se observan las modalidades actuales de operación de estos institutos en términos de la participación relativa de la iniciativa privada y del sector público en el desarrollo inmobiliario, se constata que los gobiernos estatales han tendido a constituir los respectivos institutos de vivienda en la herramienta para constituir y administrar reservas institucionales de suelo, mecanismo que hasta el momento se muestra como el más eficaz para la intervención pública en la regulación del mercado de suelo. Por otro lado en ciertos casos los institutos actúan también como desarrolladores de las reservas y en otros este papel es trasladado totalmente a empresas privadas.

Así, en la actualidad FOMERREY, un fideicomiso creado en los años setenta para dar respuesta a una situación explosiva en torno al suelo para vivienda popular, maneja una reserva propia de suelo en la cual desarrolla directamente fraccionamientos destinados a vivienda progresiva, al mismo tiempo que ha comenzado a asociarse recientemente con propietarios de terrenos y con desarrolladores privados, regulariza la propiedad del suelo y efectúa acciones de mejoramiento de vivienda.

De este modo, entre enero de 1998 y julio de 2003 FOMERREY vendió un total de 14,645 lotes y reubicó a 1,332 familias asentadas en zonas de alto riesgo. Por otro lado, se asoció por primera vez con el propietario de un terreno a fin desarrollar un fraccionamiento social progresivo de 2,000 lotes; FOMERREY se hace responsable de la administración de ventas y la introducción de servicios. Asimismo, aportó durante el periodo mencionado 2,341 lotes a fideicomisos con participación de la iniciativa privada, para la construcción de conjuntos habitacionales financiados mediante créditos con subsidios PROSAVI, en los cuales participa en la comercialización de las viviendas (<http://tesoreria.nl.gob.mx.../organismos/35fomerrey...>). Durante el mismo periodo FOMERREY entregó 25,477 escrituras en el marco de sus programas de regularización de la propiedad del suelo (Gobierno de Nuevo León, Sexto Informe de Gobierno).

Por su parte, el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato (IVEG) promueve la producción de vivienda destinada a la población de bajos ingresos por medio de programas de vivienda en terrenos del instituto, dejando la ejecución de la obra a cargo de las empresas promotoras que desarrollan fraccionamientos con esquemas crediticios de diversas instituciones.

De acuerdo con el propio instituto, el objetivo general del programa es que a través de promotores privados de vivienda, regulados y supervisados por el IVEG, se edifique el mayor número posible de viviendas (de interés social y básicas) en terrenos del instituto, a fin de que sean adquiridas a través de los créditos otorgados por los diferentes organismos de vivienda.

Tanto los fraccionamientos como las viviendas y lotes, deben satisfacer ciertas características mínimas y los primeros estar aprobados por las autoridades locales competentes y estar inscritos en el Registro Público de la Propiedad con anterioridad a la entrega de las viviendas (www.guanajuato.gob.mx/iveg, 05/11/2003).

Como se puede apreciar, los desarrollos habitacionales promovidos por el IVEG contemplan como únicos agentes desarrolladores a las empresas privadas y no incluyen la promoción de lotes con servicios destinados a la autoconstrucción. El modelo adoptado por FOMERREY, por su parte, incluye siempre, bajo distintas modalidades, su propia participación en los desarrollos y la parte mayoritaria de las acciones corresponden a la venta de lotes para vivienda progresiva.

La experiencia desarrollada en el estado de Aguascalientes, en particular la ciudad capital del mismo nombre, a través del Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes (IVEA), se ha apoyado también en el desarrollo de reservas institucionales de suelo, pero aplicando una gama muy amplia de alternativas para ello, orientadas por directrices generales de planeación de la ciudad que han tenido continuidad a lo largo de sucesivas administraciones estatales y municipales.

La creación de una reserva territorial urbana en la ciudad de Aguascalientes, de más de 2,000 hectáreas en una década, es un caso inédito, que se facilitó por un clima económico, político y social favorable y por la continuidad que las diferentes administraciones decidieron darle a este programa. La coordinación de diferentes instancias oficiales, cuando normalmente la burocracia y la morosidad son un obstáculo, constituyó el principal factor facilitador en el proceso, particularmente en la negociación con los ejidos y en la disposición de recursos económicos suficientes y oportunos.

El encargo de definir la metodología que permitió la expropiación de tierras y la formación ágil de reservas de tierra urbana fue el Comité

Estatal de Reservas Territoriales, CORETT, creado con asesoría de la entonces Sedue. En 1982 se expropió el ejido Ojo Caliente que sirvió como base del programa de vivienda para la desconcentración del organismo federal de informática INEGI. Esta expropiación fue la primera de una serie de adquisiciones que fueron clave para la planeación urbana y para el desarrollo económico, en lo que respecta a parques industriales y fraccionamientos urbanos.

Nada más entre 1980 y 1992 se incorporaron a la ciudad 2,515 hectáreas en 128 fraccionamientos, tanto públicos como privados. Este fue el periodo de mayor incorporación de tierra urbana. Si se compara con los datos estimados de superficie urbanizada en estos años, a estos fraccionamientos correspondería casi el total del crecimiento de la ciudad (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Crecimiento urbano de la ciudad de Aguascalientes por sexenios

<i>Sexenio</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Anillo vial</i>	<i>A. Fraccionamientos autorizados</i>	<i>B. Hectáreas incorporadas</i>	<i>C. Tamaño del área urbana (ha)</i>	<i>(B)/ Incremento de (C) %</i>
1962-1968	E. Olivares S.	1er.	18	136	1,827	—
1968-1974	J. Gil Jiménez		30	392	2,559	54
1974-1980	R. Esparza	2o.	52	550	3,262	78
1980-1986	R. Landeros		42	915	4,177	100
1986-1992	M. Barberena	3o.	86	1,600	5,965	89
1992-1998	O. Granados			1,400*	7,471	93

*Cantidad estimada.

Fuente: Elaboración a partir de los trabajos de tesis de Edith Jiménez, Juan H. Cervantes y Lucía Andrade, 1995.

El IVEA se convirtió en pieza clave de la gestión urbana por la serie de atribuciones que se le confirieron al ser concebido como el administrador, depositario y beneficiario de las reservas y donaciones que el gobierno del estado realiza. Creado en febrero de 1989 como un organismo descentralizado del gobierno estatal, es el encargado de llevar a cabo programas en el campo de la vivienda, promover y realizar la construcción de fraccionamientos y viviendas de interés social y popular.

Entre 1983 y mediados de los años noventa, el IVEA desarrolló 55 fraccionamientos, 39 de los cuales se hicieron como promoción estatal y el resto en combinación con promotores privados. Las acciones de vivienda en este periodo fueron más de 40,000. El 70 por ciento de éstas se concentraron en cuatro desarrollos:

Cuadro 7
Principales desarrollos del IVEA

<i>Fraccionamiento</i>	<i>Lotes con servicios</i>		<i>Monto (millones de pesos)</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Año</i>
	<i>Pie de casa</i>				
Benito Palomino Dena	1,202	245	13,386.1	5,390.296	1989
Ciudad Morelos	4,255	10,436	582,304.7	19,892.351	1990-1991
Nueva Ciudad Terán	8,056	980	388,094.0	12,543.114	1992
Rodolfo Landeros	3,316	445	37,671.4	12,152.064	1993-1995
Suma	16,829	12,106	1'021,446.2	49,977.825	

En esos desarrollos el IVEA ensayó todas las fórmulas que su constitución le permite, a saber:

- Venta de terreno en breña a promotores.
- Venta de suelo urbanizado a promotores.
- Venta de lotes urbanizados a usuarios particulares.
- Venta de módulos de vivienda.
- Venta de vivienda terminada.
- Venta de paquetes de materiales.
- Venta de secciones de esos fraccionamientos a las instituciones oficiales de vivienda para los trabajadores como Infonavit y Fovissste.
- Asociaciones con promotores privados.

Como se puede apreciar, la clave del éxito en el caso reseñado residió en que la política de reservas territoriales fue convertida en uno de los instrumentos de un proyecto mucho más amplio, en el cual los dispositivos propios de la planeación urbana, el financiamiento otorgado por los ONAVIS, las acciones del Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes, el ejercicio *concurrente* de las competencias de los gobiernos estatal y municipal y los recursos locales, fueron movilizados en función de un proyecto articulado y llevado adelante en el mediano y largo plazos.

Es importante subrayar que *la contrapartida de esta perspectiva integral en materia habitacional, sostenida a lo largo del tiempo, ha sido que en la ciudad de Aguascalientes, a pesar de su muy rápido crecimiento demográfico, las acciones de fraccionamiento irregular del suelo se convirtieron en un fenómeno residual* (cfr. Jiménez, 2000).

RECOMENDACIONES

En las condiciones actuales y en el futuro previsible, el elemento clave para la política de vivienda popular es el suelo y su instrumento fundamental: los programas e instrumentos destinados al acceso y al suelo urbanizado por parte de la población de más bajos ingresos. Por ello, las políticas de desarrollo urbano poseen un papel estratégico para el desarrollo de políticas y programas de suelo y vivienda popular y, a la inversa, estos últimos constituyen un elemento clave para la viabilidad de las primeras. Las experiencias existentes muestran que no es imposible incorporar la vivienda popular a la regulación del proceso de urbanización, si se aplican políticas en las que converjan programas consistentes de financiamiento de dicha vivienda y de habilitación y urbanización de suelo destinado a albergarla.

Los programas de vivienda popular deberían dar cabida a la gestión colectiva de los beneficiarios, ya que ésta constituye un mecanismo que ha probado sus potencialidades, debido a que constituye una forma de acceso a la vivienda que permite remontar obstáculos que la promoción privada y el financiamiento individualizado (aun mediando subsidios) no hace posible. Lo anterior por las siguientes razones fundamentales: *a)* posibilita e implica que el propio promotor como entidad colectiva, toma a su cargo la recuperación del crédito; *b)* permite superar los límites de la precariedad de la economía individual de las familias beneficiarias del crédito, a través de su habilitación en un marco de esfuerzo colectivo; *c)* La promoción autogestionaria popular constituye, de modo espontáneo, un modo descentralizado de gestión de programas habitacionales.

En conjunto, las políticas de desarrollo urbano, suelo y vivienda popular, deberían incorporar como un objetivo fundamental, evitar que los programas de vivienda popular operen como inductores de la ciudad segregada, la creación de áreas urbanas socialmente homogéneas y la urbanización periférica indiscriminada.

Pueden esbozarse dos grandes alternativas: *a)* una que estuvo en su momento representada, en parte, por el modelo Fonhapo pero que requeriría ser articulado con programas adecuados para garantizar una oferta y habilitación de suelo adecuadas, y *b)* otra, la esbozada en la actual política federal de vivienda.

La primera implica:

- Financiamiento de distintas alternativas habitacionales adaptadas a las distintas posibilidades de la población demandante.
- Incorporar el elemento de progresividad en la producción de la vivienda y el hábitat popular.
- Organización de la demanda e incorporación de la gestión colectiva en la realización de los proyectos y en el ahorro popular.
- Aplicación de subsidios.

La segunda supone:

- Otorgar al mercado y a la empresa privada el control total del proceso de promoción gestión y producción de la vivienda popular.
- Mecanismos individualizados de acceso al crédito y de expresión de la demanda.
- Promoción privada y sustitución de todo mecanismo colectivo por el subsidio individualizado a la demanda.

En suma, se trata de definir si la política pública de vivienda ha de apoyar un conjunto diverso de procesos habitacionales, o se ha de limitar al financiamiento (y en todo caso al subsidio) de la adquisición de viviendas terminadas.

Las potencialidades de la primera alternativa, sólo han sido exploradas, en parte, a través del Fonhapo y de un conjunto de organismos estatales de vivienda. En todo caso, resulta importante tener en cuenta que, para 1988, año en el que a través del financiamiento manejado por éste organismo se concluyó un mayor número de acciones de vivienda, las mismas significaron el 23.1 por ciento del total correspondiente al Programa Nacional de Vivienda, con una inversión equivalente al 4.3 por ciento de los recursos aplicados.

En materia de regulación del mercado del suelo urbano, hasta ahora el único instrumento que ha mostrado ser eficaz, dada en particular la problemática de la propiedad agraria, es la constitución de reservas territoriales institucionales. El financiamiento de la habilitación/urbanización del suelo para vivienda, es también un aspecto clave.

Otro tema importante es el fiscal. El suelo localizado en las áreas de crecimiento de los centros de población de acuerdo con los respectivos planes, que por definición se supone que no es suelo de conservación ni productivo desde el punto agrario, al igual que los baldíos urbanos (en particular estos últimos) deberían ser objeto de formas progresivas de impuesto predial. En general dos cuestiones inciden en los altos precios del suelo comercializado legalmente: *a)* la existencia de un mercado irregular, que convierte al suelo incorporado al desarrollo urbano legalmente, en una mercancía cara; y *b)* los bajos coeficientes con que se grava al suelo urbano y urbanizable.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que los planteamientos del PNDU y del Programa Sectorial de Vivienda incorporan con bastante claridad el problema del suelo, y asumen como una política central la de la constitución de reservas institucionales.

Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social

José Castro L., René Coulomb, Pedro León M.** y Claudia Puebla C.*

En la actualidad, la oferta de vivienda producida por los desarrolladores privados ha alcanzado cifras sin precedente, a punto de presentarse la promoción privada como la respuesta al rezago habitacional y a las necesidades de vivienda del país, actuales y futuras. La actuación de la promoción habitacional privada debe ser entonces evaluada con la mayor profundidad que sea posible y, en particular, ser confrontada con la realidad de las necesidades de vivienda de los distintos grupos sociales.

La información sobre las características del sector empresarial dedicado a la promoción y desarrollo de vivienda es escasa. Sin embargo, la investigación pudo contar con la información que los mismos desarrolladores proporcionaron a través de su participación en distintos foros y seminarios,¹ así como en entrevistas realizadas con distintos miembros de la Canadevi. Por otra parte, se analizó la información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social (“la Bolsa”) que se publica en el sitio Internet www.micasa.gob.mx. Este sitio constituye sin lugar a duda una importante innovación, en cuanto a ofrecer una información actualizada sobre la oferta de vivienda de interés social a nivel nacional.

*División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco.

**División de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-Azcapotzalco.

¹Entre otros, el Seminario Internacional Apertura Comercial, Cambio en la Política Social y su Impacto en el Sector Habitacional, organizado por el IIS-UNAM e Inmobiliaria Su Casita en El Colegio de México, en mayo de 1999, el Taller de Gestión de Créditos para Vivienda en el D.E, organizado por Casa y Ciudad, A.C., en septiembre de 2000 y el Seminario Internacional para la Rehabilitación Integral de Barrios, organizado por el Instituto Internacional de Gestión de las Grandes Metrópolis, el Gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense, en septiembre de 2000, el cual incluyó una visita técnica a desarrollos habitacionales en los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tecámac.

Esta página web permite igualmente una evaluación inicial del tipo de oferta habitacional de los desarrolladores, a partir de la siguiente información: *a)* empresas que ofrecen viviendas, por entidades federativas y municipios, *b)* nombres y localizaciones de los conjuntos de vivienda, *c)* instituciones que conceden los créditos hipotecarios a los potenciales adquirientes, *d)* las superficies y precios de venta de las viviendas, las tipologías de las mismas y el número de recámaras. Conviene aclarar que la información publicada en “la Bolsa”, no precisa el número de viviendas para cada conjunto habitacional.² Sin embargo, se pudo obtener este dato a través de funcionarios del Infonavit a cargo de la actualización permanente del sitio.

A partir de la información obtenida, se construyó una base de datos con 4,673 desarrollos habitacionales de vivienda, los cuales suman 656,718 viviendas, universo suficientemente amplio para tener un panorama general de la oferta actual de viviendas por parte de 1,193 empresas desarrolladoras de vivienda de “interés social”. Esta muestra corresponde a la oferta que “la Bolsa” de vivienda presentaba en la página de Internet en el mes de noviembre de 2003. Conviene, sin embargo, mencionar que una primera base de datos se integró a partir de la información publicada por “la Bolsa” en el mes de julio de 2003, con 2,512 desarrollos habitacionales y 1,270 empresas desarrolladoras. En el transcurso de este capítulo se utilizan algunos de sus resultados.

EL NUEVO PROTAGONISMO DE LOS PROMOTORES Y DESARROLLADORES DE VIVIENDA

Las políticas de ajuste implantadas a principios de los años ochenta para amortiguar los efectos de la crisis económica afectaron a la industria de la construcción, con una muy fuerte disminución de la inversión en obras públicas, causada por la reducción del gasto recomendada por los organismos financieros internacionales. Como alternativa a ese proceso de estancamiento, en 1986 un grupo de empresarios dedicados a la construcción de vivienda, se unificaron para constituir la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C. (Provivac). Agrupados en

²La inclusión de este dato en la información de “la Bolsa” ayudaría a que los acreditados tomen una decisión más razonada sobre el conjunto en dónde adquirir una vivienda, ya que no es lo mismo vivir en un conjunto de 100 viviendas que en uno de 5,000.

esta organización, continuaron consolidando su actividad, aprovechando la relativa permanencia del Estado mexicano en materia de vivienda.

En 1995 la industria de la construcción enfrentó una crisis mayor de la cual aún no se recupera. Sin embargo, el sector de los desarrolladores de vivienda superó los efectos de las crisis y apoyado por una política de impulso a la producción privada de vivienda, continuó su proceso de consolidación. Provivac pasó de tener 300 socios en 1986, a 750 en el año 2002. En octubre de 2001, obtuvo el reconocimiento oficial de la Secretaría de Economía bajo la denominación de “Desarrolladores y Promotores de Vivienda” y finalmente el 9 de mayo de 2002, formó la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, Canadevi, la cual cuenta actualmente con casi mil asociados en todo el país. El Infonavit tiene registradas 937 empresas desarrolladoras, el Fovissste, 592, y las Sofoles manejan un padrón de alrededor de 1,000.

Las empresas desarrolladoras de vivienda tienen una capacidad de producción muy diferente. Las distintas fuentes consultadas apuntan todas a la existencia de una importante concentración de la producción habitacional en un número reducido de empresas. Fuentes de la Canadevi mencionan que el 25 por ciento de los créditos otorgados por los organismos nacionales de vivienda se concentran en 11 grandes empresas. El director general de una importante Sofol nos mencionó que las 25 principales desarrolladoras edifican entre el 30 y 40 por ciento de la vivienda, y el resto centenares de pequeños constructores. De forma coincidente, un ejecutivo de una de las tres desarrolladoras más importantes comentó que “los 10 o 12 más grandes proveemos vivienda para 20 o 25 por ciento del mercado y el resto está pulverizado” (entrevista al Arquitecto Carlos García Vélez, del Consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003).

En julio de 2003, la oferta de la Bolsa de Vivienda de Interés Social estaba integrada por 2,512 desarrollos habitacionales, construidos por 1,270 empresas desarrolladoras, 808 de las cuales (63.62 por ciento) promovían un solo conjunto habitacional, mientras una sola empresa ofrecía viviendas en 61 conjuntos (véase cuadro 1).

Si bien la dispersión de una parte de la producción habitacional en una constelación de pequeñas empresas puede aparecer como una “democratización” de la producción habitacional, este fenómeno lleva

consigo una consecuencia negativa para los adquirientes. En efecto, las pequeñas empresas tienden a fijar el precio promedio de la vivienda en el mercado, precio relativamente más alto, resultante de su menor capacidad tecnológica y financiera. De ello se benefician en forma indirecta los grandes consorcios, cuyos costos de producción son más bajos, y por ende más elevadas sus márgenes de ganancia.

Cuadro 1
Número de desarrollos habitacionales por empresa
en la “bolsa de vivienda de interés social”, julio de 2003

	<i>Número de desarrollos</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>%</i>
	61	1	0.1
	30	2	0.2
	21	1	0.1
	18	1	0.1
	15	2	0.2
	14	1	0.1
	13	4	0.3
	12	2	0.2
	11	4	0.3
	10	4	0.3
	9	5	0.4
	8	8	0.6
	7	14	1.1
	6	15	1.2
	5	20	1.6
	4	46	3.6
	3	95	7.5
	2	237	18.7
	1	808	63.6
Total	2,512	1,270	100.0

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, julio de 2003, www.micasa.gob.mx

Las empresas desarrolladoras obtienen el financiamiento (“créditos puente”), para la construcción de los conjuntos de vivienda de interés social, de las Sofoles o de la banca comercial; muy raramente de los organismos nacionales de vivienda (Onavi), los cuales se limitan a financiar la adquisición de las viviendas a través del otorgamiento de los créditos hipotecarios. Las empresas más grandes desarrollan grandes proyectos

habitacionales mediante una combinación de financiamientos provenientes de las sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), de la banca comercial o de sus propios recursos. En el caso de los grandes consorcios inmobiliarios como lo son GEO, ARA, URBI y SADASI, éstos fondean por sí mismos la mayor parte de su producción, con el apoyo de recursos financieros externos y la colocación de papel financiero en la bolsa de valores.

La consolidación del sector privado en la promoción habitacional en las dos últimas décadas y su importante presencia actual, son consecuencias del impulso que su actividad recibió de una política habitacional que se centró cada vez más en el financiamiento a la producción de vivienda por parte de los desarrolladores privados. Las empresas socias de la Canadevi se fortalecieron de forma significativa, sobre todo las de mayor tamaño, a partir de las reformas a los organismos nacionales de vivienda.

Los grandes desarrolladores se relacionan principalmente con los Onavi y no tanto con los organismos estatales de vivienda. Lo hacen directamente o por medio de sus asociaciones (la Canadevi forma parte del Consejo de Administración del Infonavit). Esta relación es de suma importancia, pues los organismos proporcionan información sobre los recursos de que dispondrán al año siguiente y el número de créditos programados para ser otorgados, lo cual permite a las empresas realizar una planeación a corto plazo.

Sin embargo, dado que los acreditados eligen “libremente” una vivienda dentro de la oferta habitacional existente, no es posible planear exactamente el volumen de créditos individuales que corresponderán a cada empresa. De esta manera las empresas compiten entre sí para obtener el mayor número posible de créditos hipotecarios asignados a los adquirientes de sus viviendas. Una vez entregadas y asignadas las viviendas, los organismos pagan el costo correspondiente a los promotores.

Por otra parte, las empresas desarrolladoras se benefician de la publicidad que los Onavi hacen de su oferta habitacional, a veces dentro de sus propias oficinas. Por otro lado, el portal www.micasa.gob.mx, manejado y costado por el Infonavit, difunde la oferta de vivienda nueva de los desarrolladores privados, así como las fuentes de créditos hipotecarios para adquirirlas (Infonavit, Fovissste, SHF y Sofoles). El apoyo de los Onavi puede manifestarse también en caso de las sobreofertas de vivienda por

parte de algunos desarrolladores, sobre todo en los estados del norte de la República. Para estos casos, se estableció un acuerdo de “factoraje” que permite que el organismo de vivienda (el Infonavit) se comprometa a otorgarles al siguiente año cierto número de créditos individuales, con el fin de garantizar el pago de los créditos puente que los desarrolladores recibieron de las Sofoles, o de alguna fuente bancaria.

Los Onavi orientan cada vez más sus reglas de operación hacia el funcionamiento óptimo del mercado de las viviendas de “interés social” que producen las empresas promotoras y desarrolladoras de vivienda: la Sociedad Hipotecaria Federal les apoya con créditos puente, el Infonavit y el Fovissste organizan sus operaciones de acuerdo con la oferta de los desarrolladores, y el Fonhapo otorga subsidios para incrementar la demanda solvente de sus viviendas. Por otra parte, la Canadevi mantiene fuertes vínculos con la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda (Conafovi) y tiene una importante presencia en el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), lo que permite a sus miembros más prominentes participar de cerca en las discusiones y definiciones en torno al marco legal y reglamentario de la vivienda.

LOS DESARROLLADORES DE VIVIENDA FRENTE AL DESARROLLO URBANO

En noviembre de 2003, la mayor parte de las 656,718 viviendas de la Bolsa de Vivienda de Interés Social se localizaba en los estados del norte y centro del país. Sobresale el Estado de México, que por sí solo captaba el 14 por ciento de la oferta, así como los estados del norte de la República (Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Sonora, Baja California) que en conjunto sumaban el 37 por ciento de las viviendas ofertadas. En contraste, sólo el 5 por ciento del total de las viviendas de “la Bolsa” se distribuía en 10 entidades federativas (véase cuadro 2, así como el mapa 16.1 en el CD adjunto al libro).

“La Bolsa” revela también una actuación muy contrastada de las empresas desarrolladoras dentro del territorio nacional, lo cual refleja, hasta cierto punto, la desigual distribución entre las entidades federativas de los créditos que otorgan los organismos públicos de vivienda. Es así como 108 empresas desarrolladoras ofertaban viviendas en el estado de Nuevo León, contra solamente siete en el estado de Guerrero.

Cuadro 2
Número de desarrollos habitacionales y oferta de viviendas
en la “bolsa de vivienda de interés social”, por entidad federativa, 2003

<i>Entidad federativa</i>	<i>Viviendas</i>		<i>Desarrollos</i>		<i>Empresas</i>	<i>Promedio de viviendas por desarrollo</i>	<i>Promedio de viviendas por empresa</i>
	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>			
México	94,500	14.4	410	8.8	85	230	1,112
Nuevo León	63,660	9.7	434	9.3	108	147	589
Tamaulipas	54,449	8.3	279	6.0	58	195	939
Chihuahua	49,644	7.6	264	5.6	56	188	887
Jalisco	49,061	7.5	393	8.4	91	125	539
Sonora	39,988	6.1	362	7.7	76	110	526
Baja California	36,023	5.5	198	4.2	30	182	1,201
Guanajuato	35,184	5.4	285	6.1	90	123	391
Coahuila	30,719	4.7	326	7.0	103	94	298
Sinaloa	19,791	3.0	188	4.0	56	105	353
Puebla	19,131	2.9	115	2.5	55	166	348
Veracruz	19,108	2.9	138	3.0	49	138	390
Quintana Roo	16,482	2.5	79	1.7	33	209	499
Querétaro	13,201	2.0	110	2.4	33	120	400
Michoacán	13,100	2.0	107	2.3	35	122	374
San Luis Potosí	12,948	2.0	160	3.4	59	81	219
Aguascalientes	12,769	1.9	141	3.0	41	91	311
Distrito Federal	12,653	1.9	106	2.3	70	119	181
Hidalgo	10,354	1.6	84	1.8	37	123	280
Durango	9,164	1.4	80	1.7	40	115	229
Colima	6,168	0.9	65	1.4	16	95	386
Yucatán	5,088	0.8	86	1.8	38	59	134
Morelos	4,863	0.7	31	0.7	10	157	486
Nayarit	4,590	0.7	44	0.9	9	104	510
Chiapas	4,552	0.7	26	0.6	14	175	325
Tabasco	4,184	0.6	30	0.6	14	139	299
Zacatecas	3,305	0.5	29	0.6	11	114	300
Oaxaca	3,219	0.5	24	0.5	10	134	322
Baja California Sur	3,205	0.5	24	0.5	14	134	229
Campeche	3,049	0.5	27	0.6	10	113	305
Guerrero	1,689	0.3	16	0.3	7	106	241
Tlaxcala	877	0.1	12	0.3	8	73	110
Total general	656,718	100.0	4,673	100.0	1,366	141	481

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, noviembre de 2003, www.micasa.gob.mx

Asimismo, se evidencia una gran disparidad en el número de viviendas promovidas por empresa y por entidad federativa. En el Estado de México, 85 empresas promueven un promedio de 1,110 viviendas cada una, mientras en el Distrito Federal, este promedio es de sólo 181 viviendas por empresa promotora (véase cuadro 2). Esta diferenciación, dentro de la misma Zona Metropolitana de la Ciudad de México muestra cómo existe cierta “distribución del trabajo” entre empresas desarrolladoras. Las empresas de mayor tamaño tienden a ser las que producen los conjuntos habitacionales periféricos de grandes dimensiones, mientras las “pequeñas” tienden a actuar dentro de las áreas urbanas existentes, o bien en conjuntos periféricos de localidades medianas o chicas.

Para la localización de sus conjuntos habitacionales, las grandes empresas desarrolladoras toman en cuenta un conjunto de factores: *a*) la existencia de una demanda con mayor poder adquisitivo; *b*) la disponibilidad de financiamientos accesibles para los compradores finales; *c*) la posibilidad de construir con costos competitivos; y *d*) la existencia de suelo urbanizable (en particular en cuanto al acceso a redes de agua potable). Es así como, por ejemplo, el 71 por ciento de los desarrollos de vivienda financiados por el Infonavit se localizaban, en julio de 2003, en las zonas metropolitanas y las grandes aglomeraciones urbanas (véase cuadro 3).

Cuadro 3
Desarrollos habitacionales promovidos por organismos nacionales de vivienda, según su localización dentro del sistema urbano nacional, julio de 2003

<i>Sistema urbano nacional</i>	<i>Organismos nacionales de vivienda</i>						<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>Fovi</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Infonavit-Fovi</i>	<i>Infonavit-SHF</i>	<i>SHF</i>			
Zona metropolitana	13	368	2	159	489	1031	41.1	
Aglomeraciones urbanas	13	221	7	109	294	644	25.6	
Ciudades medias	33	176	13	127	301	650	25.9	
Ciudades pequeñas	5	47	4	22	61	139	5.5	
Municipio no urbano	5	17	1	2	23	48	1.9	
Total nacional	69	829	27	419	1,168	2,512	100.00	

Fuentes: Bolsa de Vivienda de Interés Social. Sitio: www.micasa.gob.mx, julio de 2003.

Al interior de las zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, la localización de los desarrollos es periférica, ya que es en los márgenes de las ciudades donde se encuentran los terrenos más baratos y donde se han ido constituyendo importantes reservas territoriales por parte de particulares y de varios organismos públicos; es ahí también en donde se encuentran las tierras ejidales y comunales, susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano.

En los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, las grandes empresas desarrolladoras han construido conjuntos habitacionales de un tamaño nunca antes visto en los márgenes de la metrópoli, algunos de más de 10,000 viviendas. Estos conjuntos habitacionales, cuyo tamaño asemeja a verdaderas ciudades pero que alcanzan solamente el calificativo erróneo de “ciudades dormitorio”, se construyen sin desarrollar las obras de vialidad regional ni los equipamientos que proyectos de tales magnitudes exigirían, poniendo en duda la existencia (o la pertinencia) de los estudios de impacto urbano, ecológico y social, así como la actualidad (o el cumplimiento) de la normatividad urbana vigente.

Estos desarrollos urbanos desmedidos se construyen en zonas muy periféricas, donde el suelo es más barato, pero van induciendo una expansión espacial del área urbana carente de sustentabilidad económica y medioambiental, generan un incremento del parque vehicular y de los traslados con la consecuente congestión adicional del tránsito vehicular.

La mayoría de los conjuntos habitacionales se ubica en la periferia. Las cosas se dan porque se dan. La razón es el costo de la tierra. Es más barata en la periferia. Si se tasa una vivienda en 150,000 pesos, 230,000 pesos, es imposible hacerlos cercanos al centro. Ese es un problema serio, porque quisiéramos que estuviesen cerca, pero sale muy caro el suelo. La gente que no tiene dinero compra donde puede pagar y aunque gasta mucho en transporte, es su única forma de tener una vivienda. Es un problema porque estamos extendiendo la mancha urbana. Pero es un problema de tipo económico (...) Es evidente que lo mejor sería densificar las ciudades, pero económicamente no se puede. Entonces las cosas son como son (entrevista al director del departamento técnico del consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003).

En general, los desarrolladores privados adquieren de forma individual (cada empresa) el suelo para sus proyectos habitacionales. Este suelo

es de origen privado o ejidal dependiendo tanto del mercado del suelo local como de las estrategias de cada empresa. La diferencia entre ambos tipos de suelo radica en que el de propiedad privada es de acceso inmediato, mientras el desarrollo sobre suelo ejidal es a largo plazo, ya que se tiene que ir regularizando, además de que implica la negociación con los grupos ejidales y con los gobiernos locales. Sin embargo, el suelo ejidal es más barato.

Cuando se trata de actuar en el corto plazo se prefiere comprar suelo de propiedad privada, en tanto que se elige la tierra ejidal para llevar a cabo una estrategia consistente en comprar con anterioridad grandes extensiones de tierra. Sin embargo, son los grandes consorcios inmobiliarios los que están en posibilidad de llevar a cabo dicha estrategia, mientras las pequeñas empresas se encuentran marginadas del mercado habitacional periférico pues no disponen de recursos suficientes para constituir reservas territoriales. En noviembre de 2003, la empresa GEO dijo contar con una reserva de suelo para construir 180,000 viviendas en todo el país.

Los grandes consorcios inmobiliarios manejan bases de datos sobre usos del suelo, densidades, redes de infraestructura, catastro, tipo de propiedad, precios del suelo, lineamientos especiales de la planeación urbana, etcétera, la mayoría de las veces integradas en sistemas de información geográfica, lo que les permite identificar los terrenos más viables para el desarrollo de sus proyectos inmobiliarios. Disponer de esta información los coloca en una posición ventajosa frente a otros desarrolladores inmobiliarios de menor tamaño.

La gran mayoría de los proyectos de los desarrolladores se ubican en suelo adquirido por ellos mismos. Son muy pocos los casos de institutos estatales de vivienda que constituyen reservas territoriales que luego venden a los desarrolladores: Metrovivienda en Yucatán, Fomerrey en Monterrey, los institutos estatales de Guanajuato y Colima. A pesar de que el acceso a tierra de propiedad pública, servida o en breña, es sumamente limitado, los desarrolladores no parecen muy interesados en la propuesta de que sean los gobiernos locales quienes constituyan las reservas territoriales y se las vendan.

En todo caso, las estrategias de los grandes consorcios parecen ir en otra dirección: comprar grandes extensiones de suelo en asociación (por ejemplo, ARA y Sadasi), o bien asociarse con capitales externos para crear

empresas de riesgo compartido en la constitución de “bancos de tierra” (convenio de Corporación GEO con Prudential Real Estate Investors).

Si bien la adquisición de grandes extensiones de suelo periférico es fuente de economías de escala, es no menos cierto que plantea a los grandes consorcios inmobiliarios la cuestión de la infraestructura y de los equipamientos urbanos, la cual debe ser gestionada con los gobiernos estatales, y muchas veces municipales. La queja recurrente de los desarrolladores concierne a la falta de capacitación técnica de los funcionarios locales, la escasez de recursos municipales para enfrentar la dotación de servicios urbanos, los frecuentes recambios de gobiernos municipales (cada tres años), y la burocracia. “Tardamos más en la tramitología que en construir las viviendas.”

Otra limitante que los desarrolladores dicen encontrar a su actuar es que muchos municipios no cuentan con programas de desarrollo urbano, o bien no los han actualizado. Por otra parte, refieren a que la normatividad sobre desarrollo urbano varía entre las distintas localidades del país, particularmente en lo que concierne el reglamento de fraccionamientos y a la dotación de equipamiento urbano. En algunos lugares se pide solamente dejar un área de donación para que el municipio provea el equipamiento, mientras en otras se pide su total realización (p.ej., en el Estado de México).

La infraestructura de agua potable y drenaje significa costos importantes. La disponibilidad de agua potable implica muchas veces construir nuevos o reconstruir pozos antiguos, negociar con los campesinos y construir una interlocución con la Comisión Nacional del Agua. De acuerdo con el tamaño de los conjuntos, el drenaje puede implicar la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras, cuya municipalización es bastante conflictiva. Por lo contrario, la gestión de la electricidad no presenta mayores problemas. La Canadevi firmó un convenio de colaboración con la Comisión Federal de Electricidad que incluye aportaciones financieras por parte de los desarrolladores.

Tanto los costos de la construcción del equipamiento urbano como los de las obras de infraestructura se cargan al precio final de las viviendas, lo que encarece la producción de las viviendas de interés social en áreas periféricas, si bien el costo de adquisición del suelo es menor comparativamente con las áreas ya urbanizadas.

LAS IMPLICACIONES DE LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS

El crecimiento sin precedentes de la construcción de vivienda frente al rezago que aún no es atendido, está generando una carrera entre las empresas para producir un mayor número de viviendas, en el menor tiempo posible y a un precio de venta más competitivo. Producen varios prototipos de vivienda cuya superficie va de 30 a 75 metros cuadrados. Algunas veces, las viviendas de menor superficie son de tipo progresivo, con posibilidades de ampliación.³ La tecnología constructiva en la que se están apoyando la mayoría de los principales desarrolladores, consiste en la producción en serie de viviendas monolíticas de concreto armado, empleando sistemas prefabricados de alta tecnología, aplicada en un alto porcentaje en viviendas unifamiliares (véase cuadro 4).

Este procedimiento constructivo está resultando más rentable en la construcción de grandes conjuntos horizontales, ya que se aprovechan las áreas abiertas para instalar líneas de producción muy eficientes, que reducen los costos y tiempos de edificación, por el uso intensivo de los moldes para el concreto y los equipos de producción y bombeo de concreto premezclado. Este tipo de producción masiva requiere de fuertes inversiones para adquirir cimbra especializada, cuyo costo para una casa es del orden de un millón de pesos; así como para establecer plantas de concreto premezclado en los lugares de producción y la adquisición de costosas unidades de bombeo de concreto (entrevista en Canadevi, 11 de noviembre de 2003). Se requiere además de una mano de obra con mayor calificación, y un grupo de técnicos que garanticen una adecuada organización del proceso de producción industrial de las viviendas.

Sin embargo, según los desarrolladores, este tipo de producción industrial en serie de la vivienda ofrece muchas ventajas: se requiere menos mano de obra, en vez de 30 jornales para la obra negra se necesitan sólo 20; el número de insumos se reduce de 17 a 9, el de actividades del proceso constructivo disminuye de 19 a 9, por lo que los costos indirectos de supervisión se reducen a la mitad. Al pasar de un sistema

³Por ejemplo, las viviendas más pequeñas del conjunto habitacional "Cuatro Vientos" en Ixtapaluca, Estado de México, tienen una superficie de 36 m² y un frente de cuatro metros. A partir de un módulo básico se pueden hacer ampliaciones, hasta cuatro recámaras y dos baños en su fase más amplia, desarrolladas en tres niveles.

artesanal a un proceso industrializado de construcción de vivienda, los costos financieros se reducen a la tercera parte, ya que las viviendas se entregan en un plazo de 19 a 23 días para vivienda de un nivel, y de 31 a 45 días para una vivienda de dos niveles (entrevista en Canadevi, 11 de noviembre de 2003).

Cuadro 4
Desarrollos habitacionales, por tipo de vivienda, en la bolsa de vivienda de interés social, julio de 2003

<i>Tipo de vivienda</i>	<i>Desarrollos</i>	<i>%</i>	
Unifamiliar	1,886	75.0	89.1
Dúplex	353	14.1	
Tríplex	15	0.6	
Cuádruplex	22	0.9	
Multifamiliar vertical	128	5.1	10.9
Multifamiliar horizontal	84	3.3	
No especificada	24	1.0	
Total nacional	2,512	100.0 %	

Sitio: www.micasa.gob.mx, julio de 2003.

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social.

En esta carrera tecnológica por producir viviendas en tiempos cada vez más cortos, sólo participan las empresas más fuertes, dado que la optimización de los procesos productivos requiere, además de fuertes inversiones en equipo, de la integración en una sola empresa de la doble función de constructor y de fabricante de insumos (concreto premezclado). De hecho, algunas empresas constructoras con altos niveles de producción fabrican desde hace tiempo su propio concreto, cuentan con plantas de premezclados, camiones para el transporte y bombas telescópicas para colocación del concreto en las cimbras de las casas.

Los grandes consorcios inmobiliarios están integrados verticalmente, es decir, controlan la totalidad del proceso de producción. Cuentan con plantas para producir el concreto, así como casi todos los insumos necesarios para la construcción y compran las materias primas a precios de mayoreo con los productores directos. Por ejemplo, el consorcio GEO produce todos los insumos que corresponden a la “obra negra” y a varios

de los acabados, únicamente subcontrata los conceptos de herrería y de instalaciones hidráulica y sanitaria. En el caso de esta empresa, el ritmo de producción asciende a 120 viviendas diarias (entrevista director del departamento técnico del consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003).

Es evidente que las empresas pequeñas, con menor capacidad financiera y tecnológica, no pueden competir con estos ritmos y estas economías de escala. Si el desarrollo tecnológico arriba mencionado tiene como consecuencia la mayor integración y concentración de las empresas vinculadas a la producción habitacional, favoreciendo la estructuración monopólica del sector, habrá que evaluar los efectos que ello tendrá, en particular en cuanto a la generación de empleos directos e indirectos que, se espera, debe de producir las inversiones públicas y privadas en el campo de la vivienda.

Finalmente hay que mencionar que el potencial tecnológico de una empresa desarrolladora se apoya cada vez más en su fortaleza financiera, por lo que las empresas más fuertes en el mercado son las que están generando sus propios recursos financieros a través de las cotizaciones en la bolsa de valores. Esta independencia les permite diversificar su producción para atender la vivienda media y residencial, compensando sus menores ganancias en el mercado de la vivienda de interés social. Esta ventaja no es accesible para las empresas de menor tamaño.

Otra problemática que presenta la producción tecnológicamente masificada de viviendas, se refiere al tema de la certificación de la calidad del diseño y de la construcción. En efecto, cuando México no desarrolla todavía un sistema de certificación de componentes para la vivienda tradicional, se encuentra ya en la necesidad establecer y operar un sistema a gran escala para certificar no sólo los componentes para la vivienda, sino la calidad de los procesos de construcción en el lugar de producción de las viviendas, y sobre todo la certificación de la vivienda terminada misma.

Ante la presencia de procesos masivos de producción de vivienda, se dice que la calidad debe quedar a cargo de la ética de los productores, a través de la auto-certificación y que, finalmente, el mercado será el que decida, ya que los acreditados podrán distinguir la calidad de la vivienda cuando la comparen en el mercado con otro tipo de vivienda. Además de estar respaldados por la garantía de los desarrolladores contra vicios o defectos de

construcción. Sin embargo, se sabe que algunas iniciativas para establecer un sello de norma para certificar la calidad de la vivienda, como producto terminado, no han sido del agrado de los desarrolladores inmobiliarios.

Por ahora el único organismo que está actuando sobre el control de calidad y la certificación de la vivienda, es la Organización Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y la Edificación (ONNCCE), Sociedad Civil, que tiene como propósito “contribuir a la mejora de la calidad y la competitividad de los productos, procesos, servicios y sistemas relacionados principalmente con la industria de la construcción, a través de la Normalización y de la Certificación”. Sin embargo, debido al gran volumen de viviendas que se están construyendo a nivel nacional, es difícil que un organismo privado aún en consolidación, tenga la capacidad de certificar todas las etapas de producción de la vivienda desde el proyecto y la construcción, hasta la entrega como producto terminado y el mantenimiento. Por otro lado, la participación de este organismo es voluntaria en la certificación de los procesos productivos.

En la práctica, el control de la calidad de las viviendas es realizado directamente por los desarrolladores. Los grandes consorcios cuentan con laboratorios de concreto y de materiales propios. Consideran que este aspecto es su responsabilidad, ya que en caso de no hacerlo y vender viviendas deficientes, los acreditados de las instituciones dejarán de adquirir o consumir sus “productos” (entrevista en la Canadevi, 11 de noviembre de 2003).

Por su parte, las Sofoles o los bancos, en el caso de haber otorgado los créditos puente, realizan la supervisión de obra. En el caso de que las empresas hayan construido con recursos propios, la supervisión se lleva a cabo por los organismos de vivienda, aunque todo parece indicar que ésta supervisión final es de mero trámite.

Nosotros mismos llevamos el control de calidad. Las Sofoles intervienen con supervisión para recibir las casas, pero cada día es menos. Allí hay un problema importante: antes el Infonavit realizaba la supervisión y veía los proyectos y las obras, ahora ya no, todo es de acuerdo con la oferta y la demanda, y a la responsabilidad de cada quien. Eso está bien, pero creo que falta un poquito de supervisión (entrevista al director del departamento técnico del consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003).

UNA HABITABILIDAD EN CLAROSCURO

Tanto los desarrolladores como los funcionarios de los organismos nacionales de vivienda consideran que ha habido una mejora sustancial con respecto a las viviendas y a los conjuntos que financiaban anteriormente los organismos públicos. Según se dice, ello se debe a una mayor competencia entre los diferentes productores de vivienda. Se señala, por otra parte, el empleo de materiales de mayor calidad y resistencia, así como de sistemas constructivos más seguros y eficientes; además de tener los conjuntos un equipamiento urbano. Se reconoce, sin embargo, que las viviendas son de menor superficie por razones de costo.⁴

Es probable que las percepciones antes relatadas tengan que ser fuertemente matizadas. Por lo menos, así lo indican las investigaciones realizadas por los doctores Esther Maya y Jorge Cervantes Borja, de la UNAM, en varios conjuntos habitacionales, singularmente en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Las nuevas condiciones técnicas y económicas que subyacen a la edificación habitacional por parte de las grandes empresas desarrolladoras explican, aunque sea en parte, algunos de los aspectos negativos que suelen mencionar los habitantes de los conjuntos habitacionales: su gran escala y monotonía, la falta de muros colindantes entre las viviendas, las dificultades –a veces la imposibilidad– para ampliarlas o modificarlas, o bien su inadecuado aislamiento acústico y térmico que las hacen poco confortables en condiciones de clima y temperatura extremosas (entrevista a la doctora Esther Maya, 14 de octubre de 2003). En realidad, la cuestión de la habitabilidad de las viviendas producidas por los desarrolladores debe abordarse en dos niveles: *a)* las viviendas y *b)* los conjuntos habitacionales.

Las viviendas

Los desarrolladores dicen manejar una amplia variedad de prototipos de vivienda. En los hechos, la casi totalidad de los conjuntos habitacionales (el 75 por ciento) ofrecen un solo tipo de vivienda. El tipo dominante de vivienda es la vivienda unifamiliar, el 75 por ciento, seguido de la vivienda “dúplex”, el 14 por ciento, y de la vivienda multifamiliar

⁴Diversas entrevistas a desarrolladores y funcionarios, noviembre de 2003.

vertical, el 5 por ciento (véase cuadro 4). En los conjuntos habitacionales de interés social de las periferias urbanas no se construyen edificios en altura.

Es común la constatación de que las viviendas de interés social están reduciéndose de tamaño, aun cuando se localizan en las periferias urbanas donde el suelo tuvo un precio de adquisición menor. Sin embargo, los estudios de caso revelan que no son pocas las familias felices adquirentes de viviendas de tamaño reducido, en conjuntos alejados de los centros de trabajo. Es cierto que muchos hogares pueden estar dispuestos a aceptar los costos en tiempo y dinero de los traslados cotidianos, pero a cambio de adquirir una vivienda en un lote de tamaño adecuado para un crecimiento futuro. No es entonces sorprendente que una parte de la demanda, sobre todo en las grandes ciudades, empieza a juzgar en forma negativa este tipo de “solución” habitacional. En efecto, las viviendas terminadas de los conjuntos habitacionales periféricos no ofrecen esta posibilidad de crecer, que sí tienen las viviendas auto-producidas en los asentamientos populares vecinos.

Existen empresas desarrolladoras que ofrecen viviendas unifamiliares con sólo tres metros de frente, que provocan desde un inicio un hacinamiento planeado, ya que con esas dimensiones se pierde la privacidad, se limitan las posibilidades de ampliación de la vivienda y se cancela prácticamente la posibilidad de contar con un área verde dentro del lote, etcétera. Sin embargo, en muchos casos la reducida dimensión de los lotes y de los prototipos no impide las ampliaciones de las viviendas, al contrario, parecen motivarlas ya que los nuevos desarrollos están sufriendo un proceso de deterioro muy prematuro, debido a la frecuente iniciativa de los habitantes de construir ampliaciones, modificaciones, en condiciones estructurales y de habitabilidad negativas, ya que cancelan patios de iluminación y ventilación, se sobreponen a muros medianeros y someten las estructuras a sobrecargas no esperadas (entrevista a la doctora Maya, 14 de octubre de 2003).

La producción de prototipos idénticos en diferentes regiones con el afán de sistematizar y estandarizar los procedimientos constructivos, para racionalizar los costos y amortizar el precio de cimbras y plantas de fabricación de concreto, provoca una inadaptación de las viviendas a los climas con temperaturas extremas, lo que obliga a los ocupantes al uso

de aparatos eléctricos de ventilación o climatización, incrementándose el consumo de energía eléctrica.

Algunas empresas están proporcionando viviendas con mayor altura para reducir los efectos de las altas temperaturas en las viviendas o están tratando de producir concreto con propiedades para su aislamiento acústico y térmico. Asimismo, han hecho techos con concreto especial para evitar la absorción de calor en climas cálidos que en las azoteas es del 70 por ciento y un 35 por ciento en los muros (entrevista a la doctora Maya, 14 de octubre de 2003). Pero se trata de casos aislados, poco significativos en relación al gran volumen de viviendas que se están construyendo.

¿Acaso la cuestión es la necesidad de “conciliar” las estrategias técnicas y las utilidades económicas de los desarrolladores con la demanda de viviendas adecuadas a las diferentes condiciones de clima y temperatura? Recientemente algunas empresas han promovido la aplicación de una certificación ambiental, que concede el “sello verde” a sus conjuntos, como indicador de la consideración de factores ambientales en el diseño de las viviendas. Esta iniciativa debe ampliarse y sustentarse en términos de habitabilidad, para evitar que se reduzca a un mero mensaje publicitario.

Los conjuntos habitacionales

El tamaño de los desarrollos construidos por los promotores privados varía sustancialmente en función del tamaño de la ciudad, del mercado del suelo en la localidad así como de su ubicación dentro de la geografía nacional. El tamaño promedio de los 4,673 conjuntos habitacionales, que integraban la Bolsa de Vivienda de Interés Social en noviembre de 2003, era de 141 viviendas (véase cuadro 2). Siendo los conjuntos habitacionales en el Estado de México los que presentaban un mayor tamaño promedio (230 viviendas), y los del estado de Yucatán el menor (59 viviendas). Si estos promedios indican variaciones importantes, es solamente con un análisis más detallado que aparece la existencia de un enorme abanico, que va por ejemplo, desde conjuntos de vivienda en áreas centrales del Distrito Federal menores de 10 departamentos cada uno, hasta desarrollos habitacionales periféricos que pueden alcanzar varios miles de viviendas,⁵

⁵ Destaca el caso del desarrollo habitacional, “Los Héroes”, en Ixtapaluca, que tiene 20,000 viviendas.

en algunos municipios conurbados del estado de México. Los conjuntos más grandes se ubican en las zonas metropolitanas del país.

Los grandes conjuntos habitacionales presentan escasa variedad en su diseño (monotonía) y se desarrollan a partir de “clusters” (también llamados “claustros”) de alrededor de 50 viviendas. En general, casi todas las empresas han adoptado este concepto de diseño urbano, cuya paternidad reclama el consorcio GEO, y que suele presentarse como un diseño que “hace ciudad”. Las viviendas se disponen de manera tal que puedan agruparse en claustros, que posteriormente se puedan cerrar (urbanización en forma de peine), los cuales permiten a su vez la división de los conjuntos en varias secciones. De acuerdo con los desarrolladores, no importa el tamaño de los conjuntos, el secreto para que se logre una buena organización vecinal, está en la posibilidad de segmentar los conjuntos.

No creo que dentro de 20 años se presenten problemas. Si están bien pensados los conjuntos, no va a pasar nada. De hecho están mejores que los que se hacían antes, porque tienen escuelas, comercios, todo. El hecho de que se presenten problemas depende mucho de la forma en que se solucione el conjunto (entrevista al director del departamento técnico del consorcio GEO, 7 de noviembre de 2003).

Sin embargo, las características de los grandes conjuntos periféricos presentan varios aspectos conflictivos. Uno de ellos es el relativo al transporte público. La localización remota de los conjuntos y su relativo aislamiento en las etapas iniciales de su funcionamiento, provoca la irrupción de pequeñas unidades de transporte colectivo (“combis” y microbuses) que instalan un sistema anárquico de servicio en los bordes y vialidades interiores de los conjuntos que, aunque responden a una necesidad, causan distintos problemas, como la inseguridad, el ruido, la aglomeración de los vehículos de transporte en horas de baja demanda, insalubridad, etcétera.

Este sistema informal de transporte, surge ante la dificultad para instalar o prevenir la conexión de los nacientes conjuntos, con líneas derivadas de las rutas ya existentes de transporte público masivo, con las que se podría acordar la instalación de rutas internas, terminales y paraderos. En vez de lo anterior, aprovechando el largo periodo de recepción de los conjuntos por el municipio, y ante la necesidad no prevista de transporte, los

prestadores de servicio en pequeñas unidades, se adjudican la prestación del transporte llevando a los nuevos conjuntos su cuota de anarquía.

Una situación similar ocurre con las instalaciones para el comercio. Los locales o centros comerciales tardan en habilitarse en los conjuntos, debido a que requieren de la existencia de una cantidad mínima de población que haga rentable las inversiones para su instalación. En ocasiones se debe negociar su funcionamiento con las autoridades municipales. En ese periodo, se van estableciendo pequeños comercios clandestinos en las viviendas para responder a la necesidad de artículos y servicios de uso diario. Los comercios de ventanilla o instalados en la planta baja de las viviendas, violan los acuerdos de uso habitacional de los conjuntos y van cambiando la imagen original, reduciendo el área habitable de las viviendas donde se instalan los comercios, generando ampliaciones prematuras en altura o sobre los espacios abiertos del lote.

Al crecer la población de los conjuntos y dada la insuficiencia de locales para el comercio semanal, se dan las condiciones para la difusión del comercio en vía pública, que se instala en las principales vialidades y punto de confluencia del transporte público, con su caudal de insalubridad, inseguridad e imagen negativa para el conjunto habitacional.

En síntesis, si bien se pueden identificar problemas referidos a la calidad de las viviendas producidas por los desarrolladores, la mayor parte de la conflictiva habitacional se ha relacionado con los conjuntos habitacionales mismos, en particular en cuanto a su localización. Es decir, muchos conjuntos habitacionales resultan bastante problemáticos, tanto para sus pobladores como para las ciudades en general, pues acompañan, y a veces impulsan, una extensión urbana hacia periferias cada vez más alejadas, sin que esté claro a qué tipo de proyecto urbano estos desarrollos habitacionales obedecen.

Pero además, dada la situación de deterioro en la cual se encuentra la mayor parte de los conjuntos habitacionales construidos décadas atrás, es necesario cuestionar la sostenibilidad social, urbana (y hasta física) de estas formas masivas de alojamiento. Los indicios de que esta sostenibilidad es muy débil llevan a pensar en la *urgente revisión de la normatividad urbana* que autoriza estos conjuntos, pues del lado de los usuarios, la necesidad inmediata de un techo está por encima de las consideraciones de la planeación del desarrollo urbano, pero incluso de consideraciones de calidad de vida familiar y comunitaria.

El proyecto urbanístico según el cual se trataría, con el simple diseño, de hacer “ciudades autónomas”, no es nuevo y ha producido en la mayoría de los casos dramáticos fracasos, bajo diversas latitudes. Hace tiempo que la deseada “autonomía” de ciudades satélites o de *new-town* exclusivamente estructuradas en torno a las funciones de habitación, comercios y servicios, reveló no ser posible. Si bien el desafío de las urbanizaciones periféricas consiste justamente en “hacer ciudad”, y no desarrollos habitacionales, su planeación implica, entre otras cosas, la vinculación con el desarrollo económico y social de las ciudades. En este sentido, la mayoría de los actuales conjuntos habitacionales producidos por los desarrolladores inmobiliarios, y a cuyo acceso contribuyen los organismos nacionales de vivienda, plantean una problemática urgente de evaluar y corregir. El camino para ello pasa por la articulación entre producción habitacional y la planeación del desarrollo urbano.

PRODUCCIÓN HABITACIONAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

En los años recientes, se han ido produciendo importantes volúmenes de vivienda en zonas con un limitado potencial de suministro de agua potable, o en municipios que no tienen un plan de largo plazo para resolver el incremento de la demanda del recurso hídrico. Lo mismo ocurre con los desagües que son enviados a redes obsoletas con capacidad limitada, o recibidos por cauces y arroyos sin ningún tratamiento.

Los desarrolladores de vivienda han expresado en forma reiterada que la escasez de agua en las principales ciudades del país se ha convertido en un cuello de botella para la producción habitacional. Esta preocupación se justifica, ya que como se puede ver en el cuadro 3, más del 40 por ciento de los conjuntos de vivienda se localizaban, en julio 2003, en las principales zonas metropolitanas del país y sólo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se ofertaba más del 25 por ciento de las viviendas nuevas.

El análisis de la localización de la nueva oferta de vivienda, arroja un resultado por demás preocupante: los municipios del país que reciben la mayor producción habitacional se ubican en las zonas que la Comisión Nacional de Agua considera como de mayor presión sobre los recursos hídricos (véase el mapa 6.2. en el CD adjunto).

La preocupación externada por los desarrolladores se refiere, no tanto al suministro de los conjuntos ya edificados, sino a la disponibilidad futura de agua en las grandes concentraciones urbanas, ya que varias empresas cuentan en estas áreas con importantes reservas territoriales para futuros desarrollos habitacionales.

El escenario tendencial es que la producción futura de vivienda por parte de los desarrolladores se seguirá localizando preferentemente en las zonas urbanas que ya conocen la mayor presión sobre el recurso hídrico. Es cierto que algunos piensan que este problema se resolverá presionando para que los organismos responsables aseguren que los futuros conjuntos habitacionales cuenten con agua. Sin embargo, en la casi totalidad de las zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas del país, se está ante un modelo de provisión de agua que ya rebasó los límites de sus sustentabilidad.

Como ejemplo podemos mencionar el modelo de suministro de agua de la ciudad de México, el cual está apoyado en dos condiciones difíciles de sostener: *a)* la extracción intensiva de las aguas subterráneas y *b)* la explotación de fuentes externas de abastecimiento. La primera condición es insostenible, ya que la ZMCM se ubica en la región con el más alto índice de presión sobre los recursos hídricos (126 por ciento), lo que indica que la disponibilidad natural está rebasada por la extracción anual. Esta situación obliga a perforaciones cada vez más profundas, en las que el agua es de peor calidad, sumando a su alto costo de extracción, y la necesidad de someterla a procesos de purificación complejos y costosos.

La alternativa de abastecer a las ciudades de agua de fuentes externas, para complementar el consumo necesario y aminorar la sobreexplotación de los acuíferos, tiene también serios inconvenientes ya que para su operación, se deben construir conductos para traer el agua desde distancias cada vez mayores, o establecer y operar sistemas de bombeo para salvar los desniveles topográficos, donde se encuentran las corrientes superficiales o los cuerpos de agua lejanos, lo que tiene un alto costo de inversión y operación.

Este modelo crítico de suministro de agua, compartido con algunas variantes por otras concentraciones urbanas, tiene altos costos económicos y ambientales, que no son valorados por los consumidores, ya que el

consumo de agua tiene dos características negativas: *a*) la presencia de hábitos de consumo derrochadores y *b*) la pérdida de altos porcentajes de agua en las redes. La corrección de ambas características requiere de la implantación de un modelo hidráulico sustentable, con la participación de múltiples actores a nivel individual, social e institucional.

A nivel individual es imprescindible la difusión de una cultura del agua, que modifique los hábitos irracionales de uso. A una escala mayor, es necesario aumentar el caudal de agua con tratamiento para su reutilización, ya que actualmente a nivel nacional sólo el 10 por ciento de las aguas servidas recibe tratamiento. Asimismo, se debe corregir el problema de la pérdida de agua en las redes, que es aproximadamente del 30 por ciento del caudal, con una mayor eficiencia en la operación del sistema hidráulico y en la detección y oportuna corrección de las fugas en las redes.

Es necesario convencer a todos los actores involucrados en el ciclo de suministro y consumo del agua de que solamente con la racionalización del uso del agua se podrá empezar la regeneración ambiental, económica y social de las cuencas abastecedoras del agua, que están siendo dañadas por la extracción excesiva de sus recursos hídricos. Esta racionalización se reflejará al mismo tiempo en las ventajas siguientes: *a*) la disminución de los costos de aprovisionamiento de agua, *b*) el ahorro de la energía para el bombeo y *c*) la regeneración de los acuíferos. Los conjuntos de vivienda que se ofrecen actualmente y los que se planean construir están marcando la morfología y el de funcionamiento de las principales zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas. Sabemos que la reiterada queja de los desarrolladores de vivienda en relación a la inseguridad en la dotación de agua para sus conjuntos, ha sido resuelta en ocasiones por ellos mismos con la inversión para la perforación, habilitación, mantenimiento y operación de pozos; también han tenido que extender las redes municipales hasta los conjuntos y pagar por el costo de tanques de almacenamiento, y en algunos estados han sido obligados a construir plantas de tratamiento de agua.

Esta forma de “resolver” el problema puede satisfacer en ciertos casos la falta de recursos por parte de las autoridades locales (municipios) o de los organismos encargados del agua. Sin embargo, se puede analizar también como un paliativo que no puede esconder, siempre y en todas partes,

la necesidad de que la construcción de nuevos desarrollos habitacionales deba insertarse en un plan de gestión integral de los recursos hidráulicos. Dependiendo de su escala, deben contar reglamentariamente con un sistema hidráulico que separe las aguas servidas de las aguas de lluvia, deben incorporar obras para contener y reutilizar las aguas de lluvia, así como para reutilizar las aguas grises.

Pero sobre todo, por su creciente escasez, el manejo del agua debe estar asociado a la planificación urbana y al manejo sustentable de los recursos naturales, ya que la depredación de las áreas forestales y la expansión urbana sobre las áreas agrícolas que circundan a las ciudades, impide la recarga de los acuíferos y agrava el ciclo vicioso de expansión urbana e insuficiencia del agua.

En este sentido, resulta alentador mencionar que en mayo de 2003 se firmó un Convenio de Colaboración para el Uso Racional del Agua en Desarrollos Habitacionales entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) y la Conafovi. Algunos de sus objetivos son:

- Fomentar el uso eficiente del agua en los desarrollos habitacionales, conservando la calidad del agua.
- Informar permanentemente sobre la disponibilidad de agua a fin de que los gobiernos estatales y municipales diseñen sus planes locales y regionales de desarrollo.
- Promover que los desarrolladores de vivienda cumplan con las normas oficiales mexicanas relacionadas con las instalaciones, muebles y aditamentos para el uso eficiente del agua.
- Utilizar materiales permeables en áreas exteriores que permitan la recarga de acuíferos.
- Construir cuando sea factible, plantas de tratamiento y reuso de aguas residuales en los desarrollos habitacionales.

LOS DESARROLLADORES Y LA COBERTURA DE LA DEMANDA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

A pesar de los esfuerzos recientes de la Conafovi por elaborar y difundir anualmente estadísticas sobre la vivienda de interés social, los datos disponibles siguen siendo limitados. Conciernen el número de acciones de vivienda y los montos de inversión correspondientes, por tipo de programas y por organismo financiero, desglosados por entidad federativa y

a nivel municipal. La evaluación que se puede hacer de la política habitacional, a partir de estas variables, ha sido expuesta en capítulos anteriores de este libro.

Quisiéramos aquí aportar algunos elementos adicionales de evaluación, a partir de una fuente de información ya mencionada: las viviendas ofertadas conjuntamente por los desarrolladores y los organismos otorgantes de crédito en la Bolsa de Vivienda de Interés Social, “la Bolsa”, disponible en la página www.micasa.gob.mx. Si bien esta página de Internet no presenta la totalidad de la producción de viviendas de interés social en el país, expone un muy amplio universo de la misma en un momento dado (más de 650,000 viviendas en noviembre de 2003). Se trata entonces de una fuente de información que permite evaluar, con cierto grado de confiabilidad, algunas de las características que presentan en la actualidad los conjuntos habitacionales, y las viviendas, cuya adquisición financian los organismos públicos de vivienda.

Una primera característica de la oferta habitacional de “la Bolsa” en noviembre del 2003 es que se trata, en un 55 por ciento, de viviendas unifamiliares y en un 20 por ciento de viviendas dúplex (véase cuadro 5). Es decir, las tres cuartas partes de la oferta de vivienda de “la Bolsa” se sitúa en desarrollos de baja densidad, lo cual confirma el modelo dominante de localización periurbana, y refleja asimismo lo comentado anteriormente en torno a la difusión de tecnologías constructivas y de diseños urbanos que posibilitan la producción masiva y en serie de las viviendas.

La desarrollos habitacionales de vivienda multifamiliar vertical se localizan en su mayoría dentro de las áreas urbanas existentes, pero representan solamente el 9 por ciento de la oferta (véase cuadro 5); siendo conocida la explicación de la razón de ser del fenómeno, a saber, el costo elevado del suelo.

La estrategia consistente en disminuir los costos de producción mediante la repetición del mismo proceso de edificación (el uso repetido de la cimbra permite la amortización acelerada de la misma y por ende una disminución de los costos) puede explicar otra característica de los conjuntos habitacionales. En efecto, llama la atención como solamente el 5.3 por ciento de las viviendas de “la Bolsa” se sitúan en desarrollos que

comprenden varios tipos de viviendas (unifamiliar, dúplex, tríplex, multifamiliar horizontal y/o multifamiliar vertical). Es decir, la casi totalidad de los desarrollos genera un paisaje urbano uniforme, monótono y excesivamente homogéneo, incluso en cuanto al nivel socioeconómico de sus ocupantes. En el 69 por ciento de los conjuntos, se ofrecen viviendas de un solo precio (véase cuadro 6) y, las más de las veces, de una sola fuente de financiamiento.⁶

Cuadro 5
Distribución de la oferta de vivienda en la bolsa de vivienda de interés social, por tipo de vivienda, y según si el conjunto habitacional ofrece un solo o varios tipos de vivienda, noviembre de 2003

<i>Tipo de vivienda</i>		<i>Total</i>		
Un solo tipo	Unifamiliar	359,682	54.8	94.7
	Dúplex	132,058	20.1	
	Tríplex	1,311	0.2	
	Multifamiliar vertical	58,010	8.8	
	Multifamiliar horizontal	70,770	10.8	
	Unifamiliar y dúplex	20,155	3.1	
	Unifamiliar y tríplex	247	0.0	
	Unifamiliar y multifamiliar	1,665	0.3	
Más de un tipo	Unifamiliar y multifamiliar horizontal	4,404	0.7	5.3
	Unifamiliar, dúplex y tríplex	1,818	0.3	
	Unifamiliar, dúplex y multifamiliar	208	0.0	
	Unifamiliar, dúplex y multifamiliar horizontal	481	0.1	
	Dúplex y multifamiliar	1,376	0.2	
	Dúplex y multifamiliar horizontal	903	0.1	
	Dúplex y tríplex	2,724	0.4	
	Dúplex tríplex y multifamiliar	293	0.0	
Dúplex, tríplex y multifamiliar horizontal	513	0.1		
No especificado	100	0.0		
Total		656,718	100.0	

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, noviembre de 2003, www.micasa.gob.mx

⁶Varios promotores nos comentaron que, si bien se puede plantear que un mismo conjunto sea habitado por distintos tipos de derechohabientes, ello no está sin generar tensiones entre los acreditados al pagar éstos, por una misma vivienda, diferentes cuotas mensuales de amortización de los créditos.

Cuadro 6
Número de desarrollos habitacionales en la bolsa de vivienda de interés social,
en función de la diversidad de precios de las viviendas ofertadas,
noviembre de 2003

<i>Tipo de oferta</i>	<i>Número de conjuntos</i>	<i>%</i>
Un solo precio de vivienda	3,232	69.2
Varios precios de viviendas	1,441	30.8
Total nacional	4,673	100.0

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, noviembre de 2003, www.micasa.gob.mx

Ahora bien, si comparamos la distribución porcentual de los distintos tipos de vivienda que ofrece “la Bolsa”, tal como los define el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (PSV),⁷ con la estructura de la demanda que el mismo programa establece en función de la distribución del ingreso de los hogares del país, el desajuste es importante:

a) Oferta actual de los desarrolladores, según los tipos de vivienda del PVS:

Viv. básica	Viv. social	Viv. económica	Viv. media	Viv. media residencial
< 30 m ²	30-45 m ²	45-55 m ²	55-100 m ²	> 100m ²
0.2%	27.3%	32.2%	40.0%	0.3%
				← 40.3% →

b) Demanda de los distintos tipos de vivienda definida por el PSV según ingresos de los hogares

Viv. básica	Viv. social	Viv. económica	Viv. media	Viv. media residencial
< 30 m ²	30-45 m ²	45-55 m ²	55-100 m ²	> 100m ²
40.9%	22.5%	22.2%		
				← 14.4% →

⁷Sedesol, 2001a, pp. 47-48. Utilizamos esta tipología solamente con la finalidad de contrastar el objetivo programático de la Política de Vivienda 2001-2006, con lo que en la realidad se estaba produciendo y financiando en noviembre de 2003.

Como se puede constatar, la oferta de vivienda *básica* que se produce para quienes ganan hasta tres salarios mínimos debería de ser del 40.9 por ciento con respecto a la oferta total, en vez del 0.2 por ciento actual, por lo que podemos decir que la demanda de vivienda básica no está siendo atendida; por el porcentaje ínfimo, podemos incluso afirmar que está ignorada.

La oferta de vivienda *social*, que según el PSV es accesible para los hogares que ganan de tres a menos cinco salarios mínimos, debería de ser del 22.5 por ciento y en el universo aquí analizado representa el 27.3 por ciento, por lo que se puede pensar que está bien atendida por los desarrolladores.

La vivienda *económica*, para quienes ganan de 5 a 10 salarios mínimos, presenta una sobre oferta de un 10 por ciento con respecto a la meta programática del Programa Sectorial de Vivienda: 32.2 por ciento de la oferta total, contra el 22.2 por ciento planteado por el programa.

Pero el desajuste mayor entre la oferta habitacional de los desarrolladores y la meta programática del PSV 2001-2006 concierne los últimos dos tipos de vivienda: media y media alta que representa el 40.3 por ciento de la oferta de “la Bolsa” de vivienda (que ya entonces difícilmente puede llamarse “de interés social”) en vez del 14.4 por ciento indicado por el programa.

Las cifras anteriores tienden a evidenciar que la producción de vivienda por parte de los desarrolladores inmobiliarios está atendiendo a la demanda solvente de mayor poder económico, desvirtúa la política pública que en materia de vivienda ha definido el gobierno federal, reforzando así los procesos de exclusión social que sufren alrededor del 40 por ciento de los hogares del país. Adicionalmente, esta orientación polarizada de la oferta habitacional de los desarrolladores genera situaciones lamentables, como lo es la sobreoferta de vivienda en algunos estados de la República (norte del país), cuando existe en otros –como lo hemos señalado anteriormente– importantes niveles de desatención de las necesidades de vivienda.

Por otro lado, la oferta de vivienda financiada por las Sofoles con recursos de la Sociedad Hipotecaria Federal, la cual representa el 46.5 por ciento de los conjuntos analizados según el cuadro 7, se caracteriza por tener los precios más altos en todos los tipos de vivienda y las condiciones de pago

más alejadas de las posibilidades crediticias de los demandantes de menores ingresos (véase cuadro 8).

Cuadro 7
Desarrollos promovidos por organismos y su localización
en el sistema urbano, julio de 2003

<i>Sistema urbano nacional</i>	<i>Organismos nacionales de vivienda</i>					<i>Total</i>	
	<i>Fovi</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Infonavit Fovi</i>	<i>Infonavit SHF</i>	<i>SHF</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
Zonas metropolitanas	13	368	2	159	489	1,031	41.0
Ciudad	33	176	13	127	301	650	25.9
Aglomeraciones urbanas	13	221	7	109	294	644	25.6
Menor de 50,000 habitantes	5	47	4	22	61	139	5.5
Municipios no urbanos	5	17	1	2	23	48	1.9
Total nacional	69	829	27	419	1,168	2,512	100.0

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, julio de 2003, www.micasa.gob.mx

Cuadro 8
Costo (mínimo) promedio por tipo de vivienda
y organismos nacionales de vivienda, julio de 2003

<i>Sistema urbano nacional</i>	<i>Organismos nacionales de vivienda</i>				
	<i>FQVI</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Infonavit FQVI</i>	<i>Infonavit SHF</i>	<i>SHF</i>
Unifamiliar	196,228.33	202,176.23	174,058.05	196,565.49	342,021.07
Dúplex	207,262.01	217,179.80	170,533.82	220,041.41	259,274.33
Tríplex		208,838.31		167,453.16	270,344.90
Cuadrúplex				194,010.09	323,306.14
Multifamiliar vertical	315,408.84	237,848.31	209,392.31	221,680.17	445,023.73
Multihorizontal	69.00	203,534.80		204,972.48	268,665.38

Fuente: Elaborado con información de la Bolsa de Vivienda de Interés Social, Infonavit, julio de 2003, www.micasa.gob.mx

REFLEXIONES FINALES

La política de desregulación ha tenido como efecto el que los desarrolladores inmobiliarios privados se hayan constituido en los actores fundamentales de la promoción y producción habitacional en el país. Su éxito parece reflejarse sobre todo en el importante volumen de acciones de vivienda realizadas y de créditos otorgados. Sin embargo, la investigación pone en evidencia fuertes desajustes entre la oferta actual de vivienda por parte de las empresas desarrolladoras y las políticas trazadas por el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Entre el 40 y el 60 por ciento de los hogares, dependiendo de varios factores como el lugar de residencia, si son derechohabientes de algún fondo, su edad, etcétera, *no* tiene acceso a los “productos habitacionales” que ofertan estas empresas sobre el mercado de la vivienda de interés social, mediante el financiamiento de los organismos nacionales de vivienda (Onavi).

En el transcurso de la investigación, varios desarrolladores y funcionarios de Sofoles reconocieron esta realidad pero la atribuyeron a las reglas del mercado, es decir, a la brecha existente entre los costos de producción de las viviendas y los ingresos insuficientes de un importante segmento de la demanda habitacional. Según estos interlocutores, frente a la imposibilidad estructural de que el sector empresarial pueda asegurar la cobertura de las necesidades habitacionales de las mayorías empobrecidas de la población, es el Estado mexicano que debe asumir esa responsabilidad.

No es un objetivo de la investigación el discutir la pertinencia de esta suerte de “división del trabajo” entre sector público y sector privado, sobre todo cuando es evidente que el “éxito” del sector privado en el campo de la vivienda de interés social depende del sistema de subsidios que los Onavi otorgan a los adquirentes. Lo que sí es necesario sintetizar aquí son los efectos negativos de una política que tiende justamente a (auto)limitarse al financiamiento subsidiado de la producción de los promotores privados de vivienda.

Una primera problemática muy preocupante que señala la investigación es la desarticulación entre la producción habitacional de los desarrolladores y la planeación del desarrollo urbano. Si bien se trata de un problema “de siempre” parece haberse agudizado con la política de desregulación y de entrega, por parte de los Onavi, de su función de promotores (no de

“constructores”, que nunca asumieron) a la iniciativa de los promotores inmobiliarios privados. Esta decisión política imposibilita avanzar hacia la solución de cuestiones tan estratégicas como: el acceso al suelo urbano en condiciones aceptables en términos económicos (precios) y medioambientales, la inscripción espacial de los nuevos desarrollos habitacionales en relación con la infraestructura urbana, el transporte y los equipamientos, así como con las actividades económicas.

Por otra parte, es evidente que no es la iniciativa privada la que puede conducir la planeación de la producción habitacional en relación con el recurso hídrico. De hecho, los promotores privados reconocen que la contaminación y agotamiento del recurso en varias cuencas hidrológicas del país tiende a constituirse en el principal obstáculo a la producción habitacional.

La investigación plantea la necesidad de una planeación compartida de la Comisión Nacional del Agua con los Organismos Nacionales de Vivienda y la Conafovi, a nivel de cada cuenca hidrológica del país, que es la unidad básica para la administración del agua según el Programa Nacional Hidráulico (CNA, 2001: 83). Pero esto implica que los Onavi retomen su papel de *promotor*, entendido éste como el control sobre la producción habitacional por ellos financiada, definiendo las estrategias y las metas de vivienda en cuanto a la *inscripción territorial de la producción habitacional* que realizan los desarrolladores inmobiliarios.

En segundo lugar, la investigación subraya el problema que significa la desatención de los Onavi con respecto a la habitabilidad de los productos habitacionales cuya adquisición están financiando. Los organismos nacionales de vivienda planean su organización de acuerdo con las características de la oferta de los desarrolladores y otorgan las garantías y los créditos individuales suficientes para pagar la adquisición de viviendas, de cuyo concepción, diseño y normatividades están cada vez más ajenas. Sin embargo, es evidente que la “libre competencia” entre promotores privados no asegura por sí sola la producción de viviendas y de conjuntos habitacionales con normas mínimas de calidad y de habitabilidad.

Es de preguntarse entonces hasta qué punto los Onavi pueden renunciar a la vigilancia de la habitabilidad de las viviendas cuya adquisición

están financiando, sin incumplir con su responsabilidad de ser el conductor de la realización del derecho constitucional a la vivienda “digna y decorosa”. Se entiende que los promotores inmobiliarios buscan garantizarse un cierto margen de utilidad. Los Onavi aseguran la utilidad empresarial al subsidiar la adquisición de sus viviendas, pero por ello mismo no pueden dejar de ejercer una estricta vigilancia sobre la calidad de los productos habitacionales y sobre los niveles de ganancia empresariales. Se trata incluso de criterios que rigen las relaciones financieras entre empresas privadas.

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)

Luis Patiño

Hasta 1994 el sistema de financiamiento habitacional en México incluía a los organismos de vivienda, la banca y los desarrolladores, pero después de dicho año, debido a la crisis económica, la banca se retiró del financiamiento y en su lugar surgieron intermediarias financieras denominadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles). Ellas han adquirido relevancia en la última década, particularmente en lo que se refiere a la administración y cobranza de los créditos otorgados por los organismos nacionales de vivienda, a pesar de que en sus inicios éstos no querían trabajar con las Sofoles.

En este apartado se analizará en detalle sus características, el papel que juegan en el financiamiento hipotecario y sus relaciones con los organismos más importantes de vivienda como FOVI-SHF, Infonavit y Fovissste. Para ello se recurrió tanto a fuentes bibliográficas como a entrevistas con representantes de diversas sociedades, con población que ha tenido trato con ellas y con el presidente de la asociación que las agrupa, con el fin de ofrecer un panorama completo de su operación.

MARCO JURÍDICO

La introducción de la figura legal de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado dentro del sistema financiero mexicano se dio mediante las reformas al artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito que con fecha 9 de junio de 1992 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en los siguientes términos:

Art. 103. Ninguna persona, física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:

III. Las personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo sistemas de financiamiento consistentes en la integración de grupos de personas que aportan periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por las propias personas morales, destinado al otorgamiento de créditos a los integrantes de dichos grupos, para la adquisición, construcción, ampliación, remodelación y liberación de hipotecas de bienes inmuebles, y a

IV. Las personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector.

Las personas morales a las que se refieren estas fracciones, deberán sujetarse en cada caso a las reglas que al efecto expida la propia Secretaría y a las disposiciones que, respecto de sus operaciones, emita el Banco de México, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la opinión del Banco de México, podrá establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise, para efectos de este artículo, si hay o no captación de recursos del público.

Como se puede apreciar, la fracción cuarta no especifica a ninguna entidad; sin embargo, se introduce una figura legal que más tarde la propia Ley definiría como Sociedades Financieras de Objeto Limitado. Vale la pena resaltar que los textos anteriores dejan a discreción de la SHCP el establecimiento de criterios referentes a la captación o no de recursos del público en general por parte de esas sociedades financieras y se les somete a las reglas que expida la propia Secretaría, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

Posteriormente, el 23 de julio de 1993 se deroga la fracción III y se reforma el penúltimo párrafo del mismo, señalando que las Sofoles deberán contar en todo momento con participación mexicana mayoritaria en

su capital social; la reforma limita asimismo la captación únicamente a la colocación de instrumentos.

En esta segunda reforma tampoco se define a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, y recién en diciembre de 1993 se inserta el nombre de la entidad mencionada en la redacción. De esta forma la fracción cuarta cambia a “las personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”, por “las Sociedades Financieras de Objeto Limitado” autorizadas por dicha Secretaría.

En abril de 1996, se lleva a cabo la cuarta reforma, mediante la adición de un último párrafo al artículo, en los siguientes términos: “La estructura constitutiva de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado y cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura y sus reformas, deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio.”

Con base en estas reformas se inserta en el sistema financiero mexicano la figura de las Sofoles, siendo la fracción cuarta del artículo 103 la única referencia existente en la ley con respecto a la nueva entidad financiera.

LA OPERACIÓN DE LAS SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO (SOFOLES)

De acuerdo con el marco jurídico recién descrito, las Sofoles deben reunir las siguientes características:

1. obtener autorización de la SHCP para operar como sociedades financieras de objeto limitado;
2. captar indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Intermediarios;
3. otorgar créditos sólo para determinada actividad o sector;
4. contar en todo momento con una participación mexicana mayoritaria en su capital social;
5. cumplir con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
6. sujetarse a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México; y

7. someterse a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En cuanto a sus *reglas de operación*, estas suman 17, organizadas en tres capítulos referidos a su organización, operación y disposiciones generales.

En el capítulo I se establecen las bases para la organización y funcionamiento de las Sofoles, mediante la definición de las entidades participantes y los instrumentos jurídicos que regulan a las personas morales. Asimismo, se determinan los requisitos que deberán de cumplir las personas morales para la autorización de operaciones, el capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado (equivalente al 15 por ciento del importe del capital mínimo que se determine para las instituciones de banca múltiple), los términos en que se invertirá el capital pagado y las reservas de capital de la sociedad.

En el capítulo II, se hace referencia a las operaciones que las sociedades podrán efectuar siendo las más importantes, captar recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sujetos a la condición a que se refiere la siguiente regla; obtener créditos de entidades financieras del país y del extranjero en los términos de las disposiciones legales aplicables; otorgar créditos a la actividad o al sector que se señale en la autorización correspondiente e invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización. En el aspecto de la emisión y colocación de valores se requiere un dictamen emitido por una institución calificadora de valores, y para fusionarse, escindirse o transformarse se requerirá la autorización de la SHCP.

Por último, en el capítulo III se fijan las disposiciones generales en los aspectos referentes a los avisos sobre cambio de ubicación o clausura de cualquiera de sus oficinas o sucursales; la suspensión de la publicidad cuando ésta implique inexactitud, confusión o competencia desleal respecto de sus operaciones o servicios. Lo relevante de este capítulo son las disposiciones sobre la contabilidad, las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en cuanto a fijar las reglas para determinar el límite máximo de los activos de las sociedades y el límite mínimo de sus obligaciones y responsabilidades, las operaciones prohibidas de las sociedades y la revocación de la autorización para operar.

En realidad la operación de las Sofoles está muy acotada y regulada por la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siendo su función principal orientar al que quiere invertir en algo, por la cual recibe *una comisión*; es por lo tanto una banca de comisión y no de intermediación. Un intermediario compra barato y vende lo más caro posible, mientras que una banca de comisión *pone de acuerdo a las partes compradora y vendedora, por lo cual cobra una comisión, sin tomar en cuenta en qué condiciones se encuentra el dinero* (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles).

En este sentido las Sofoles tienen como objetivo otorgar créditos o financiamiento para la planeación, adquisición, desarrollo o construcción, enajenación y administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles, a sectores o actividades específicos, es decir atiende a aquellos sectores que no han tenido acceso a los créditos ofrecidos por los intermediarios financieros existentes. De esta manera *las Sofoles tienen una participación muy importante dentro del sistema financiero ya que amplían la capacidad productiva y reactivan la actividad económica del país* (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles).

Cabe aclarar que las sociedades tienen una función muy parecida a otras instituciones de crédito, pero sus operaciones están limitadas de acuerdo con la autorización concedida por la SHCP y por lo tanto no pueden realizar todas aquellas actividades que llevan a cabo otras instituciones como los bancos. Es importante mencionar que las Sofoles tienen prohibido otorgar créditos a una actividad o sector diferente al autorizado.

Como se aprecia en las reglas de operación, a diferencia de los bancos, no captan recursos directamente del público y se instituyen a partir de recursos propios aportados por sus socios. A pesar de esta característica, estas sociedades deben enfrentar algunos problemas, como por ejemplo pagar el 10 por ciento del costo de su capital a la SHCP, mientras que los bancos pagan sólo el 2 por ciento.

SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA ATENDIDOS POR LAS SOFOLES

Los sectores atendidos son siete: hipotecario e inmobiliario; de la micro, pequeña y mediana empresa; de la banca especializada; de comunicaciones y transportes; de computación; de administración de garantías y de la

actividad agropecuaria. Por lo tanto los créditos que otorgan dichas instituciones están referidos al consumo, a operaciones comerciales e hipotecarias, a la pequeña y mediana empresas y a las tarjetas de crédito.

Si bien las Sofoles atienden diversos sectores de la economía nacional, el presente trabajo se referirá sólo a las encargadas de originar, administrar y cobrar créditos hipotecarios.

LAS SOFOLES Y EL MERCADO NACIONAL DE VALORES

Estas instituciones solamente pueden captar recursos mediante préstamos de instituciones financieras nacionales o extranjeras, o bien, mediante la colocación de valores calificados e inscritos en el Registro Nacional de Valores, siendo este último mecanismo el que más ha sido utilizado. Por ello, de 1999 a la fecha, las emisiones de las Sofoles han mantenido un importante crecimiento, el cual ascendió en el mes de junio del 2003 a 23,878 millones de pesos; de este total las dos dedicadas a la actividad automotriz aportaron 70 por ciento del total seguidas por seis del ramo inmobiliario con 26.5 por ciento y el restante 3.5 por ciento provino de emisiones de tres sociedades especializadas en otros sectores (véase cuadro 1).

Como las emisiones de las dos automotrices han sido garantizadas desde su casa matriz en Estados Unidos, las calificaciones obtenidas (“AA” o “AAA”) les han permitido acceder al mercado de inversionistas institucionales. Sin embargo, las Sofoles inmobiliarias que han realizado colocaciones de largo plazo (siete años), como Hipotecaria Nacional, Su Casita, Crédito y Casa y Metrofinanciera, han tenido que recurrir a emisiones estructuradas para obtener las calificaciones antes mencionadas, lo cual ha elevado el costo total. Adicionalmente, éstas Sofoles han colocado emisiones de mediano plazo, totalmente quirografarias, como las de Hipotecaria Nacional y Su Casita, de 4.5 y 2.5 años, respectivamente.

Siendo la colocación de valores una de las fuentes importantes de recursos para las Sociedades, es importante conocer el porqué del alto costo de financiamiento. El proceso inicia contratando a una empresa encargada de la colocación, con la que se diseña el producto; usualmente se maneja el tipo de crédito denominado certificados bursátiles a plazos de siete años, y la Sofol tiene seis años para utilizar el crédito y el último año para pagarlo. El certificado se coloca entre el público, se califica la emisión por una calificadora de valores, de las que sólo hay tres en el país y éstas son extranjeras. Dependiendo

Cuadro 1
Colocaciones de las Sofoles en el mercado de valores, 1999-2003
(Miles de pesos)

<i>Sofol</i>	<i>1999</i>	<i>%</i>	<i>2000</i>	<i>%</i>	<i>2001</i>	<i>%</i>	<i>2002</i>	<i>%</i>	<i>Jun-03</i>	<i>%</i>
Ford	1'500,000	95.2	3'000,000	85.2	8'000,000	65.8	10'000,000	52.5	11'246,667	47.1
GMAC					1'900,000		4'844,999	25.4	5'544,999	23.2
Hipotecaria Nacional	40,684	2.6	300,000	8.5	1'258,300	10.3	1'570,980	8.2	2'151,000	9.0
Su Casita	9,870	0.6	145,537	4.1	350,114	2.9	1'225,792	6.4	1'729,555	7.2
Crédito y Casa							65,211	0.3	1'176,433	4.9
Metrofinanciera							500,000	2.6	1'080,000	4.5
Navistar					500,000	4.1	500,000	2.6	500,000	2.1
F: Compartamos							150,000	0.8	200,000	0.8
Hipotecaria Comercial										
América			50,000	1.4	100,000	0.8	100,000	0.5	100,000	0.4
Hipotecaria México							40,000	0.2	100,000	0.4
F Independencia	25,000	1.6	25,000	0.7	50,000	0.4	50,000	0.3	50,000	0.2
Total	1'575,554	100	3'520,537	100	12'158,414	100	19'046,982	100	23'878,654	100

Fuente: Sofol Hipotecaria Nacional.

de la estructura de la operación se da una calificación, que puede ser “A”, “AA” y “AAA”; si la operación se ve bien garantizada se le otorga la máxima calificación para que el mercado la tome y no pague una tasa de interés alta. Actualmente la función de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) es garantizar las emisiones y en algunos casos otorga un 14, 15 o 16 por ciento de garantía; con ese apoyo la calificadora le da una triple A, porque si existe una pérdida la SHF paga el 14 por ciento y después la Sofol garantiza otro porcentaje.

El siguiente paso es constituir un fideicomiso que recoge los recursos del mercado y los administra. Las Sofoles presentan al fideicomiso los créditos puentes que van colocando con los promotores o desarrolladores inmobiliarios, los cuales deben cumplir con los requerimientos comprometidos por el fideicomiso con el inversionista; si se cumple con lo anterior los recursos están disponibles, mientras el constructor va vendiendo las casas; la Sofol le va pagando al fideicomiso el recurso, que se hace revolvente, con lo cual se puede seguir contando con más recursos.

En resumen, el proceso es el siguiente: el fideicomiso es el que tiene los recursos, la Sofol le lleva el expediente de un crédito que ha firmado con el constructor, al cual ya se le dio un anticipo del 20 por ciento. Para construir, las sociedades otorgan el 65 por ciento del valor del proyecto, y se anticipa al constructor el 20 por ciento del 65 por ciento. Se presenta toda la información que solicita el fideicomiso y si éste la considera correcta y la hipoteca consta en el Registro Público, se comprueba que la hipoteca esté constituida a favor del fideicomiso y de la Sofol, se da un anticipo a la sociedad y luego se va pagando conforme los avances de obra. En el caso de no pagar puntualmente, el moroso se sustituye en el fideicomiso, ya que no se acepta la falta de pago (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles). De acuerdo con los representantes de las Sofoles la obtención de los recursos funciona bien, aunque hay que efectuar muchos trámites y el dinero es caro, porque hay que pagar al mercado, al calificador, a la Comisión Nacional Bancaria y a la casa de bolsa por registrar, y además se deben pagar publicaciones y a los abogados que hacen las operaciones.

LAS SOFOLES HIPOTECARIAS

Las Sofoles hipotecarias son instituciones para financiar la construcción de vivienda y otorgar créditos hipotecarios destinados a la compra de diversos tipos de casas-habitación. Como ya se mencionó, estas sociedades

funcionan captando recursos financieros (operaciones pasivas) por medio del mercado bursátil los cuales son colocados posteriormente a través de los créditos que ofrecen estas instituciones (operaciones activas).

Actualmente las sociedades hipotecarias tienen relación con dos tipos de clientes: los promotores y constructores de vivienda (como GEO, ARA, Hir, Demet, entre otros) a quienes les prestan dinero para la edificación de sus desarrollos, especialmente para vivienda con valor no mayor a 470,000 pesos. No obstante, a partir del año pasado empezaron a prestar recursos para la edificación de conjuntos de vivienda de nivel medio-residencial, de 500,000 hasta dos millones de pesos.

Otro cliente de las Sofoles es el comprador directo que tiene necesidad de un crédito para adquirir una vivienda, a quien se le califica previamente para saber si es sujeto de crédito y decidir si se autorizan o no los recursos solicitados. La población sujeta de crédito fluctúa entre los 18 y 65 años de edad, con trabajo formal e informal pero con ingresos comprobables de 6,000 a 17,000 pesos (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles).

Para acceder al crédito, la población hace contacto con los desarrolladores como ARA, GEO u otros para convertirse en acreditado, el constructor lo canaliza con la Sofol que generalmente es la que financió la construcción de las viviendas. Estas sociedades califican a los clientes individualmente y otorgan el crédito con plazo de 20 a 30 años. Sin embargo, el crédito pueden liquidarlo en menor tiempo si así lo desean, por medio de pagos anticipados a capital, con lo que se ahorran intereses y disminuye la vida del crédito.

Si bien, como ya se mencionó, las Sofoles surgen en el marco del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLCAN), con el propósito de desregular el sistema financiero mexicano, las hipotecarias inician operaciones después de la crisis mexicana de 1994, cuando los bancos deciden ya no financiar vivienda: ni construcción ni adquisición; desde entonces la demanda la han absorbido las Sofoles.

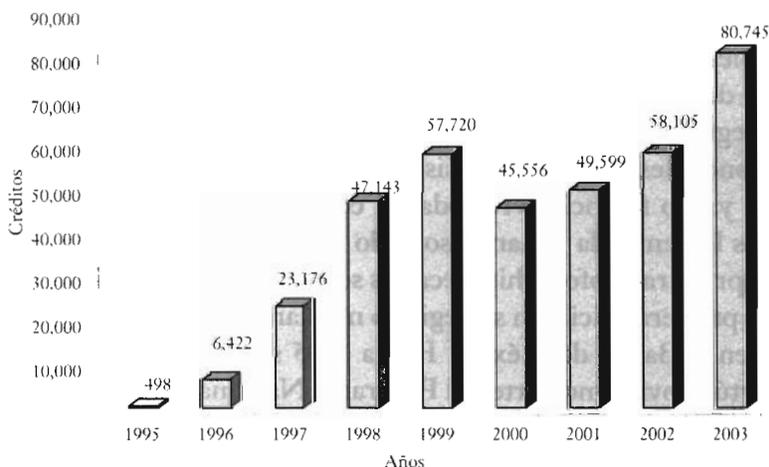
Las primeras Sofoles hipotecarias se encargaron de la vivienda media. Las seis primeras hicieron su registro mediante el Fovi, fideicomiso constituido en el Banco de México. Hacia 1995 son incluidas en las subastas que efectúa Fovi como parte del Programa Nacional de Vivienda. Al principio Fovi no les daba financiamiento porque eran pequeñas; comenzaron con un capital de nueve millones de pesos, cuando el dólar estaba a 3.30

pesos, entonces el capital era de casi tres millones de dólares. Como ya se mencionó, Fovi no quería trabajar con las Sofoles y sus representantes argumentan que por desconocimiento sólo quería trabajar con la banca; tuvo que intervenir directamente el presidente Ernesto Zedillo para que el Banco de México le diera 6,000 créditos, 1,000 para cada sociedad (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles).

La banca se había retirado por los problemas financieros de esos años, entonces estas sociedades eran las únicas que querían dar crédito, sin embargo no estaban interesadas en trabajar con la vivienda de interés social; su segmento de interés era la vivienda media y residencial, pero no consiguieron dinero para este tipo de vivienda, entonces se afianzaron en lo que había, que eran fondos del Fovi y ahora ya no quieren salir de ahí.

Como se muestra en la gráfica 1, año con año la actividad en la originación de créditos hipotecarios se ha incrementado de manera extraordinaria; al comparar los nueve años se aprecia que el número de créditos se multiplicó por un factor igual a 162.1, con incrementos diferenciales: en 1995 parte de una cifra baja y hasta 1999 el crecimiento es alto; a partir de este último año la tasa de crecimiento ha disminuido del 74 al 23 por ciento promedio anual. El total de créditos de 1995 a octubre del 2003 asciende a 368,964 créditos otorgados por Sofoles hipotecarias (véase gráfica 1).

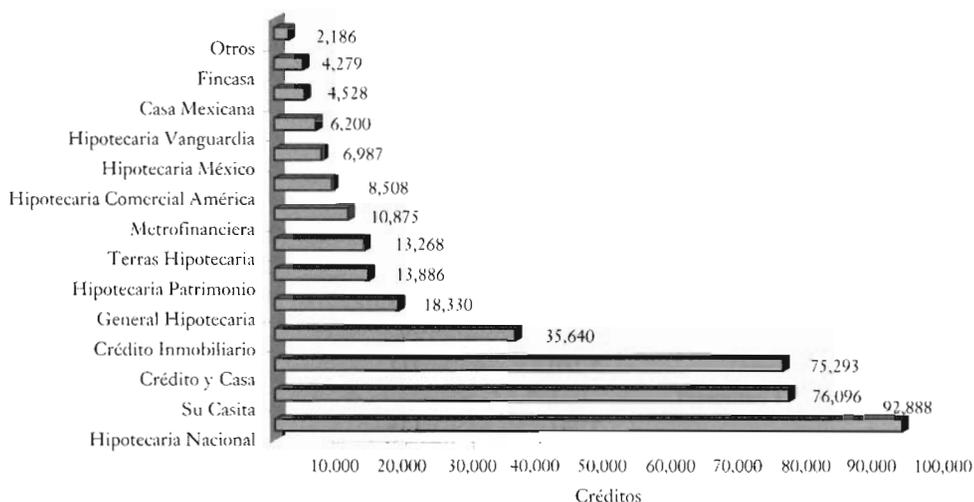
Gráfica 1
Créditos hipotecarios originados por las Sofoles, 1995-2003
(Agosto de 2003)



En este último año, del total de créditos otorgados cuatro Sofoles han trabajado tres cuartas partes de los mismos: Hipotecaria Nacional, 25 por ciento; Su Casita, 20.9; Crédito y Casa, 20.4 y Crédito Inmobiliario, 10 por ciento. El resto, 23 por ciento, lo han financiado 13 Sofoles (véase gráfica 2).

Estas cuatro sociedades son las que poseen el mayor porcentaje de activos del total de las 17 Sofoles. La cartera vencida promedio es de 1.95 por ciento a septiembre del 2003 y entre las 17 fluctúan entre 0.72 y 5.25 por ciento, lo cual nos indica que el otorgamiento de los créditos ha sido rentable para las Sofoles y los requisitos han funcionado para la elección de los sujetos de crédito (véase gráfica 2).

Gráfica 2
Créditos hipotecarios originados por cada Sofol
(Agosto de 2003)



De los créditos individuales (368,964) el mayor porcentaje se ha trabajado con fondos de Fovi-SHF: al Programa de Financiamiento a la Adquisición de Vivienda (Profivi) se han otorgado 143,353 créditos que representan el 38.9 por ciento; mediante el Programa de Subsidio a la Vivienda (Prosavi) se han canalizado 70,209 que representa un 19 por ciento; en el programa normal se han entregado 100,586 créditos, el 27.3 por ciento, y mediante el Programa Extraordinario de Créditos del

Fovissste se han canalizado 50,844 para adquisición de vivienda nueva y 920 créditos individuales para la construcción, es decir el 14 por ciento.

Aunque la cartera vencida se mantiene en niveles manejables, por debajo del 2 por ciento de la cartera total, los niveles de cobertura de reservas para cartera vencida han bajado considerablemente, con coberturas inferiores al 50 por ciento de la cartera vencida reportada casi para todas las compañías, con excepción de Hipotecaria Nacional, Hipotecaria Comercial América Vanguardia y Finacasa. Este nivel tan bajo de reservas es un punto de gran debilidad y vulnerabilidad financiera del sector (véase cuadro 2).

Cuadro 2
Activos, capital contable, cartera vencida
y reservas por Sofol

<i>Sofoles hipotecarias</i>	<i>Activo total (millones de pesos)</i>	<i>Capital contable (millones de pesos)</i>	<i>Cartera vencida/ Cartera total</i>	<i>Reservas/ Cartera vencida</i>
Hipotecaria Nacional	22,781	1,419	1.18	52.84
Hipotecaria Su Casita	15,200	1,065	2.22	43.68
Hipotecaria Crédito y Casa	12,087	815	2.57	38.37
Crédito Inmobiliario	5,380	501	3.89	37.84
Metrofinanciera	5,127	314	1.32	37.77
General Hipotecaria	3,924	271	5.25	13.01
Patrimonio	3,860	297	1.98	44.80
Finacasa Hipotecaria	2,360	213	0.48	51.83
Hipotecaria ING Comercial A.	2,243	175	0.74	94.31
Hipotecaria México	2,220	183	2.80	20.18
Terras Hipotecarias	2,103	158	1.95	29.83
Hipotecaria Vanguardia	1,372	118	0.72	72.62
GMAC Hipotecaria	928	42	0.00	0.00
Operaciones Hipotecarias de México	389	68	4.38	4.87
Hipotecaria Casa Mexicana	349	41	0.00	0.00
Fomento Hipotecario	118	21	0.00	0.00
Hipotecaria Associates	50	50	0.00	0.00
Total	80,491	5,751	2.01	38.89

Si el acreditado no puede pagar por alguna circunstancia, se le ofrecen varias opciones: una es buscar quién pueda comprar la casa para recuperar el enganche y hacer un traspaso legal del crédito. Si no hay quien la adquiera, puede dar la propiedad en pago mediante un avalúo; pero, si el dueño no acepta ninguna de las opciones anteriores, se termina en un juicio.

CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO

Según la información de la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado A.C. (AMSFOL), las características de los créditos son las mismas y la diferencia la marca el trato personalizado de cada Sofol. El plazo de pago mayoritario es de entre 20 y 30 años, aunque existen instituciones que trabajan únicamente con plazos que van de siete a 10 años.

El porcentaje de financiamiento oscila entre 50 por ciento del valor hasta un máximo de 90 por ciento, y en este intervalo existen Sofoles que financian 60, 72 o bien 85 por ciento del valor de la vivienda.

Con relación a la tasa de interés que manejan las diferentes sociedades, es importante que antes de solicitar los recursos se verifique cómo abrirán el crédito; aunque cabe destacar que en la mayoría de casos el crédito –y, en consecuencia, el adeudo– queda registrado en unidades de inversión (UDI). Sin embargo a mediados de este año se están otorgando créditos en pesos, por la normatividad de la Sociedad Hipotecaria Federal. Los bancos cobran en promedio 15.5 por ciento anual y las Sofoles 12 por ciento en promedio más la inflación (que repercute en las UDI) y cada año se incrementa la mensualidad.

Por ejemplo, Hipotecaria Nacional maneja una tasa de 11 por ciento anual fija al salario mínimo en UDI (para vivienda de interés social) y de 12.5 anual fija para casas tipo medio residencial. Existen otros casos como Su Casita, empresa que maneja una tasa de interés de 12.75 por ciento anual fija a la inflación en UDI, y en caso de que la inflación sea mayor, los ajustes son semestrales.

Por su parte, Hipotecaria Comercial América maneja una tasa fija de 12.5 por ciento, e Hipotecaria Mexicana trabaja con un mercado abierto de 8.5 puntos porcentuales anual fija al salario mínimo en UDI. Cabe destacar que la tasa de interés también tiene que ver con el plazo que ofrece

la Sofol, por lo que puede variar de acuerdo con el número de años a pagar (tablas 1, 2 y 3 en el capítulo correspondiente del disco compacto)

Lo máximo que cobran las Sofoles, por comisión de apertura, es 4 por ciento y con frecuencia 3.5 por ciento. En el pago mensual se incluyen todos los gastos administrativos y adicionalmente se debe pagar un seguro de vida y daños que no puede ser superior al 0.75 por ciento anual del importe del crédito. Por ejemplo si el crédito es de 200,000 pesos, el seguro sería de 1,500 pesos anuales que se debe pagar de manera mensual.

En cuanto a la supervisión de la calidad de la vivienda, las Sofoles son entidades estratégicas, ya que ellas, por la forma de su trabajo en el otorgamiento de los créditos, son las que llevan a cabo este trabajo de supervisión, lo que constituye una forma de garantizar los pagos por parte de los acreditados.

Desde la solicitud del crédito para la construcción se valora el proyecto, se pide que cumpla con los reglamentos de construcción en los aspectos de iluminación, ventilación y estructurales. No se da un crédito si no se hace una inspección del terreno tanto en la noche como en día. De cada crédito se forma una carpeta muy extensa de todas las características.

Una vez otorgado el crédito se visita la construcción cada dos semanas y se revisa el avance de obra para entregar los recursos siguientes. La experiencia de las Sofoles es que si se descuida la calidad esto afecta la probabilidad de pago, es decir, la población que no paga a tiempo objeta problemas de calidad. De acuerdo con cifras de la Asociación de Sofoles el 30 por ciento no paga por este concepto y ellos afirman que al tener una cartera vencida baja entonces la calidad no está mal. Además el 10 por ciento de las viviendas que se construyen actualmente tienen problemas de acabados y no de calidad; de estos problemas el 95 por ciento se solucionan, porque la consecuencia es que no se vuelve a financiar al constructor. En conclusión la inferencia de las Sofoles es la venta: si una casa se vende y la gente paga con puntualidad es que no tiene problemas de calidad.

LAS SOFOLES Y LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA

Infonavit

Con el Infonavit se está trabajando desde 1997, no de manera directa sino con los promotores; las Sofoles otorgan un crédito al constructor para la

edificación de viviendas, luego éste se las vende a los derechohabientes del Infonavit, el instituto le da el crédito al adquirente y con eso le pagan a la Sofol el crédito.

Fovi-Sociedad Hipotecaria Federal

Con la SHF es el trabajo más importante que realizan los intermediarios. La Hipotecaria Federal fondea a las sociedades, son los acreedores. A principio era Fovi, después cambió a banca de desarrollo; según información de las sociedades, ellas estaban cansadas de Fovi porque cada vez que existían cambios en el Banco de México cambiaban los funcionarios de Fovi, los cuales no tenían idea de lo que era la vivienda. Por ello, se propuso que era necesario constituir un banco de desarrollo que se profesionalizara y apoyaron la constitución de la SHF; es importante anotar que los intermediarios financieros pagaron los estudios para la constitución de la SHF, los cuales se encargaron al Instituto Tecnológico Autónomo de México, institución con poca experiencia en el financiamiento y estudio de la vivienda.

Según la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, A.C. (Amsfol) la SHF está trabajando con mucho éxito. La nueva administración ya aprendió muy rápido y mantuvo la mayor parte de la estructura de Fovi. El gobierno es el dueño de toda la banca de desarrollo; el accionista principal es el gobierno federal, mediante la SHCP; ahora ya no se acuerda con el Banco de México. La autoridad es el secretario de Hacienda, aunque en el Consejo Directivo está representado el gobernador del Banco de México.

Las Sofoles tienen un contrato con la SHF, mediante el cual se comprometen a proporcionar el fondeo para créditos puente o para individuales. A partir de este año ya no fondea créditos puente; ahora la tendencia es dar garantía para que las sociedades consigan recursos por fuera, pero con su garantía. Esta es adecuada porque la otorga el gobierno federal; así se obtuvieron este años 18,000 millones de pesos de la banca privada y de la de desarrollo.

La SHF sigue fondeando de manera directa los créditos individuales y dan los recursos para prestar el dinero a largo plazo. Después las Sofoles administran el crédito de largo plazo y realizan la cobranza y el crédito puente también.

Las comisiones que se cobran son según el cliente; se les puede cobrar desde el 2 por ciento sobre el valor del crédito hasta el 2.5 por ciento sobre el valor del proyecto. Se proporciona crédito a tasa interna de retorno (TIR) más cinco o siete puntos y depende del cliente y del valor de la operación (tablas 1, 2 y 3 en el capítulo correspondiente del disco compacto).

Para los créditos individuales, la SHF presta el dinero a tasa de UDI más 5.76 a 9 y las Sofoles ponen un diferencial del 2.1 por ciento; adicionalmente se cobra un seguro SWAP para convertir las UDI a salarios mínimos, se cobra un seguro de vida y de daños de 0.75 del valor del crédito y se cobra una comisión de apertura que varía del 3 al 4 por ciento. La comisión por cobranza es de 65 a 110 UDI, dependiendo del valor del inmueble; los estudios socioeconómicos, el buró de crédito y el avalúo cuestan 800 pesos.

Fovissste

Con Fovissste sólo originan el crédito. Se celebró un contrato en la SHF para que por conducto de las Sofoles originen el crédito, es decir, a los trabajadores al servicio del Estado que obtuvieron el derecho a un crédito, se les da un certificado y éste se registra con las sociedades, se hace un vínculo con el sistema del Fovissste y se le solicitan siete o ocho requisitos o comprobantes; después se firma una escritura pública y la SHF da los recursos para pagar al desarrollador. En ese momento el Fondo empieza a hacer los descuentos al trabajador y posteriormente le paga al SHF.

Las comisiones que se cobran por originar el crédito fueron en un inicio de 3,000 pesos, por los primeros 20,000 créditos; de 20,000 a 25,000 se cobraron 2,500 pesos, de 25,000 en adelante 2,000 pesos, esta es la tarifa actual, la cual es considerada por las Sofoles como mínima debido al inmenso trabajo que se realiza. Se califica como una mala negociación, por lo cual se tiene que estimar eso en el futuro (entrevista al presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles).

La Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, A.C. (AMSFOL)

Con la finalidad de agrupar a las sociedades financieras de objeto limitado que obtienen autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, para constituirse y operar en términos de lo dispuesto por la Ley General de Instituciones de Crédito, fracción IV, artículo 103, se constituyó la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado A.C. (AMSFOL) el 23 de febrero de 1994.

Esta Asociación agrupa en la actualidad a 34 Sofoles, 17 dedicadas al sector hipotecario con más de 500 oficinas, de las cuales 14 trabajan con FOVI ahora SHF, Fovissste e Infonavit (véase cuadro 3). Los empleados ascendían a 2,000 y se han creado 61 nuevas sucursales. La cartera vencida era del 6 por ciento en el 2000 y tienen una cobertura de 150 ciudades del país.

Cuadro 3
Número de Sofoles por actividad

<i>Tipo de Sofol</i>	<i>Número</i>
Automotriz	2
Bienes de capital y transporte	2
Bienes de consumo y créditos personales	5
Financiamiento a intermediarios o distribuidores	4
Hipotecario	17
Micro, pequeña y mediana empresas	4
Total	34

Entre las acciones que ha impulsado la Asociación están la aprobación del Código de Ética que a partir del 6 de agosto del presente año aplica a las Sofoles, así como a la AMSFOL. El documento está compuesto por 21 artículos en los que se norman, supervisan y sancionan las relaciones de los funcionarios y empleados de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado con clientes, competencia, instituciones públicas y privadas, así como con la AMSFOL.

La importancia de la Asociación radica en el trabajo en conjunto y coordinado, especialmente con las dependencias del gobierno federal en la búsqueda de la consolidación y expansión de estas entidades en el sistema financiero nacional.

CONCLUSIONES

1. El sistema de financiamiento para la construcción y adquisición individual de una vivienda es cada vez más controlado por las sociedades

de objeto limitado (Sofoles), las cuales a pesar de atender población de escasos recursos mediante el subsidio, su población objetivo sigue siendo la que le dio su origen: la de ingresos medios y altos. Según información de algunas Sofoles del 100 por ciento de las personas que se acercan a su oficina para solicitar un crédito hipotecario, el 60 por ciento pretende adquirir una vivienda con subsidio, pero ellas sólo responden en un porcentaje muy bajo del 20 por ciento.

2. Al constituir una opción mayoritaria, las viviendas financiadas por las Sofoles son costosas debido a que los recursos que obtienen son muy onerosos. Cuando consiguen recursos por medio de emisiones, éstos resultan con 15 o 16 por ciento adicionales y asimismo en el costo de la vivienda se incluyen las comisiones, de las cuales la más importante es la referida a la cobranza, que asciende a 150 pesos mensuales y representa un incremento en el crédito de 36,000 pesos en un plazo de 20 años.

3. En cuatro sociedades se concentran las tres cuartas partes de los créditos hipotecarios otorgados; ellas son las que poseen el mayor porcentaje de activos del total de las 17 Sofoles.

4. De los 368,964 créditos individuales otorgados los porcentajes más altos lo representan los fondos públicos: el Fovi-SHF mediante el Programa de Financiamiento a la Adquisición de Vivienda (Profivi) el representa el 38.9 por ciento; el Programa de Subsidio a la vivienda (Prosavi) del 19 por ciento y 27.3 por ciento del Programa Normal. El Fovissste representa el 14 por ciento por medio del Programa Extraordinario de Créditos.

5. A pesar de que las Sofoles llevan a cabo la supervisión de los desarrollos habitacionales en los aspectos jurídicos y técnicos, el aspecto de la calidad de las viviendas que financian se reduce a la venta; en otras palabras, si una casa se vende y la gente paga con puntualidad es que no tiene problemas de calidad y no se toman en consideración otros factores como los sociales y culturales.

René Coulomb y Martha Schteingart

NECESIDADES HABITACIONALES PRESENTES Y FUTURAS

Las condiciones físicas del parque de vivienda actual

La vivienda en México ha experimentado desde mediados del siglo XX un importante proceso de mejoramiento. Tres factores han incidido en ello: el proceso de urbanización, los programas de vivienda nueva terminada, pie de casa, mejoramiento o ampliación, además de los programas públicos de introducción de servicios urbanos, y el mejoramiento de las condiciones habitacionales del país por los propios habitantes.

Sin embargo, las condiciones en las que se encuentra el parque habitacional existente (23.1 millones de viviendas en 2000), son aún bastante deficientes. Es así como en el año 2000, existía un total de 987,976 hogares que compartían su vivienda con otro hogar, mientras los indicadores en términos de materiales, espacios, servicios e instalaciones arrojan carencias que afectan todavía a millones de personas en el país. Casi 10 millones de personas carecen de un servicio tan esencial para su salud como es el de agua potable dentro de su vivienda; 22 millones no disponen de un sistema adecuado de eliminación de aguas negras (drenaje o fosa séptica); 14 millones viven todavía en espacios donde el piso es de tierra y casi 22 millones de habitantes en México ocupan viviendas de un solo cuarto.

Por otra parte, las condiciones habitacionales de la población presentan fuertes diferencias dentro del territorio nacional y entre grupos sociales. Así, la calidad de las viviendas (en cuanto a materiales, servicios y

espacios habitables) disminuye en las ciudades de menor tamaño y todavía más en los asentamientos rurales. Por otra parte, está claro que varios grupos de la población se encuentran en desventaja frente a otros para mejorar su situación habitacional. Al lado de la muy importante determinación que ejercen los niveles de ingreso sobre la calidad de la vivienda, existen hogares que por sus características demográficas (con jefes ancianos, muy jóvenes o mujeres), por su pertenencia a sectores indígenas, por ser hogares unipersonales, o por tener miembros discapacitados, tienen mayores dificultades para mejorar su situación habitacional.

Transición demográfica y necesidades de vivienda al año 2030

Las transformaciones en los componentes básicos de la dinámica demográfica del país (fecundidad, mortalidad y migración) no sólo afectan el crecimiento total de la población sino también la estructura por edad y sexo de la misma, lo cual impacta directamente el tipo de necesidades habitacionales actuales y futuras del país. La transición demográfica se expresa en un aumento importante de las edades centrales dentro de la pirámide de edades y en un fuerte incremento en la formación de nuevos hogares; esto produce importantes y crecientes necesidades no sólo en cuanto a la generación de empleos, sino también de vivienda. Entre los años 2000 y 2030, la población crecerá en un 26.5 por ciento, pero el acervo habitacional del país lo hará en un 88.5 por ciento.

Tres tipos de hogares tendrán una importancia creciente, con necesidades de vivienda diferentes a la de una “familia”: los hogares unipersonales, los hogares dirigidos por mujeres y los hogares con ancianos. Una población en proceso de envejecimiento cambia sus necesidades no sólo en lo que se refiere a seguridad social y pensiones, sino también en cuanto a cómo satisfacer necesidades habitacionales específicas.

Satisfacer las necesidades habitacionales del país al año 2030 implica producir 20.5 millones adicionales de viviendas con respecto a las que existían en el año 2000. Las mayores necesidades se presentarán entre los años 2000 y 2020 y, en promedio, se requerirán 717,000 viviendas anuales durante los primeros 10 años (2000-2010), 729,000 en los siguientes 10 (2010-2020) y 598,000 durante la tercer década (2020-2030).

De seguir las tendencias actuales del proceso de urbanización, el 84 por ciento del crecimiento del parque habitacional (16.7 millones de vivienda) se localizará dentro de las ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN). En las grandes aglomeraciones urbanas del país, a pesar de que la población crecerá en menos de una tercera parte, su parque habitacional se habrá casi duplicado a lo largo de las tres próximas décadas. Ello representa un enorme desafío para la planeación y la gestión del futuro desarrollo urbano, y en particular para la sustentabilidad ambiental, económica y sociopolítica de las zonas metropolitanas, actuales y futuras.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006 (PNDU), las ciudades del país ocupan alrededor de 800,000 hectáreas y albergan el 66 por ciento de la población nacional, alojada en 18 millones de viviendas, con una densidad promedio de 22.5 viviendas por hectárea. Agregar otras 16.7 millones de viviendas en las aglomeraciones urbanas existentes significaría entonces incorporar al desarrollo urbano del Sistema Urbano Nacional otras 770,000 hectáreas. Sin embargo, un proceso de densificación de alrededor del 20 por ciento de las áreas urbanas existentes (con una densidad habitacional bruta de 27 viviendas por hectárea al año 2030), permitiría reducir esta necesidad de suelo por urbanizar a 420,000 hectáreas.

Los requerimientos de suelo a urbanizar dentro de las ciudades del SUN dependerá de tres grandes factores: *a*) la evolución de las áreas ya urbanizadas (replamamiento de las ciudades centrales y densificación de las periferias en consolidación), *b*) las formas que adoptarán los procesos de su crecimiento espacial y urbano y, de modo destacado, el papel que jugará la mayor o menor capacidad para evitar la proliferación de desarrollos periféricos de baja densidad, sean legales o ilegales, y *c*) la evolución de las distintas formas de producción de vivienda.

La demanda habitacional

A diferencia de las necesidades de vivienda, la demanda habitacional efectiva está determinada no sólo por la dinámica demográfica y los rezagos acumulados, sino también por la capacidad de pago de la población. Otros factores influyen, además, en la constitución de la demanda efectiva en relación con las diferentes formas de acceso a la oferta habi-

tacional: las preferencias y expectativas de los demandantes en cuanto a: 1. tener casa propia o rentada; 2. constituir o no un patrimonio familiar; 3. invertir en el mejoramiento de su vivienda o en otros rubros del gasto del hogar, etcétera.

Pero el trasfondo de la demanda habitacional se sitúa fundamentalmente en el comportamiento macroeconómico del país y en su repercusión en los ingresos reales de la población y el tipo de empleo. Uno de los factores que incide de manera importante en la estructura de la demanda habitacional es el ingreso familiar, cuya distribución en los últimos 10 años ha sufrido escasas variaciones. Pero para constituirse en demanda efectiva de un crédito hipotecario (y de ciertos tipos de alquiler) los hogares tienen que tener un empleo regular comprobado, ser afiliada(o) a los fondos de vivienda, etcétera.

La tercera parte de los derechohabientes del Infonavit y Fovissste tienen ingresos familiares menores a 3 salarios mínimos, lo que los excluye de la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario, de acuerdo con las características actuales de la oferta. En cambio, la mayoría de los derechohabientes de dichas instituciones pertenecen a estratos de ingresos que, teóricamente, no requieren de subsidios habitacionales. Por otra parte, de los hogares que sí tienen ingresos suficientes para acceder al tipo de vivienda comercializada con créditos de Infonavit y Fovissste, más de la tercera parte no son derechohabientes de dichas instituciones.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la abrumadora mayoría de los hogares que pagan cuotas por la adquisición de una vivienda tienen ingresos mayores a ocho salarios mínimos y gastan en ello, en promedio, 1.5 salarios mínimos mensuales. La mayoría de la población mexicana accede a la propiedad de su casa por medios diferentes al pago de un crédito. Por otra parte, son muy pocos los créditos habitacionales accesibles a los hogares con menos de ocho salarios mínimos mensuales. Todo ello indica que la demanda efectiva de vivienda es inferior a su nivel teórico enunciado por las metas programáticas del gobierno federal: 750,000 viviendas para el año 2006.

La evaluación de la demanda habitacional, para los próximos 30 años, según la capacidad de pago de la población demandante,¹ puede resumir-

¹Se toma como fuente de información sobre la estructura de los ingresos de la población la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, y no el Censo de Población y Vivienda (véase sobre ello el capítulo 3).

se en los términos siguientes: la demanda efectiva del tipo de vivienda que financian actualmente los distintos organismos nacionales de vivienda (hogares con ingresos entre cinco y 10 salarios mínimos) se sitúa en alrededor de ocho millones viviendas. Es decir, el promedio anual de la demanda efectiva de vivienda “social”, “económica” y “media” será de alrededor de 270,000 viviendas;² poco menos de la mitad de esta demanda se localizará en las zonas metropolitanas del país. Por su parte, la demanda efectiva de vivienda “residencial”, por parte de los hogares con ingresos superiores a 10 veces el salario mínimo, será de alrededor de 2.5 millones, es decir un promedio anual de 75,000 viviendas.

De no modificarse la actual estructura de la oferta de créditos hipotecarios, entre el año 2000 y el año 2030 el 51 por ciento de la demanda habitacional (alrededor de 12 millones de viviendas) estará fuera de la demanda efectiva de viviendas financiadas con créditos hipotecarios subsidiados y de la banca comercial. Se estima que cuatro millones de viviendas serán autoproducidas en asentamientos rurales; otras 4.5 millones se producirán por los propios pobladores en las aglomeraciones y ciudades del país, mientras, en las zonas metropolitanas, la demanda efectiva por vivienda en asentamientos populares será de aproximadamente 3.5 millones de viviendas.

La vivienda en arrendamiento

Es muy poco (re)conocido, por parte de los responsables de diseñar las políticas públicas, el papel que la vivienda en arrendamiento sigue desempeñando en la problemática habitacional del país. En ello influye el sostenido incremento de la propiedad de la vivienda, que se ha vuelto la forma de tenencia ampliamente mayoritaria en México. Hoy en día, solamente un hogar sobre cinco no es propietario de la vivienda que habita. Sin embargo, fenómenos antes mencionados, como la transición demográfica o los desajustes que caracterizan al mercado habitacional, generan una demanda significativa de vivienda en arrendamiento.

Por una parte, el desarrollo de las ciudades fronterizas, la creación de polos turísticos, la de-localización industrial hacia ciertas ciudades medias, entre otras formas del proceso de urbanización, generan procesos migrato-

²La meta programática del gobierno federal es, por su parte, superior a las 700,000 viviendas..

rios (350,000 hogares migran anualmente) cuyas necesidades de vivienda no se resuelven, por lo menos inicialmente, con el acceso a la propiedad. Por otra parte, distintos tipos de hogares no incluyen dentro de sus estrategias socioeconómicas, en forma temporal o permanente, el acceso a la propiedad de una vivienda. Tal es el caso de un porcentaje importante de los hogares recién constituidos y de los hogares unipersonales.

El objetivo subyacente a la política habitacional consiste en convertir a todo hogar en propietario de su vivienda, apoyándose sobre un aparente consenso de la sociedad mexicana: que el derecho constitucional “a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” es sinónimo del derecho a *ser propietario* de su vivienda. El análisis de la demanda lleva, sin embargo, a cuestionar una política habitacional centrada en el acceso generalizado a la propiedad de un lote y/o de una vivienda.

La investigación sugiere una necesaria revisión del actual marco legal, fiscal y financiero de la vivienda en arrendamiento a partir de cuatro estrategias: *a)* fomentar la conservación y ampliación del parque de vivienda en renta existente; *b)* incentivar el desarrollo de la vivienda en renta en las zonas urbanas en donde existen procesos demográficos y económicos que vuelven más necesarias este tipo de vivienda: (zonas fronterizas, polos turísticos y ciudades con importantes flujos de inmigración); y *c)* regular las relaciones sociales del alquiler de forma tal que se concilien los derechos, tanto de arrendadores como de arrendatarios.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN MÉXICO

La Ley Federal de Vivienda (LFV) y los programas nacionales de vivienda

La Ley Federal de Vivienda (de 1983) es reglamentaria del artículo 40. constitucional, el cual establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” y que “la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. El papel que asigna la ley al gobierno mexicano es el de un agente promotor en la provisión de vivienda, con una atención preferente a la población de escasos recursos y entiende a la vivienda tanto como un factor de bienestar social como de ordenamiento territorial. La LFV establece asimismo la intervención gubernamental en el mercado de suelo, mediante la constitución de

reservas territoriales y la provisión de suelo para programas habitacionales, sin embargo esta intervención se dio de manera muy limitada.

Por otra parte, la LFV establece que las acciones públicas del gobierno federal en materia de vivienda deben programarse a través del Programa Sectorial de Vivienda (art. 7o.) y así se elaboraron, entre 1978 y 2000, seis programas sucesivos, pero en ninguno de ellos se estableció un proceso de evaluación como lo marca el artículo 13 de la misma Ley. Su análisis comparativo permite, sin embargo, evidenciar cambios significativos en la visión gubernamental acerca del papel del Estado mexicano y del derecho a la vivienda establecido en la Constitución.

El análisis de dichos cambios permite evidenciar una sensible evolución de la política habitacional en México. Si bien hasta finales de los años ochenta, los programas de vivienda expresaron la concepción de un Estado promotor (no constructor), ella se fue transformando, a partir del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda (1993), hacia la visión de un Estado “facilitador” e impulsor de una fuerte desregulación en el campo de la producción habitacional.

Los aspectos financieros, como la solvencia de los acreditados o la revolvencia de los créditos hipotecarios, fueron adquiriendo cada vez más relevancia en los programas, en detrimento de dos elementos inicialmente claves de la política habitacional: la atención prioritaria a la población de bajos ingresos y la vinculación de la vivienda con el desarrollo urbano. Se impulsó la industrialización y producción a gran escala de la vivienda terminada, dejando de lado el apoyo financiero a programas de vivienda progresiva y lotes con servicios. La necesidad de aumentar los recursos fiscales destinados al sector de la vivienda fue remplazado por la búsqueda de fuentes alternativas de recursos provenientes de los mercados de dinero, nacionales y extranjeros. Respecto a las reservas territoriales, la importancia asignada a este tema fue desapareciendo, dejándose la provisión de tierra para los programas habitacionales a los productores de vivienda y al mercado.

Los programas nacionales de vivienda se fundamentan principalmente en la acción de los organismos nacionales de vivienda (Onavi) y, en mucho menor medida, en la de los Organismos Estatales de Viviendas (Orevi). Según su fuente de financiamiento y reglas de operación, los Onavi pueden clasificarse en tres tipos de instituciones financieras: a) los Fondos de

Vivienda (Infonavit, Fovissste, Fovimi), órganos públicos desconcentrados o descentralizados; b) los organismos bancarios, tales como el Fovi, ahora Sociedad Hipotecaria Federal; y c) las entidades paraestatales como el Fonhapo.

La acción de los organismos de vivienda

La acción de los organismos federales de vivienda en México puede dividirse en tres grandes etapas, marcadas por los cambios en las modalidades de la participación gubernamental en los programas habitacionales del país. El cambio fundamental ha consistido en el tránsito de una orientación del financiamiento centrada en el apoyo y promoción de la construcción de vivienda nueva, a un enfoque basado exclusivamente en el financiamiento de créditos individuales, a través de los cuales se prioriza el objetivo de desarrollar fondos revolventes para poder otorgar un mayor número de créditos.

La etapa que comprende de 1992 a la fecha, que ha constituido el centro de esta investigación, se caracteriza por una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores, a lo cual se le denominó “modernización del sector”. Todos los organismos federales de vivienda experimentaron cambios importantes, que llevaron a una homogeneización de sus sistemas de trabajo para convertirse, como ya mencionamos, en instituciones exclusivamente financieras, abandonando el rubro de control del proceso de producción habitacional.

Si bien, desde finales de los años ochenta organismos como el Fovi y el Fovissste, ya habían empezado a presentar ciertas transformaciones, es en 1992, con el cambio de las reglas de operación del Infonavit, cuando se marca el inicio de una nueva etapa en la política habitacional. La disminución en la intervención estatal fomentó el enorme desarrollo del sector inmobiliario, así como la aparición de nuevos actores como las Sofoles, que después de la crisis económica y financiera de finales de 1994 y del retiro de los bancos del financiamiento de vivienda, se constituyeron en los principales agentes de la distribución de créditos puente e hipotecarios individuales.

En este contexto, los organismos federales de vivienda se han visto inmersos en procesos de reestructuración orgánica y operativa, adecua-

ciones de su normatividad, modernización tecnológica y administrativa y modificaciones de sus esquemas crediticios.

Más específicamente, en el Infonavit se priorizó el aspecto de la revolvenencia de los fondos, con lo cual se eliminaron los subsidios, y en el sistema de puntaje se tomó como principal indicador de la capacidad de pago el nivel salarial del trabajador, lo que implicó que la mayor parte de los créditos resultaran accesibles sólo para los sectores solventes. En el Fovissste se inició un nuevo sistema de puntaje que transparenta la calificación y autorización del crédito, la utilización del sorteo como mecanismo de asignación y la incorporación de las Sofoles como base para otorgar los créditos. Fovi, por su parte, entró con algunas acciones en el desarrollo del mercado secundario de hipotecas y en 2002 se creó un nuevo organismo (la Sociedad Hipotecaria Federal) al que se le encomendó la administración del fondo y el desarrollo de los estudios necesarios para incursionar en el mercado de capitales.

Por último, el Fonhapo comenzó desde 1998 a racionalizar su estructura orgánica y a descentralizar su operación hacia los organismos estatales de vivienda, los cuales ahora cumplen la función de promoción y supervisión de estos créditos; sin embargo, su acción crediticia fue mínima debido a la escasez de recursos. En 2001 se transformó en institución financiera de segundo piso, de modo que sólo otorga créditos a las instituciones públicas o privadas (agentes operadores) y deja de trabajar con el sector social (organizaciones de pobladores); además, desde el año 2002 comenzó a incorporar los programas federales de subsidios a la vivienda, que antes eran manejados por la Sedesol, integrando primero al programa Vivah y posteriormente al programa Tu Casa. Recientemente se ha creado un organismo que funciona de manera paralela al Fonhapo, el Fonaevi, cuyo objetivo es constituirse en el concentrador de todos los subsidios federales destinados a la vivienda, para que éste absorba paulatinamente al Fonhapo.

De esta manera, la tendencia actual de la política federal de vivienda apunta a que los programas destinados a la población de menores recursos tomen la forma de subsidios y que los programas crediticios sólo sean desarrollados por los organismos de carácter local. Por otra parte, las reformas mencionadas con respecto a Infonavit, Fovi-SHF y Fovissste, se han visto reflejadas en el incremento del número de créditos otorgados

y de la inversión ejercida, aunque no para los sectores más necesitados, mientras en Fonhapo la tendencia ha sido francamente decreciente.

Desequilibrios regionales

La distribución geográfica de las acciones de vivienda muestra que los municipios con el mayor número de acciones habitacionales se sitúan en las ciudades capitales, o en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Le siguen en importancia algunos municipios que forman parte de ciudades medias. En cambio son pocas las ciudades más pequeñas, o con mayores índices de marginación, que presenten un volumen significativo de créditos otorgados, lo cual confirma desde el nivel territorial lo que ocurre con la concentración de créditos en los grupos sociales de niveles salariales más elevados.

Coordinación institucional y participación social

Los programas de vivienda dan por supuesto que las atribuciones gubernamentales en materia de vivienda serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios. En los hechos, la coordinación interinstitucional presenta dificultades aparentemente insuperables. Por una parte, los Onavi se encuentran sectorizados en diferentes instancias gubernamentales y, por otra, la falta de acuerdos y de recursos a nivel estatal, y sobre todo municipal, obstaculizan la acción concurrente de los tres niveles de gobierno. En todo caso, la toma de decisiones en el sector vivienda se sigue llevando a cabo de forma centralista por parte del gobierno federal.

La creación, hacia mediados de 2001, de la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda (Conafovi) y del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi), es demasiado reciente para que se pueda evaluar si esta nueva institucionalidad permitirá corregir las limitaciones arriba señaladas. Los debates recientes en torno a la necesidad de una nueva Ley de Vivienda (General y no Federal, con el fin de establecer la concurrencia con los niveles estatales y municipales de gobierno), concuerdan en señalar que el actual marco institucional no asegura la acción concurrente de las distintas instituciones involucradas en el financiamiento de la vivienda y mucho menos en la producción de su insumo básico: el suelo urbano.

Por otra parte, si bien el decreto de creación de Conafovi y Conavi tiene como premisa importante la participación de todos los actores involucrados en los procesos de producción, financiamiento, distribución y gestión de la vivienda en el país, parece existir cierto desequilibrio en la participación de los distintos sectores, favorable a los grupos empresariales desarrolladores de vivienda, a expensas de las organizaciones civiles y ONG que se han dedicado durante muchos años a la producción de vivienda para los sectores de menores ingresos. Parece necesario corregir dicho desequilibrio de representación, si se quiere superar las fuertes limitaciones que evidencian los programas de vivienda en la atención a las necesidades habitacionales de estos grupos mayoritarios de la población.

BALANCE CRÍTICO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EN MÉXICO

La política de desregulación puesta en marcha hace ya más de 10 años debe ser evaluada en profundidad. Al lado de ciertos avances en la simplificación administrativa de las instituciones, cierta corrección de las lógicas clientelares o corporativas y mayor transparencia en el otorgamiento de los créditos, como en el caso de los fondos de vivienda, la presente investigación no deja de evidenciar importantes limitaciones.

Nuevas relaciones entre sector público y privado

La política de desregulación ha tenido como efecto el que los desarrolladores inmobiliarios privados se hayan constituido en los actores fundamentales de la promoción y producción habitacional en el país. De hecho, el sistema institucional de vivienda se ha constituido en un apoyo para el desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios en combinación con los agentes financieros recientemente constituidos (las Sofoles): 25 por ciento de los créditos otorgados por los Onavi se concentran en 11 empresas grandes.

Esta concentración de la producción habitacional ha sido favorecida por un muy significativo crecimiento en el volumen de créditos hipotecarios, generando nuevas economías de escala y consolidando la constitución de una demanda solvente que, sin embargo, representa sólo a una

parte minoritaria de las necesidades habitacionales del país. Lo anterior genera paradojas como el hecho de que existe una sobreoferta en algunos estados del norte del país, mientras que en las entidades del sur y sures-te, donde la demanda solvente tiene poco peso, la oferta de vivienda es notoriamente insuficiente.

Por otra parte, la incorporación de nuevos intermediarios financieros como las Sofoles (cuatro de las cuales concentran las tres cuartas partes de los créditos hipotecarios ofertados) ha encarecido la producción y distribución de las viviendas, en virtud de que los recursos que obtienen del mercado son onerosos, lo cual se suma a que sus comisiones elevan los costos.

Desatención de las necesidades de vivienda de los sectores mayoritarios de bajos ingresos

La investigación muestra fuertes desajustes entre la estructura que debería tener la oferta de vivienda, según el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (PSV), y el tipo de vivienda que se ofrece en la realidad por parte de los desarrolladores inmobiliarios, y cuya adquisición financian mayoritariamente los organismos nacionales de vivienda. La oferta actual de vivienda de “interés social” está atendiendo a la demanda solvente de mayor poder económico, desvirtuando las orientaciones programáticas del PSV y contribuyendo a reforzar la situación de exclusión social en que se encuentran los sectores mayoritarios de la población.

Aunque no capture la totalidad de la oferta de vivienda,³ la Bolsa de la Vivienda de Interés Social (www.micasa.gob) muestra que los sectores de más bajos ingresos se encuentran marginados de la oferta que financian los organismos públicos de vivienda. La oferta de *vivienda básica* (accesible para quienes ganan hasta tres salarios mínimos) representaba en 2003 menos del 1 por ciento de lo ofertado en “la Bolsa”, cuando el PSV establece que debería representar el 40.9 por ciento de la oferta total. En contraste, las viviendas de nivel medio y medio alto representaban el 53 por ciento de la oferta, muy por arriba del 14 por ciento establecido para estos tipos de vivienda.

³⁴“La Bolsa” reúne la oferta de vivienda financiada por el Infonavit, el Fovissste, la SHF y las Sofoles. Se analizó dicha oferta en el mes de noviembre de 2003: 656,718 viviendas, en 4,673 conjuntos, ofrecidas por 1,366 empresas desarrolladoras.

Cambios tecnológicos, niveles de habitabilidad e impactos medioambientales

La investigación evidencia a su vez el impacto que tienen los nuevos desarrollos tecnológicos en las formas de producción habitacional y, por ende, en los niveles de habitabilidad de las viviendas producidas. Las grandes empresas desarrolladoras están optando por sistemas constructivos que permiten la generación de economías de escala, mediante la producción a través de prototipos y de la industrialización de los procesos. La aplicación de estos sistemas necesita de terrenos de gran extensión en las periferias urbanas, generando conjuntos habitacionales que constituyen verdaderas “ciudades dormitorios”, alejadas de las fuentes de empleo y de los principales equipamientos de educación, salud y recreación.

Frente a esta nueva producción industrial intensiva de viviendas, no existe una normatividad arquitectónica y urbanística que regule, sin inhibir su producción, las condiciones de habitabilidad que se ofrecen a los adquirientes. Esta ausencia de regulación pública de las condiciones de habitabilidad de la oferta habitacional actual no se puede suplir (como a veces se afirma) por la “libre competencia” entre las distintas ofertas existentes en el mercado.

Por otra parte, varios desarrollos habitacionales presentan impactos ambientales negativos. De hecho, la contaminación y agotamiento del recurso hídrico, en varias cuencas hidrológicas del país, tiende a constituirse en el principal obstáculo a la producción habitacional. Esta situación es el reflejo del desequilibrio entre la localización del desarrollo urbano y habitacional, por una parte, y la ubicación de los recursos hidráulicos, por la otra, dentro del territorio nacional.

El mejoramiento del parque habitacional: una asignatura pendiente

A pesar de importantes rezagos en la calidad de la vivienda existente, los créditos para mejoramiento han sido de lo más escasos. Por ejemplo, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 estima que el 58 por ciento de las viviendas necesitan ser rehabilitadas, mantenidas o ampliadas; asimismo señala que del total de la demanda nueva, el 35 por ciento de las

acciones deben ser canalizadas al mejoramiento. A pesar de estas cifras la gran mayoría de las acciones de los organismos están orientadas a la adquisición de vivienda nueva terminada. El Fovissste ha destinado al mejoramiento sólo el 4.7 por ciento del total de acciones financiadas entre 1973 y 2000. En el caso del Infonavit, este porcentaje fue aún menor: sólo el 1.4 por ciento en el periodo 1992-2001. En contraste, el Fonhapo ha destinado la mayor parte de sus acciones a los programas de mejoramiento: el 41.4 por ciento entre 1982-2003, pero esas acciones han sido mínimas, sobre todo a partir de los noventa.

VIVIENDA, SUELO Y DESARROLLO URBANO

El suelo para la vivienda

La falta de una política pública nacional de suelo urbano ha tenido como consecuencia que la función de integrar reservas territoriales para vivienda haya sido transferido a los desarrolladores, quienes reconocen que el acceso al suelo es uno de los aspectos más problemáticos de la producción de vivienda. Su estrategia de adquisición de grandes extensiones de tierra periférica implica la construcción de obras especiales, tales como infraestructura, vialidades y equipamientos urbanos, cuyos costos se cargan al precio final de las viviendas.

Si bien los intermediarios financieros exigen de los promotores y constructores que cumplan con las normas urbanas locales, existe una gran diversidad de reglamentaciones urbanas, criterios de infraestructura (principalmente el agua potable) y equipamiento, a nivel de cada una de las entidades federativas, pero también por parte de las autoridades municipales, cuya “voluntad política” es a veces crucial para la aprobación de determinado conjunto habitacional. Esta situación se acentúa con la escasa relación que se establece entre los organismos nacionales de vivienda y los gobiernos locales, expresando una fuerte desarticulación entre la producción habitacional y la planeación del desarrollo urbano.

Una cuestión estrechamente relacionada con los requerimientos de suelo urbano es la capacidad (o no) de utilizar, de modo estratégico y no meramente regulatorio, los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano y territorial. La planeación urbana, tal como existe actualmente

en el país, se basa en planes y programas de desarrollo urbano que operan, en el mejor de los casos, como planes para regular la acción, pero en donde está ausente la dimensión estratégica que permita aplicar las regulaciones en función de un proyecto de ciudad.

Con notables excepciones, los sistemas de planeación no han operado como marco que permita incorporar la producción masiva de vivienda (en particular de la vivienda para los sectores mayoritarios de menores ingresos) a los esquemas de regulación basados en la definición de reservas, provisiones, usos y destinos. Lo anterior se vincula con el hecho de que no se han desarrollado de manera adecuada instrumentos destinados a regular el mercado del suelo ni a revertir los beneficios privados derivados de la inversión pública y en general de las externalidades urbanas, hacia objetivos de interés público.

Durante los últimos años es incuestionable la existencia de una creciente expansión de las áreas urbanas de las zonas metropolitanas del país y de las ciudades medias. Ante este fenómeno, en las tierras aledañas a las ciudades se presentan fuertes presiones para urbanizarse; gran parte de ellas son de propiedad ejidal y comunal, por lo que a muy corto plazo la proximidad del área urbana llevará al cambio de uso de suelo de este tipo de propiedad. De acuerdo con datos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), para el año 2001 se calculaba que existían 840 ejidos y comunidades en 289 municipios que estaban aportando terrenos para la expansión de las áreas urbanas.

La Ley Agraria de 1992 establece que los cambios de uso de suelo ejidal se realicen de acuerdo con los planes y programas urbanos, permitiendo a los gobiernos estatales y municipales, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano de las ciudades. Para llevar a cabo el proceso de cambio de uso del suelo ejidal y comunal a suelo urbano de manera regulada se consideran dos procedimientos: *a*) la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y el cambio de dominio en el marco de la Ley Agraria (obtención del dominio pleno de las parcelas), y *b*) el cambio de uso del suelo y la incorporación de tierras al desarrollo urbano a través de la formación de Asociaciones Inmobiliarias Ejidales. Ambos procedimientos no han sido de los más exitosos: las tierras que han obtenido el dominio pleno no llegan ni al 1 por ciento, mientras existen solamente 26 sociedades inmobiliarias ejidales en todo el país.

Por otra parte, la política de suelo para vivienda se ha centrado en los programas de reservas territoriales: es decir, la transferencia de áreas no urbanizadas al sector público vía procedimientos de expropiación o de compraventa, para ser asignadas posteriormente a distintos tipos de promotores: instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones sociales. Sin embargo, la eficacia de los programas de reservas territoriales para constituirse en alternativa al mercado irregular, es puesta en duda por el hecho de que, salvo en unos pocos casos, han continuado siendo los procesos de urbanización popular no regulados la alternativa claramente dominante para la vivienda popular.

En las condiciones actuales y en el futuro previsible, el elemento clave para la política de vivienda popular es el suelo y su instrumento fundamental los programas destinados al acceso al suelo urbanizado por parte de la población de más bajos ingresos. Por ello, las políticas de desarrollo urbano tienen un papel estratégico en la aplicación de políticas y programas de suelo y vivienda popular y, a la inversa, estos últimos constituyen elementos clave para la viabilidad de las primeras. Varias experiencias exitosas⁴ muestran que es posible incorporar la vivienda popular a la regulación del proceso de urbanización, si se aplican políticas en las que converjan programas consistentes de financiamiento de dicha vivienda y de habilitación y urbanización de suelo destinado a albergarla.

ALGUNAS REFLEXIONES CON RESPECTO A LA VIVIENDA PARA LOS MÁS POBRES

A pesar del papel destacado que las políticas, organismos y programas públicos habitacionales han venido jugando en México en el provisionamiento de vivienda, la solución habitacional dominante entre la población de menores ingresos y/o no derechohabiente de los fondos de vivienda, sigue siendo la vivienda autoproducida y autofinanciada a través del acceso a suelo de bajo costo, en condiciones de irregularidad jurídica.

Este fenómeno constituye una solución pero al mismo tiempo implica un problema con múltiples dimensiones. Es una solución, porque permite el acceso masivo a una vivienda ya que hasta la fecha, México

⁴Casos de Fomerrey en Nuevo León, Auris en el Estado de México, o bien los institutos de vivienda de Aguascalientes o del estado de Guanajuato (véase el capítulo 14).

no ha contado con alternativas de la escala requerida; además, la observación sistemática de los procesos de urbanización popular muestra que en el mediano y largo plazos estos mecanismos han traído aparejada la consolidación de un tipo de hábitat popular en el cual están presentes, en una proporción significativa, viviendas aceptables así como el conjunto de bienes públicos urbanos básicos.

Sin embargo, esta producción social de vivienda tiene impactos indeseables en los planos urbano, social y político. En el ámbito del desarrollo urbano, limita fuertemente las posibilidades de regulación pública del proceso de urbanización; implica, en una proporción significativa, la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos; impide la planeación y la asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana y tiende a elevar los costos de los servicios básicos, que además resultan frecuentemente de baja calidad.

En el plano social, a través de la producción social de vivienda millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de auto-producción de la vivienda, someter a sus miembros a duros procesos de autoexplotación de su fuerza de trabajo y padecer muchas veces durante un número considerable de años enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos.

En el plano político, define el espacio para el arraigo y reproducción de prácticas clientelares en el ámbito local, tejidas en torno a la situación de precariedad jurídica y material de la vivienda y el hábitat urbano, lo que impone serias limitaciones al desarrollo y ejercicio de la ciudadanía. Se trata de un contexto en el que las familias participan en el ámbito de lo público por razones de sobrevivencia, en condiciones de fuerte dependencia y en un marco impuesto de intercambio de favores.

En lo que respecta a las alternativas públicas a los procesos de urbanización popular irregular, no han estado ausentes programas de suelo y vivienda destinados a atender esta franja mayoritaria de la demanda. Dos instrumentos se han destacado a este respecto, *a*) los programas de reservas territoriales para el desarrollo urbano y en particular para la vivienda popular y *b*) el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). No obstante, su aplicación en la gran mayoría de las ciudades mexicanas ha sido muy reducida en relación con las necesidades existentes ya que

no se ha contado hasta ahora, salvo en los casos de muy pocas entidades federativas, con mecanismos adecuados para facilitar el acceso al suelo y el financiamiento de la urbanización.

Planear el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos requiere comprometer la asignación de recursos públicos en el mediano y largo plazos, a lo que son renuentes las autoridades municipales en el marco de periodos trienales de gobierno marcados por la lógica de realizar acciones que puedan ser concluidas y resulten políticamente redituables en el corto plazo. Por otra parte, organizar la demanda, implica asumir públicamente compromisos y una gestión transparente del proceso de poblamiento popular, lo cual requiere de altos niveles de legitimidad de las autoridades locales.

Diversas experiencias en algunas entidades federativas como Aguascalientes, Nuevo León o Guanajuato, muestran que la acción concurrente de gobiernos estatales y municipales en la planeación del desarrollo urbano y la regulación del mercado del suelo, constituye el núcleo estratégico de una política habitacional capaz de generar alternativas al mercado irregular del suelo. La clave en este sentido parece residir en una combinación adecuada de la movilización proactiva de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, la intervención directa del sector público local (estatal o municipal) en el mercado del suelo y un financiamiento subsidiado por parte de los organismos nacionales de vivienda para la vivienda popular.

El análisis de la dinámica habitacional de las tres últimas décadas permite afirmar que la política de vivienda para las mayorías de más bajos ingresos se encuentra frente a dos grandes alternativas:

A. Construir una política habitacional para la población mayoritaria sobre la base de las siguientes estrategias:

- la incorporación del elemento de *progresividad* en la producción de la vivienda y el hábitat popular;
- la apertura hacia la organización de la demanda y la *gestión colectiva* en la realización de los proyectos;
- la promoción del ahorro popular, y
- la priorización de los subsidios disponibles a este tipo de producción de vivienda.

B. Seguir aplicando una política habitacional como la actual que consiste en:

- trasladar a empresas privadas el control de la promoción y producción del conjunto de las alternativas habitacionales, incluidas aquellas correspondientes a la población de menores ingresos;
- circunscribir el papel de los organismos nacionales de vivienda exclusivamente al ámbito del financiamiento de créditos hipotecarios para la demanda solvente;
- producir viviendas terminadas con superficies cada vez más reducidas para la población de ingresos reducidos, y
- operar exclusivamente a través de mecanismos individualizados el acceso al crédito y a los subsidios.

El balance de la política habitacional actual parece indicar que los programas de vivienda para las mayorías de bajos ingresos no deberían priorizar la producción formal de vivienda terminada. En conjunto, las políticas de desarrollo urbano, suelo y vivienda popular, deberían incorporar como un objetivo fundamental, evitar que ellas operen como inductores de la ciudad segregada y la urbanización periférica indiscriminada. Asimismo, nuevos mecanismos de concurrencia entre los tres niveles de gobierno deberían asignar a las entidades federativas, a través de los organismos estatales de vivienda, el papel de articuladores operativos de las políticas y programas de vivienda y de promotores en materia de suelo particularmente para la vivienda popular.

EL CENSO Y LA MUESTRA CENSAL DEL 2000

En este apartado metodológico, interesa señalar las características principales de la fuente de información utilizada en el estudio, así como, el procedimiento de diferenciación territorial que se utilizó para la distribución de las viviendas en la base de datos según su jerarquía urbana y el sustento teórico e institucional que lo permite.

En ese sentido, se describen en primer lugar las características generales del Censo del 2000, en un segundo momento se señala la información que se considera relevante sobre la muestra censal y finalmente se hace referencia a la utilización de la base de datos y la clasificación de los municipios según el Sistema Urbano Nacional, agregando además, la explicación de la construcción de una base de datos para la población que habita en el medio rural.

Características del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Dada la necesidad de contar con información actual y específica que nos permitiera derivar estimaciones sobre las principales variables que inciden en la dinámica demográfica y habitacional de las áreas urbanas y rurales del país, se consideró prudente recurrir a una de las principales fuentes de información sobre el tema: el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. En sentido estricto, se trabajó *la muestra del 10 por ciento* obtenida del total de población encuestada, la cual permitió obtener estimaciones confiables sobre los indicadores de interés que se deseaban analizar.

Para una mejor comprensión del manejo de la base muestral del 10 por ciento, es importante el conocimiento de las características metodoló-

gicas generales del levantamiento censal. El XII Censo se levantó entre el 7 y el 18 de febrero del 2000, fijándose la fecha para referir la información a un momento único: las cero horas del 14 de febrero del año 2000.¹ Los instrumentos de recopilación utilizados fueron dos tipos de cuestionario: a) *el básico*, que se aplicó a todas las viviendas, y b) *el ampliado*, que se aplicó a una muestra probabilística de las viviendas del país.

El informante adecuado se definió como una persona de 15 años cumplidos o más, que viviera en la vivienda y que conociera los datos de los demás residentes. De esta manera, se censaron todas las personas residentes habituales del país, mexicanos y extranjeros, se excluyeron a los extranjeros radicados por misiones diplomáticas en México y se incluyeron a los mexicanos que trabajaban en el servicio exterior.

Características de la muestra censal del 2000

- La información del cuestionario ampliado se obtuvo para una muestra probabilística de 2.2 millones de viviendas (aproximadamente el 10 por ciento de la población).
- Con este tamaño de muestra se pueden tener estimaciones a nivel municipal en la mayor parte de los indicadores de este cuestionario, y es posible producir resultados para cada una de las localidades de 50,000 y más habitantes.
- En la muestra entraron todos los municipios del país, así como aquellas localidades que tenían (de acuerdo al conteo de 1995) 2,000 y más habitantes.
- La Unidad Primaria de Muestreo (UPM) en el área urbana fue generalmente la *manzana*, aunque en localidades de muy baja densidad poblacional se consideró el *ageb* completa. En las áreas rurales, las unidades primarias de muestreo fueron las localidades mismas o bien *AGEB* rurales.

Construcción de las bases de datos

- Para cada entidad federativa se contó con dos bases de datos: una de *vivienda* y otra por *persona*.
- Fue posible *trabajar unidas las dos bases de datos* al transformar la información de la base individual en información por hogar (bien sea consideran-

¹Esta información es relevante para un cálculo preciso de los indicadores demográficos utilizados más comúnmente.

- do como representación al jefe de hogar, bien sea por promedios entre las variables pertinentes, sumas o creando indicadores relativos).
- Se realizó una división territorial para trabajar la muestra, siguiendo la clasificación del Sistema Urbano Nacional, el cual divide el espacio nacional según el diferente desarrollo urbano que presentan la gama de localidades consideradas como pertenecientes a la jerarquía urbana del país:
 - Zonas metropolitanas.
 - Aglomeraciones urbanas.
 - Ciudades medias.
 - Ciudades pequeñas.
 - No urbano.
 - Se analizaron las bases de datos según el nivel de desarrollo urbano o no de los municipios.
 - Finalmente es importante señalar que por la necesidad de conocer la calidad de la vivienda en el *área rural* (definida según el INEGI como toda localidad con una población inferior a 2,500 habitantes) y aprovechando la oportunidad que brinda la muestra censal en el sentido de que existe representatividad a este nivel, se construyó una base de datos para su estudio. Esta base de datos agrupa las localidades menores de 2,500 habitantes y que al mismo tiempo no pertenecen a (o no están conurbadas con) municipios ubicados en zonas metropolitanas o en aglomeraciones urbanas.

CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE LA VIVIENDA

Introducción

El objetivo general fue la elaboración de un diagnóstico de la calidad de la vivienda a nivel nacional y por áreas geoeconómicas clasificadas según su jerarquía de urbanización en el Sistema Urbano Nacional para el año 2000. Para llevar a cabo este propósito, se consideró pertinente la elaboración de una escala de medida que facilitara la comparación de la calidad de la vivienda para distintos espacios geográficos según los niveles de desarrollo que éstos presentaban.

Con esta idea, y después de una amplia revisión sobre el tema de la vivienda, se construyó un *índice* que permite analizar las asociaciones lineales entre las variables y explicarlas en términos de sus dimensio-

nes comunes o factores.² Este es el propósito central del Análisis de Componentes Principales, es decir, condensar la información contenida en un número de variables originales en un conjunto más pequeño de variables con la menor pérdida de información posible (Hair *et al.*, 1999; Schwartzman, 1977).

Así, a través del método de componentes principales se elaboró un índice sintético que agrupa las variables parciales (*índice de calidad física e instalaciones, calidad en el uso del espacio y calidad de los servicios con que cuenta la vivienda*) e integra los componentes obtenidos en el análisis teórico de una forma legítima, obteniendo de esta manera un solo indicador que permita la clasificación, el ordenamiento y la estimación de diferencias hipotéticas entre los espacios geográficos analizados a través del concepto de *calidad de la vivienda*.

En los apartados siguientes se explicara la construcción (estadística) de los indicadores y los resultados del análisis del modelo.

Fuente de información y construcción de los indicadores

La fuente información utilizada fue el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, tomándose la muestra del 10 por ciento a nivel nacional. Una vez que se tuvo definido y operacionalizado teóricamente el concepto de “calidad de la vivienda”, se seleccionaron las variables que se introducirían en el análisis. En este trabajo, las mismas se construyeron a partir de la suma de indicadores simples, que nos hablaban de cada una de las dimensiones que consideramos pertinentes para evaluar la calidad de las viviendas a nivel nacional.

El conjunto de variables seleccionadas fueron las siguientes:

1. Material de las paredes.
2. Material de techos.
3. Material de pisos.
4. Servicio sanitario.
5. Conexión de agua.

²Para la construcción de un índice o categoría analítica, es necesario contar con un marco teórico que guíe el trabajo que estamos realizando y nos permita que la selección y construcción de variables que se van a introducir en el análisis factorial sea adecuada. Sin este conocimiento previo, es muy probable que se obtengan correspondencias poco significativas o espurias, incluso, la misma interpretación de los resultados cuantitativos puede ser falseada.

6. Tipo de combustible para cocinar.
7. Número de personas por cuarto dormitorio.
8. Cocina exclusiva.
9. Sanitario exclusivo.
10. Disponibilidad de agua.
11. Dotación de agua.
12. Drenaje.
13. Electricidad.
14. Eliminación de basura.

Con estas variables se construyeron tres dimensiones de análisis:

Calidad física e instalaciones de la vivienda (Indcm)

Se incluyeron las variables de la 1 a la 6. La selección de las tres primeras es un tanto obvia, en cuanto a las tres últimas, se agregaron pensando que como parte de una calidad física aceptable de la vivienda estos indicadores nos hablan de cierto tipo de infraestructura que requiere el hogar para su bienestar además de ser un gasto en que la familia debe incurrir sin el apoyo directo de los servicios públicos.

En ese sentido, para clasificar a la vivienda en esta dimensión se realizaron combinaciones entre los materiales que son considerados como aceptables y los que no, así como con el tipo de instalación sanitaria y el tipo de combustible que se usa en ella.

Tenemos entonces que las viviendas más sólidas y de mejor calidad se definieron como “buenas” en función de estar construidas de los materiales más resistentes y que cuentan con sanitario con conexión de agua y usan gas o electricidad para cocinar.

Las viviendas consideradas como “regulares”, son aquellas en las que alguno de los materiales de construcción no es bueno o no tienen sanitario con conexión de agua y si usan electricidad o gas para cocinar.

Las viviendas con un solo elemento bueno en los materiales y sin sanitario con conexión de agua y usan electricidad o gas para cocinar son consideradas como de “mala” *calidad*.

Las viviendas son de “muy mala” calidad, cuando ninguno de los materiales estructurales considerados como buenos están presentes en ella y no cuentan con la infraestructura mínima aquí referida. Son

viviendas construidas con los materiales más precarios y de “carácter perecedero”.

Calidad sobre uso del espacio y hacinamiento (Indce)

En esta dimensión se incluyen los indicadores 7, 8 y 9. Como ya se ha señalado en otros estudios, esta variable juega un papel central en la calidad de vida de los habitantes de la vivienda. Aun cumpliendo con los estándares de construcción e infraestructura, la falta de espacio o en este caso de cocina o excusado exclusivos, así como el exceso de personas por dormitorio (más de 2.5 personas) puede ocasionar tanto problemas de convivencia como de salud física y mental de sus habitantes.

Aquí se registró como de *buena* calidad la vivienda que no tiene hacinamiento, que cuenta con cocina exclusiva y sanitario exclusivo. Como de regular calidad se clasificaron aquellas viviendas que no contaban con alguna de estas características. Como de *mala* calidad se consideró a las viviendas que sólo contaban con una de éstas y *muy mala* las que no tenían ninguna cualidad positiva.

Calidad de los servicios con que cuenta la vivienda (Indcs)

En esta dimensión se considera la disponibilidad y acceso a servicios públicos de los habitantes de las viviendas. Para su elaboración se tomaron las últimas cinco variables de la lista.

Como de calidad *buena* se definió a las viviendas que contaban con todos los servicios en forma conjunta; de *regular*, las que no contaban con una o dos de las características; de *mala* calidad, las que no contaban con tres o cuatro de los servicios, y de *muy mala* calidad se calificaron a las que no tenían ningún servicio público.

Los índices resultantes de las tres dimensiones se pueden manejar por separado, sean con las categorías que se señalaron o con puntajes que van de 0 a 1; en donde 0 es la peor calidad y 1 la mejor. Para insertarlas en el análisis factorial (Componentes Principales) se utilizaron los valores numéricos (0-1) por vivienda y se creó un índice resumen que combina todas las categorías y arroja una clasificación de la calidad de la vivienda que tiene integradas las 14 variables originales.

Con estos indicadores se construyó una base de datos en Excel. En ella, a los montos totales se les restaron los *no especificados* para tener una

mejor precisión de los indicadores en el análisis. Como segundo paso básico, la mencionada base se exportó al paquete Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) para correr el modelo.

La construcción del modelo de análisis factorial³

A partir de aquí todo se hizo con el paquete mencionado anteriormente. El programa a ejecutar es:

```
FACTOR
/VARIABLES indcm indce indcs /MISSING LISTWISE /ANALYSIS
indcm indce indcs /PRINT INITIAL CORRELATION KMO
EXTRACTION
/PLOT EIGEN
/CRITERIA MINEIGEN(1) ITERATE(25)
/EXTRACTION PC
/ROTATION VARIMAX
/SAVE REG (ALL)
/METHOD=CORRELATION
```

Nombre de los indicadores en la salida de spss:

INDCM Calidad física y de instalaciones de la vivienda (I_{i1})

INDCE Calidad de uso del espacio en la vivienda (I_{i2})

INDCS Calidad de los servicios (I_{i3})

Para la aplicación del método se estandarizaron las variables originales y se calculó la *matriz de correlaciones*. Esta nos indica el grado de asociación lineal entre las variables. De esa manera, si en una primera revisión de esta matriz se descubre que no existen correlaciones altas entre las variables (es decir mayores a 0.3)⁴ es muy posible que el análisis factorial no sea el mejor método o el más apropiado para tratar esa información.

³Según Camacho (1995) los métodos de análisis factorial y análisis de componentes principales se pueden usar indistintamente, ya que dan resultados similares, sin embargo, el mismo autor señala que existen diferencias entre ellos: "el análisis factorial supone que son los factores los que causan la correlación entre las variables originales tratando de determinar la estructura de los datos, mientras que el de componentes principales no efectúa supuesto alguno al respecto". Aquí se utilizará este último, sin embargo, para fines de exposición no se establecerán diferencias.

⁴Hair *et al.* (1999).

Para el caso que nos ocupa se observa que entre los indicadores se encontraron asociaciones lineales altas, y como se puede constatar en la tabla 1, el indicador dos (calidad de uso del espacio en la vivienda) es el único en el que se presentan coeficientes de correlación bajos. La correlación más alta se hizo presente entre el indicador uno (calidad física y de instalaciones) y el indicador dos (calidad de los servicios).

Tabla 1
Matriz de correlaciones

	<i>Índice calidad física e instalaciones</i>	<i>Índice uso del espacio</i>	<i>Índice calidad de los servicios</i>
Correlación Índice calidad física e instalaciones	1.000	.498	.740
Índice uso del espacio	.498	1.000	.478
Índice calidad de los servicios	.740	.478	1.000

Así, los valores de esta matriz nos indican que puede ser posible recurrir al análisis de componentes principales para proyectar el espacio conformado por los tres indicadores en uno de menor dimensión. Para reforzar lo anterior se estimó la medida Keiser-Meyer Olkin (KMO) y el coeficiente de *esfericidad de Bartlett*. Si los valores del KMO tienden a 1 quiere decir que se tienen una buena reducción de las variables y que el análisis de componentes principales es adecuado para el análisis de los datos. El KMO resultante de nuestro ejercicio fue 0.759 lo que quiere decir que es adecuado. Ahora bien, si el valor del KMO hubiera tendido a 0 nos indicaría que estamos ante la imposibilidad de que las correlaciones entre pares de variables puedan ser explicadas por el resto de los indicadores.

Tabla 2
KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.759
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrada aproximada	25215425
	Gl	3
	Sig.	.000

Por su parte la prueba de *esfericidad de Bartlett* “proporciona la probabilidad estadística de que la matriz de correlación de las variables sea una matriz identidad”⁵ (esta es la hipótesis nula de la prueba) lo que mostraría que el modelo factorial es inadecuado. El rechazo de la hipótesis se deriva de la diferencia entre estas dos matrices, la cual es dada en el valor del Chi-cuadrada; en este caso, es lo suficientemente grande y permite rechazar la H_0 , lo que nos dice que vale la pena hacer el análisis factorial.

La matriz de comunalidades

La tabla de comunalidades contiene la información sobre la variabilidad de cada indicador en particular, es decir, expresa la parte de la varianza de cada una de las variables que es explicada por los componentes en su conjunto.

El valor inicial hace referencia al total de la varianza explicada de cada una de las variables si fueran retenidos todos los factores posibles (igual al número de variables). Además se debe recordar que puesto que las variables fueron estandarizadas previamente, éstas adoptaron el valor de media 0 y varianza igual a 1.

Tabla 3
Matriz de comunalidades

	<i>Inicial</i>	<i>Extracción</i>
Índice calidad física e instalaciones	1.000	.800
Índice uso del espacio	1.000	.568
Índice calidad de los servicios	1.000	.785

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

La columna de extracción muestra “la varianza de cada variable que es explicada por los factores finalmente retenidos”.⁶ En ese sentido, en la tabla 3 se puede ver que las variables mejor explicadas son: calidad física e instalaciones y calidad de los servicios; en ellas la varianza explicada es mayor a 78 por ciento. Las menor proporción de varianza explicada por los factores la ofrece el indicador calidad en el uso del espacio y hacinamiento.

⁵*Ibidem*, p. 88.

⁶Estévez (2003: 5).

*Tabla de varianza total explicada
y retención del factor*

En la tabla 4 se muestran los valores propios asociados a la matriz de correlación. El valor propio asociado a la primera componente principal es de 2.153, muy superior al resto, lo que implica que esta componente debe resumir el mayor porcentaje de la varianza explicada, esto es, 71.76 por ciento del total de la varianza.

Tabla 4
Varianza total explicada

		<i>Autovalores iniciales</i>			<i>Suman de las saturaciones al cuadrado de la extracción</i>		
		<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>	<i>Total</i>	<i>% de la varianza</i>	<i>% acumulado</i>
Componente	1	2.153	71.765	71.765	2.153	71.765	71.765
	2	.587	19.583	91.347			
	3	.260	8.635	100.00			

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Ahora bien por el criterio de extracción de factores, el de Kaiser, “se conservarán aquellos factores tales que el autovalor asociado es mayor que 1”. En este caso, el primer factor es en el que mejor se proyecta la variabilidad de las variables. La parte del porcentaje de la varianza explicada por un factor está dada por el autovalor correspondiente (Total) esto es igual a:

$$\frac{\text{Autovalor inicial } t_i}{\text{No. de componentes}} * 100 = \frac{2.153}{3} * 100 = \% \text{ de la varianza}$$

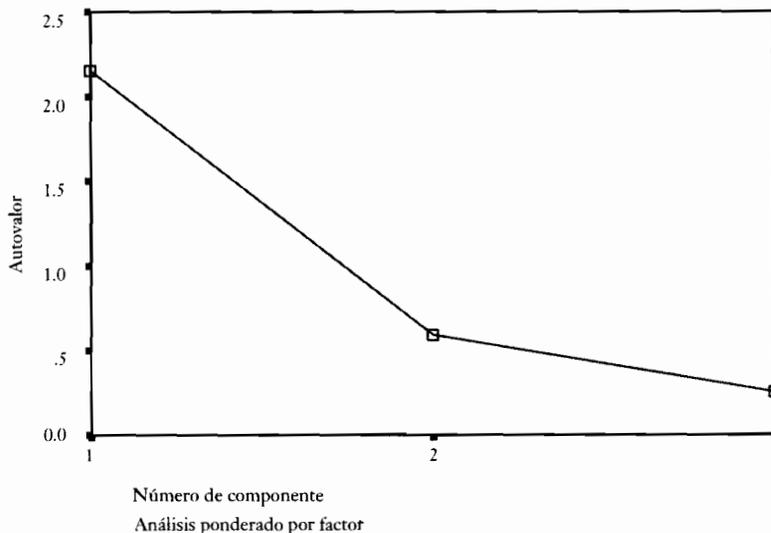
Los porcentajes correspondientes al segundo factor se obtienen de la misma manera y así consecutivamente. Considerando el conjunto de los tres posibles factores de este ejercicio, la variabilidad total estaría perfectamente explicada: el porcentaje acumulado es de 100 por ciento.

Los resultados obtenidos mediante la aplicación del modelo en la construcción del índice nos arrojan un solo factor mayor a 1. Como puede observarse, el 71.76 por ciento de la varianza total de los datos se debe a la

primera componente, mientras que el 28.24 por ciento se distribuye entre las dos restantes.

A las mismas conclusiones se debe arribar viendo la gráfica de sedimentación. Trazando una línea horizontal paralela al eje de las “x” (abscisas) y que divida el eje de las “y” (ordenadas) donde el autovalor es 1, retenemos los componentes o factores cuyo valor se encuentre por encima de la recta, así que, en nuestro caso, sólo nos queda un solo factor mayor a 1.

Gráfica de sedimentación



La matriz de componentes y la matriz de componentes rotada

La matriz de componentes no rotada, ofrece generalmente una solución primera para la agrupación de las variables, sin embargo, cuando se extrae un solo factor con el ACP no es necesaria la rotación, pues los pesos factoriales no variarían ya que los métodos de rotación lo que intentan es simplificar el análisis de los factores permitiendo una mayor discriminación de las variables respecto de los componentes (es por ello que no se pidió la matriz de componentes rotada).

En este ejercicio, todas las variables son explicadas por un único factor y obviamente se puede observar que la correspondencia entre variables y componente es muy alta. Una vez estimados los pesos factoriales se procede a ponderar cada una de las variables estandarizadas, con objeto

de obtener la primera componente principal, o sea el índice de calidad de la vivienda en la tabla 5 se muestran estos componentes.

Tabla 5
Matriz de componentes*

	<i>Componente</i>
	<i>I</i>
Índice calidad física e instalaciones	.894
Índice uso del espacio	.754
Índice calidad de los servicios	.886

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

*1 componente extraído.

Así, los indicadores con mayor coeficiente de correlación con el índice de calidad de la vivienda son: calidad física e instalaciones de la vivienda (89 por ciento) y calidad de los servicios (88 por ciento); siendo el indicador dos, calidad en el uso del espacio, el que tienen el menor coeficiente de correlación con el índice (75 por ciento).

Matriz de coeficientes de los componentes

Después de obtener la matriz de componentes estamos en condiciones de extraer los coeficientes de los componentes; es decir, el peso concreto en el que cada variable introducida en el ACP determina la puntuación adoptada por el componente.

Los valores del vector de ponderadores o puntajes (a), que permiten calcular el valor que el índice de calidad de la vivienda adopta en cada uno de los casos, son:

Tabla 6
Coeficientes de los componentes

$a_1 = .416$
$a_2 = .348$
$a_3 = .413$

También aquí podemos observar que los dos indicadores más importantes para la determinación del índice son: calidad física e instalaciones y calidad de los servicios, aunque el rango en el que se distribuyen los tres coeficientes es pequeño.

Como ya se mencionó con estos coeficientes se obtiene el índice para cada vivienda como una combinación lineal de los indicadores estandarizados. Ahora tenemos que concentrarnos en la construcción de la escala de calidad de la vivienda, aquí se realizó con el *análisis de conglomerados de K medias* que sigue el criterio de distancia entre los puntos (medida de distancia euclídea⁷ para datos de intervalo).

Buscamos que las categorías sean lo más homogéneas posibles al interior de cada una (intracategoría) y que presenten la mayor diferenciación posible entre ellas (intercategorías).

Las instrucciones del SPSS serán:

```
QUICK CLUSTER
```

```
fac1_1
```

```
/MISSING=LISTWISE
```

```
/CRITERIA= CLUSTER(2) MXITER(50) CONVERGE(0)
```

```
/METHOD=KMEANS(NOUPDATE)
```

```
/SAVE CLUSTER
```

```
/PRINT INITIAL
```

```
MEANS
```

```
TABLES=fac1_1 BY qcl_1
```

```
/CELLS MEAN COUNT STDDEV
```

```
/STATISTICS ANOVA
```

Con esta instrucción buscamos obtener los coeficientes ETA cuadrado, para ver en qué punto convergen las iteraciones, en este caso fue en la cuarta como se ve en la siguiente gráfica.

Finalmente se obtienen los puntos de corte para cada valor de la escala de calidad de la vivienda y se establecen las categorías o grados de calidad:

⁷El SPSS la define como: Medida de distancia euclídea (datos de intervalo). Medida de disimilaridad para datos continuos. La diferencia entre dos elementos es la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de las diferencias entre los valores en cada variable.

Coeficientes ETA

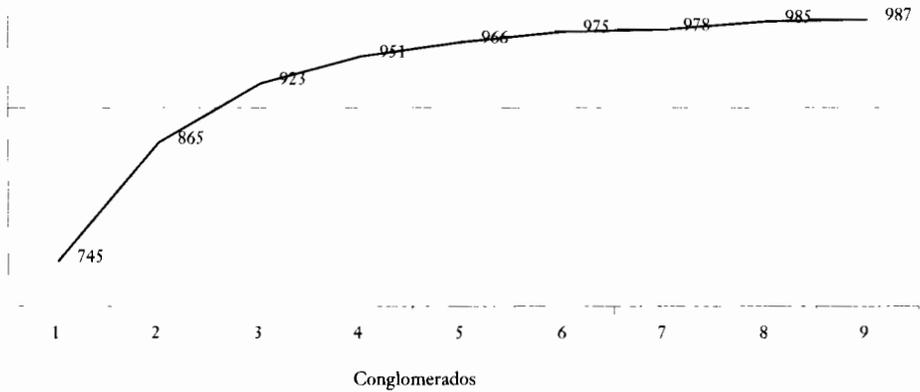


Tabla 7
Centros de los conglomerados finales

	<i>Conglomerados</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
REGR factor variables métricas resumidas	-.05167	-2.04470	-1.02198	.83299
Rangos de calidad de la vivienda	Regular	Muy mala	Mala	Buena

Para establecer la *validez interna* del modelo se revisó la correlación entre el índice y las variables originales obteniéndose el siguiente resultado:

Tabla 8
Informe media

		<i>Índice calidad física e instalaciones</i>	<i>Índice uso del espacio</i>	<i>Índice calidad de los servicios</i>
Calidad de la vivienda	Muy mala	.0466	.2395	.0922
	Mala	.1931	.3254	.2302
	Regular	.3433	.3817	.3810
	Buena	.4814	.4681	.4760

Como se puede ver existe correspondencia entre los resultados (o una correlación directa positiva entre el índice y las variables originales, que van de 0 a 1, donde 0 es la peor calidad y 1 la mejor).

Respecto al coeficiente de confiabilidad (cc), se calculó de la manera siguiente:

$$CC = \frac{N}{N-1} * 1 - \frac{1}{\lambda}$$

Donde: N = Núm. de variables λ = auto valor inicial

El resultado nos permite señalar que el coeficiente de confiabilidad del modelo presentó un valor alto, es decir tiene un nivel de confiabilidad muy cercano a 1.

- AGUILAR, A. (1991), “El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 6, núm. 16, enero-abril, México, El Colegio de México.
- AGUILAR, D., Miguel Ángel (2001), “Vivienda multifamiliar, ciudad y vida cotidiana. Una exploración sobre hábitat y fronteras”, en Aguilar, Sevilla y Vergara (coords.), *La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas etnográficas para una Metrópoli*, México UAM-I, Miguel Ángel Porrúa y Conaculta.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM/Conaculta-INAH.
- ARRAIGADA LUCO, Camilo (2003), *La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina*, CELADE, Serie Población y Desarrollo, núm. 33, Santiago de Chile, CEPAL, ONU, enero, 63 pp.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE PROFESIONALES INMOBILIARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, A.C. (1986), *Iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones en materia inmobiliaria*, México, AMPI.
- AZUELA, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- _____ (1994), “Corporativismo y privatización en la regularización de la tenencia de la tierra”, en D. Hiernaux y F. Tomas (comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades*, México, IFAL/UAM-X.
- _____ (1998), “Planeación urbana y reforma municipal”, en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- BANCO MUNDIAL (1988 y 1991), “El pro y el contra del control de los alquileres”, *Horizontes Urbanos*, vols. 12 y 15, núms. 8 y 7, respectivamente, Washington, D.C.

- BARRAGÁN, Juan Ignacio (1994), *Cien años de vivienda en México*, México, URBIS Internacional.
- BBVA BANCOMER (2002), *Informe Inmobiliario*, México, octubre (versión PDF obtenida de la página de Bancomer en Internet).
- BERNAL, Héctor (2001), “La territorialidad y el futuro de nuestra institución: perspectiva desde la etapa final del Procede”, *Estudios Agrarios*, núm. 1, pp. 179-203.
- BISTRIAN REYES, Guillermo (1980), *Instrumentos fiscales y financieros para la vivienda en renta*, México, SAHOP.
- BOIL, Guillermo (1995), *Diseño y vivienda pública en México*, México, UAM-Xochimilco.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus/UNCHS.
- CAMACHO ROSALES (1995), *Análisis multivariado con SPSS/PC+*, Barcelona, EUB.
- CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1986), *¿Podrá evitarse la desaparición de la vivienda para arrendamiento?*, México, Canaco.
- CAMARGO, Elsa Adriana (1988), *Planeación urbana y producción habitacional en los municipios de la ZMCM: la problemática de la gestión municipal*, tesis de maestría en desarrollo urbano, México, El Colegio de México.
- CANADEVI, *Anuario 2002-2003 “Vivienda, Vanguardia del Cambio”*, México.
- CANCLINI, Néstor (1993), “México: la globalización cultural en una ciudad que se desintegra”, *Ciudades*, núm. 20, México, RNIU, octubre-diciembre, pp. 3-12.
- CASTAÑEDA, Víctor (1997), “Gestión integral de los recursos hidráulicos”, en Roberto Eibenschutz H. (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México*, t. II, México UAM-Xochimilco.
- CASTRO POSADA, Juan y Ma. Purificación Galindo (2000), *Estadística multivariante. Análisis de correlaciones*, Salamanca, Amarú.
- CATALÁN, Rafael (1993), *Las nuevas políticas de vivienda*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CELADE (2002), *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Serie Población y Desarrollo 26, Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

- CEPAL/CELADE (1995), *Población, equidad y transformación productiva*, Chile, Naciones Unidas.
- CIDAC (1991), *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*, México, Diana.
- COLECCIÓN PORRÚA (2002), “Ley Federal de Vivienda”, en *Leyes y códigos de México*, México, Editorial Porrúa.
- COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL LVIII CONGRESO DE LA UNIÓN (2003), *Dictamen relativo a la Iniciativa de Ley General de Vivienda presentada por el Dip. José Marcos Aguilar Moreno*, índice “V”, foja 143, libro VII, México, Dirección General de Proceso Legislativo, octubre.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA) (1994), *Evolución de las ciudades de México 1900-1990*, México.
- _____ (1994), *La población de los municipios de México 1950-1990*, México.
- _____ (1998), *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010, Síntesis*, Serie: Estudios Regionales, México.
- _____ (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Conapo.
- _____ (2001), *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*, México, CNA.
- _____ (2002), *Proyecciones de población de México, 2000-2030*, México.
- _____ (2003), *Estadísticas del agua en México*, México, CNA.
- _____ (s/f), *Proyecciones de los hogares y las viviendas*, México.
- COPEVI (1977), *Las políticas habitacionales del Estado mexicano* (coordinado por P. Connolly), vol. III, México.
- COPLAMAR (1982), *Vivienda. Necesidades esenciales en México*, vol. 3, México, Coplamar/Siglo XXI.
- CORRAL, Carlos (coord.) (2000), *México 2020. Un enfoque territorial de desarrollo. Vertiente urbana. Síntesis Ejecutiva*, México, Sedesol.
- CORTÉS C., Fernando (1993), “Consideraciones sobre el uso de la estadística en las ciencias sociales. Estar a la moda o pensar un poco”, en Ignacio Méndez y Pablo González Casanova (coords.), *Matemáticas y ciencias sociales*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- CORTÉS C., Fernando y Rosa María Rubalcava (1995), *El ingreso de los hogares*, t. VII, México, INEGI, Colmex, ISS-UNAM.

- CORTÉS, A. Luis (1995), “Bases para una sociología de la vivienda. El concepto sociológico de habitar”, en A. Luis Cortés (comp.), *Pensar la vivienda*, Madrid, Talasa Ediciones S.L.
- COULOMB, René (1984), “La producción de vivienda en renta”, en *Memoria del encuentro para la vivienda*, México, Sedue/Gobierno del Estado de México.
- (1985), *La legislación en materia de vivienda en arrendamiento para el Distrito Federal*, México, Cenvi.
- (1989), “Políticas de vivienda y necesidades habitacionales”, *Ciudades*, núm. 4: 33-38, México, Red Nacional de Investigación Urbana, RNIU.
- (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, México, Cenvi.
- y Emilio Duhau (coords.) (1997), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, UAM-A-CENVI.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Leticia (1998), *La urbanización periférica reciente en la ZMCM. El caso de Tultepec, Estado de México (1985-1997)*, tesis de maestría en planeación y políticas metropolitanas, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad (1997), “Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización”, en R. Coulomb y E. Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Investigaciones reciente sobre la ciudad de México*, México, OCIM/Cenvi, A.C.
- CRUZ, María Soledad (2001), *Propiedad, Poblamiento y Periferia Rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México UAM-A-RNIU.
- DE SOTO, Hernando (2001), *El misterio del capital*, México, Diana.
- DEL POPOLO, F. (2001), *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Serie Población y Desarrollo 19, Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- DELEGACIÓN GUSTAVO A. MADERO (2002), *Guía práctica para la administración condominal*, México.
- DELEGACIÓN TLALPAN (2002), *Informes de obra por contrato 2001. Programas de obra por contrato 2002*, México.

- Diario Oficial de la Federación* (2003), "Reglas de operación del programa Tu casa", México, 27 de febrero.
- DUHAU, Emilio (1988), "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, año 7, núm. 24.
- _____ (1995), "Estado de derecho e irregularidad urbana", *Revista Mexicana de Sociología*, 1/95, México, IIS-UNAM.
- _____ (1998), *Hábitat Popular y Política Urbana*, México, M.A. Porrúa/UAM-A.
- _____ (1999). "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/GURI.
- _____ (2000). "Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano", en A. Iracheta y M. Smolka (coords.), *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México, El Colegio Mexiquense/Instituto Lincoln, pp. 181-196.
- ESTÉVEZ GARCÍA, Jesús Francisco (s/f), "La construcción de un índice cuantitativo sobre educación superior utilizando la técnica de análisis de componentes principales", *Revista de la Educación Superior en Línea*, núm. 121, México, UAM-A.
- FONHAPO (1987), *Gestión financiera en apoyo de la vivienda popular. Memoria de Actividades 1981-1986*, México, Fonhapo.
- _____ (1989), *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México.
- _____ (2001), *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México.
- _____ (varios años), *Programas de evaluación (1989 a 1994)*, México, Gerencia de Planeación.
- FOVISSSTE (1994), *Reglas para el otorgamiento de créditos para la vivienda a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE*, México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril.
- _____ (1997), *Acuerdo por el que se expiden las Reglas para el otorgamiento de créditos para la vivienda a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE*, México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio.

- _____ (1998), *Adiciones a las Reglas para el otorgamiento de créditos para la vivienda a los trabajadores derechohabientes del ISSSTE*, México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril.
- _____ (2002a), *Acuerdo por el que se aprueba la tasa de interés que devengarán los créditos para la vivienda que se otorgan en el Programa Extraordinario de Créditos para la Vivienda a los Trabajadores del Estado*, México, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril.
- _____ (2002b), *Reglas de operación para la operación de créditos para vivienda*, México, ISSSTE.
- _____ (2003a), *Presupuesto de gastos de administración. Niveles de producción e inversión. Niveles de cobertura y distribución geográfica de las acciones, 1990-2000*, México, Subdirección de Crédito.
- _____ (2003b), *Rango de precios por estado*, México, Subdirección Técnica,
- _____ (2003c), *Distribución por entidad federativa de créditos hipotecarios 1990-2000*, México, Programa Casa y Hogar Contigo es Posible.
- _____ (2003d), *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz y Claudia Puebla (1998), “El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales”, en Schteingart y Graizbord (coords.), *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- _____ y Manuel Perló (1984), “Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del Infonavit”, en *El desarrollo urbano en México*, México, Programa Universitario Justo Sierra, UNAM.
- GARZA, Gustavo (1998), “Normatividad urbanística virtual en la ciudad de México”, en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- _____ (coord.) (1999), *Atlas demográfico de México*, México, Conapo-Progres.
- _____ (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México.
- _____ y Martha Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México.
- GIGLIA, Ángela (2001), “Los espacios residenciales cerrados: el caso de Villa Olímpica”, en Ana María Portal (coord.), *Vivir la diversidad:*

- identidades y cultura en dos contextos urbanos de México*, México, Conacyt-UAM, pp. 35-47.
- GILBERT, Alan (ed.) (1989), *Housing and land in Urban Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, Monograph Series 31, University of California.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (1983), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Toluca, Seduop.
- _____ (1992), *Plan Regional Metropolitano del Valle de México*, 6 vols., México, UAM-X, multicopiado.
- _____ Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1986), *Esquema Rector de Usos del Suelo*, México (mimeo.).
- GRAIZBORD, Boris y Carlos Garrocho (1987), *Sistemas de ciudades: fundamentos teóricos y operativos*, Cuadernos de trabajo 2, El Colegio Mexiquense, A.C.
- GREENE, William H. (1993), *Econometric analysis*, Londres, Prentice Hall.
- HAIR, ANDERSON, TATHAM Y BLACK (1999), *Análisis multivariante*, Madrid, Prentice Hall.
- HARVEY, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, México, Siglo XXI.
- HERRASTI, María Emilia y Judith Villavicencio (coords.) (1998), *La política habitacional en México y América Latina*, México, UAM-A.
- HERRERA BELTRÁN, Fidel (1991), *La vivienda popular en México*, México, Gernika.
- HUELZ, Antonio (1987), "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 21, núms. 83-84, septiembre a diciembre, SIAP.
- INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DEL URUGUAY) (2001), *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México.
- _____ (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Cuestionario Ampliado* (muestra del 10 por ciento), México.
- _____ (2002), *Índice de condiciones de vivienda 1986-1996*, www.inei.gub.uy
- INFONAVIT (1972), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Subdirección Jurídica.
- _____ (1976), *Planes de labores y financiamientos del Infonavit 1976*, México.

- _____ (1987), "Análisis del sistema crediticio del Infonavit y propuestas para su modificación", México (mimeo.).
- _____ (1992), *Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, Subdirección Jurídica.
- _____ (1993), "Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", México.
- _____ (varios años), *Informes anuales de actividades* (1995 a 2001), México.
- INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (1990), "Reporte especial. Encuesta sobre la problemática del arrendamiento de vivienda de la población de escasos recursos en el Distrito Federal", *Revista del Consumidor*, núm. 157: I-XVI, México, INCO, marzo.
- IRACHETA, Alfonso (1989), "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (comp.), *Diez años de planeación urbano-regional, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- JIMÉNEZ, Edith (2000), *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, México, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Ed./Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
- JONES, G. (1994), *Privatizing the commons: reforming the ejido and urban development in Mexico*, University of Wales, mimeo.
- JUDGE, D., G. Stoker y H. Wolman (eds.) (1995), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage.
- Ley General de Asentamientos Humanos*, México.
- Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal* (2003), México, Procuraduría Social del Distrito Federal.
- LÓPEZ BARAJAS, María de la Paz y Haydea Izazola Conde (1995), *El perfil censal de los hogares y las familias en México*, t. IX, México, INEGI/SSA/IISUNAM.
- MALPEZZI, Stephen *et al.* (1988), *Measuring the Costs and Benefits of Rent Control: Case Study Design*, Discussion Paper, Nueva York, The World Bank, report INU 24, junio.
- MAYA, Esther (1999), *El sector privado y la vivienda de interés social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, AC y otros promotores privados.

- MAYA, L. (2001), *La aplicación del Procede en los municipios conurbados del Estado de México y los mecanismos de incorporación regulada de tierras al desarrollo urbano*, tesis de maestría, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- MCGRANAHAN, G., P. Jacobi, J. Songsore, C. Sujadi y M. Kjellen (2001), *The Citizens at Risk. From Urban Sanitation to Sustainable Cities*, Londres, Earthscan.
- MELOSI, Martín (2001), *Effluent America: Cities, Industry Energy and the Environment*, University of Pittsburgh Press.
- MICHEL, Marco A. (1988), *Procesos Habitacionales en la Ciudad de México*, México, UAM, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- MILLARES, E. y F. Rojas (2002), *El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo*, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, www.ns.ucb.edu.bo
- MORA, ARAUJO, LAZARSFELD *et al.* (1971), *Medición y construcción del índices*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- NECOCHEA, Andrés (1987), “Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda”, *EURE*, Santiago de Chile, octubre.
- NÚÑEZ ARRATIA, Roberto (1996), *Fonhapo. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, México, Habitat International Coalition.
- _____ (2001), “Políticas e incentivos para impulsar la vivienda en renta en los centros históricos”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Vivienda en Renta y Revitalización de los Centros Históricos, México, AMPI/FCH.
- NÚÑEZ, Oscar, Emilio Pradilla y Martha Schteingart (1982), “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina”, en Pradilla, Emilio (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM-Xochimilco.
- ORTIZ, Enrique (1986), “El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares”, ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Tlaxcala, México, del 21 al 25 de abril (mimeo.).
- _____ (1995), *Fonhapo, gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo a la producción social de vivienda*, México, HIC.
- PINDYCK, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld (1984), *Econometric Models and Economic Forecast*, Auckland, McGraw-Hill.

- PINTO DA CUNHA, José Marcos (2002), *Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina*, Serie Población y Desarrollo, Proyecto Regional de Población 2000-2003, Santiago de Chile, CELADE-FNUAP, CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas.
- PIREZ, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina/Centro.
- PLOTKIN, Sidney (1987), "Property, Policy and Politics. Towards a Theory of Urban Land-use Conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, núm. 3.
- PROCURADURÍA AGRARIA (1993), *El ejido. Consideraciones legales*.
- PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (2002), *Evaluación del Programa 2001 para el rescate de las unidades habitacionales*, México.
- _____ (2004), *Informe del Programa de Rescate de Unidades Habitacionales, 2001-2003*, México.
- PROGRAMA DE APOYO A UNIDADES HABITACIONALES 2002, Delegación Gustavo A. Madero, México.
- PROGRAMA DE RESCATE DE UNIDADES HABITACIONALES (PRUH), Programa de Gobierno 2002, Delegación Cuauhtémoc, México.
- PROGRAMA ORGANIZÁNDOTE Y COOPERANDO TU UNIDAD SALDRÁ GANANDO. JUNTOS PARA MEJORAR LAS UNIDADES HABITACIONALES EN IZTACALCO (2002), Delegación Iztacalco, México.
- PUEBLA, Claudia (2002), *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, México, El Colegio de México.
- RIVADENEIRA, Luis (2000), *Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales*, Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CELADE-ECLAC, Naciones Unidas.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge (2002), *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile, CELADE, CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas, diciembre.
- RODRÍGUEZ, A. (1998), "Procede. Conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", *Estudios Agrarios*, núm. 10, pp. 9-48.
- ROSALES AYALA, Héctor (2000), "El arte de habitar y el modo de vida vecinal. Tiempos y espacios en la ciudad de México", en Alicia Lindón

- (coord.), *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*, España, El Colegio Mexiquense, CRIM-UNAM, Editorial Anthropos.
- SAFA BARRAZA, Patricia (coord.) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- _____ (1998), *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, UAM-Iztapalapa.
- _____ y Boris Graizbord (1998), *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- _____ y Marlene Solís (1994), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*, México, INEGI, ISS-UNAM, El Colegio de México.
- SCHTEINGART, Martha (1982), "Elementos para un balance de la acción habitacional en México (1970-1980)", *Habitación*, núms. 7-8.
- _____ (1989), *los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- _____ y Javier Camas (1998), "Selección y análisis de seis conjuntos habitacionales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Schteingart y Graizbord (coordinadores), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, México, El Colegio de México.
- SCHWARTZMAN, Simón (comp.) (1977), *Técnicas avanzadas en ciencias sociales*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- SEDESOL (1993), *Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda*, México.
- _____ (1995), *Programa Nacional de Vivienda (1995-2000)*, México.
- _____ (2001), "Reglas de operación del programa Vivah", México.
- _____ (varios años), *Estadísticas de vivienda (1995 a 2000)*, México.
- _____ (1996a), *Programa Nacional de Vivienda*, México, Sedesol.
- _____ (1996b), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*, México, Sedesol.
- _____ (2001a), *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Casa y bogar para cada quien: una tarea Contigo*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- _____ (2001b) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (1970), *Programa Financiero de Vivienda: Evaluación y Proyección*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- SEDUE (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, México.
- (1990), *La vivienda en arrendamiento en México*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- SINGER, Paul (1996), *Um Governo de Esquerda para Todos*, San Pablo, Editora Brasiliense.
- SSA (1998), *Encuesta Nacional de Fecundidad 1997*, México, ENFES.
- SUDRA, Tomasz (1980), “Inquilinos que no pagan alquiler”, revista *CIDIV*, año 2, núm. 12, México, INDECO.
- SZALACHAMAN, Raquel (1999), *Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994*, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Proyecto CEPAL/Gobierno de Holanda, “Políticas financieras para incrementar el ahorro y promover la equidad”, Naciones Unidas.
- (2000), *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Naciones Unidas.
- TINSLEY, Howard y Steven Brown (2000), *Applied Multivariate Statistics and Mathematical Modeling*, California, Academic Press.
- UNIKEL, Luis (1976), *El desarrollo urbano de México, diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México (1978, 2a. ed.).
- URBANO, Horacio, compilador, (2001), *Hombres y mujeres de la casa 2002*, México, *El Economista*.
- VILLA, Miguel y Luis Rivadeneiro (2000), “El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica”, en *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*, Santiago de Chile, Seminario técnico.
- VILLASANTE R., Tomás (1995), “El habitar (ciudadano) frente al hábitat (segregado)”, en Luis Cortés Alcalá (comp.), *Pensar la vivienda*, Madrid, Ediciones Talasa, pp. 103-142.
- VILLAVICENCIO BLANCO, Judith (1999), “Aciertos y errores de una política habitacional”, *Ciudades*, año 11, núm. 44, pp. 15-22.
- (2000), “La política habitacional en México. ¿Una política con contenido social?”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales en México al fin del Milenio*, México, Ed. Porrúa/UNAM, pp. 263-288.

- _____ (coord.) (2000), *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la ciudad de México*, México, Ed. Porrúa/UAM.
- _____ (coord.) (2002), *Conjuntos y unidades habitacionales, espacios de uso social, identidad e integración barrial. El Programa de Rescate de Unidades Habitacionales en el Distrito Federal*, Informe final de investigación, México, UAM-A.
- WARD, Peter M. (1985), “La crisis del sistema de la vivienda popular y su manifestación en patrones de migración intraurbana”, en *La vivienda popular en la ciudad de México*, México, Instituto de Geografía, UNAM.
- _____ y Ann Varley (1988), *Housing tenure and the urban poor in third World Cities*, Report submitted to the Overseas Development Administration, Londres, University College London.
- WARIO HERNÁNDEZ, Esteban (1998), “Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara”, en Garza y Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- WEEKS, John (1984), *Sociología de la población*, Madrid, Alianza Universidad.
- ZEPEDA, G. (1998), “Cuatro años de Procede: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México”, *Estudios Agrarios*, núm. 9, pp. 9-60.
- ZEPEDA, Pedro y Alejandro Mohar (1993), *Vivienda para pobladores de bajos ingresos. Políticas e instituciones*, México, Consejo Consultivo de Pronasol, *El Nacional*.

Direcciones en Internet

<http://www.fonhapo.gob.mx> , mayo de 2003.

<http://www.guanajuato.gob.mx/iveg/programaspromotoriavivienda.htm>, 05/11/2003

<http://www.issste.gob.mx/fovissste>.

<http://www.micasa.gob>, sección Fonhapo, julio de 2003.

<http://www.shf.gob.mx>

<http://www.tesorería.nl.gob.mx/InformacionFinanzas/CuentaPublica/2001/Organismo/35fomerrey>, 05/11/2003

Otras fuentes consultadas:

La Jornada, 6 y 7 de agosto de 2003.

Entrevistas realizadas:

Entrevista a miembros directivos de la Canadevi, 11 de noviembre de 2003.

Entrevista al jefe del Departamento Técnico de GEO, 7 de noviembre de 2003.

Entrevista al director general del Fonhapo, 22 de octubre de 2003.

Entrevista a maestros responsables de la Secretaría de Vivienda de la Sección 9 y 10 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Entrevista al licenciado Gustavo Fernández, Subdirector Técnico de Fovissste.

Entrevista al licenciado Ricardo Marentes, Jefe de Servicios de Otorgamiento de Crédito de Fovissste.

Entrevista al José de Jesús Olivares, Subdirector de la Unidad de Estudio de Vivienda, Dirección de Planeación, de la Sociedad Hipotecaria Federal.

Entrevista al Víctor Manuel Requejo, presidente de la Asociación Mexicana de Sofoles (AMSOFOL) y director General de la Sofol Hipotecaria Nacional.

Entrevista a representante de la Sofol Crédito Hipotecario.

AGRADECIMIENTOS	5
-----------------------	---

INTRODUCCIÓN	
<i>René Coulomb</i>	
y <i>Martha Schteingart</i>	7

PRIMERA PARTE
NECESIDADES HABITACIONALES
PRESENTES Y FUTURAS

Capítulo 1	
VIVIENDA Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA	
<i>René Flores Arenales</i>	
y <i>Gabriela Ponce Sernicharo</i>	15
Introducción	15
Transición demográfica, formación de hogares	
y dinámica habitacional	20
Importancia de las características demográficas	
del jefe de hogar para las políticas de vivienda	26
Proyecciones de vivienda a nivel nacional	
y para los diferentes tipos de ciudades	31
Escenario alternativo de distribución	
de las necesidades habitacionales dentro	
del Sistema Urbano Nacional	46
Capítulo 2	51
CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA EN MÉXICO AL AÑO 2000	
<i>María Teresa Esquivel</i>	
y <i>Judith Villavicencio</i>	51

Introducción: la vivienda en México entre 1950 y 2000.	51
La vivienda en el Sistema Urbano Nacional en el año 2000: diferenciación territorial de los indicadores.	57
Propuesta para el análisis integrado del rezago habitacional	66
Vivienda y hogares en el año 2000	74
Calidad de la vivienda y grupos de población específicos	76
Consideraciones finales	83
 Capítulo 3	
LA DEMANDA HABITACIONAL	
<i>Priscilla Connolly D.</i>	85
Introducción: de las necesidades habitacionales a la demanda efectiva por una “vivienda digna y decorosa”	85
La “vivienda digna y decorosa”: funciones y responsabilidades	85
Definiciones: la demanda efectiva de la vivienda que se produce actualmente	96
A manera de conclusión.	113
 Capítulo 4	
LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO	
<i>René Coulomb</i>	115
Evolución histórica de la vivienda en arrendamiento	115
Vivienda en renta y dinámicas territoriales	121
Análisis del mercado inmobiliario del alquiler de vivienda	126
Condiciones de producción y relaciones sociales de la vivienda en renta.	135
Conclusiones. Algunos postulados para la revisión del marco legal y reglamentario en materia de vivienda en renta	142

SEGUNDA PARTE
LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO

Capítulo 5

EL MARCO LEGISLATIVO, PROGRAMÁTICO E INSTITUCIONAL DE LOS
PROGRAMAS HABITACIONALES

Martha Schteingart

y *Luis Patiño*..... 153

La actual ley de vivienda..... 153

Otras iniciativas de ley presentadas..... 157

Los programas de vivienda..... 157

Conclusiones..... 181

El nuevo marco institucional federal de la vivienda..... 183

Vinculación entre el gobierno federal
y los estados de la República..... 189

Capítulo 6

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

Claudia Puebla C...... 193

Aspectos generales..... 193

Aspectos financieros..... 205

Forma de trabajo..... 216

Relaciones con los sectores privado y social..... 218

Niveles de producción e inversión..... 225

Relación entre el total de derechohabientes
y la producción de vivienda..... 228

Tipo y calidad de las viviendas..... 230

Distribución geográfica de las acciones..... 231

Relación con los gobiernos locales..... 233

Conclusiones..... 234

Capítulo 7

EL FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO

A LA VIVIENDA (FOVI) Y LA SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF)

<i>Luis Patiño</i>	239
Antecedentes	239
Estructura orgánica	242
Modificaciones en los esquemas de financiamiento	243
Objetivos y características de los programas	244
Financiamiento	246
La gestión de los créditos	247
Niveles de producción	248
Relaciones con los sectores privado y social	253
Acceso al suelo urbano	254
Tipo y calidad de las viviendas financiadas	254
Distribución geográfica de las acciones	255
Relación con los gobiernos locales	261
El cambio de Fovi a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	261
Conclusiones	276

Capítulo 8

EL FONDO DE VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS

SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)

<i>Luis Patiño</i>	279
Antecedentes	279
Reglas de operación	286
Población objetivo y atendida	288
Financiamiento	289
Sistema de gestión y asignación de los créditos	290
Nivel de producción	292
Relaciones con el sector financiero privado	297
Nivel de cobertura de su demanda o derechohabiencia	300
Forma de adquisición del suelo	301
Tipo y calidad de las viviendas financiadas	303
Distribución geográfica de las acciones	307
Relación con las instancias de los diferentes niveles de gobierno	314
Conclusiones	314

Capítulo 9

EL FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

<i>Claudia Puebla C.</i>	319
Introducción	319
Aspectos financieros.....	334
Sistema de gestión y asignación de los créditos	339
Niveles de producción e inversión	341
Relaciones con los sectores privado y social	343
Tipo y calidad de las viviendas	344
Distribución geográfica de las acciones de crédito e inversión	345
Relaciones con los gobiernos locales.....	347
Conclusiones.....	348

Capítulo 10

BALANCE GENERAL DE LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO

<i>Martha Schteingart</i> <i>y Luis Patiño.</i>	353
Programas habitacionales menores del gobierno.....	353
Balance general, institucional y regional de la producción habitacional en México.....	364

TERCERA PARTE

ASPECTOS ESPECÍFICOS Y ACTORES PRIVADOS

Capítulo 11

SUELO PARA VIVIENDA

<i>Emilio Dubau L.</i> <i>y María Soledad Cruz Rodríguez</i>	389
El suelo, la vivienda, los instrumentos de ordenación territorial y los programas urbanos	389
Oferta formal de suelo a bajo costo	403
Reservas territoriales	411
La vivienda para la población de menores ingresos y la urbanización popular	422

Los organismos estatales de vivienda y las reservas institucionales de suelo	437
Recomendaciones	442

Capítulo 12

LOS DESARROLLADORES PRIVADOS Y LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

José Castro L., René Coulomb, B.

Pedro León M. y Claudia Puebla C. 445

El nuevo protagonismo de los promotores y desarrolladores de vivienda	446
Los desarrolladores de vivienda frente al desarrollo urbano	450
Las implicaciones de las innovaciones tecnológicas	456
Una habitabilidad en claroscuro	460
Producción habitacional y sustentabilidad ambiental	465
Los desarrolladores y la cobertura de la demanda de vivienda de interés social	468
Reflexiones finales	474

Capítulo 13

LAS SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO (SOFOLES)

Luis Patiño 477

Marco jurídico	477
La operación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)	479
Sectores de actividad económica atendidos por las Sofoles	481
Las Sofoles y el mercado nacional de valores	482
Las Sofoles hipotecarias	484
Características del crédito	489
Las Sofoles y los organismos de vivienda	490
Conclusiones	493

CONCLUSIONES

René Coulomb

y Martha Schteingart 495

Necesidades habitacionales presentes y futuras	495
Políticas y programas de vivienda en México	500

Balance crítico de las nuevas tendencias de la política habitacional en México	505
Vivienda, suelo y desarrollo urbano	508
Algunas reflexiones con respecto a la vivienda para los más pobres	510
ANEXO METODOLÓGICO	515
El censo y la muestra censal del 2000	515
Construcción del índice de calidad de la vivienda	517
BIBLIOGRAFÍA	531

Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy
se terminó de imprimir en la ciudad de México durante
el mes de agosto del año 2006. La edición, en
papel de 75 gramos, consta de 2,000
ejemplares más sobrantes para
reposición y estuvo al cuidado
de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



Este libro ofrece un panorama completo de los distintos enfoques y aspectos que configuran la problemática de la vivienda en México, enfatizando las políticas habitacionales impulsadas por el gobierno, así como sus cambios recientes, que han implicado una fuerte transformación del papel del Estado en este sector.

La estrategia de investigación elegida para desarrollar la temática del libro apunta a configurar un conjunto de conclusiones que podrían orientar la acción habitacional de los agentes sociales implicados. Así, tanto la elección de los temas vinculados a la problemática habitacional como la forma en que ellos se han ordenado a lo largo de los capítulos que conforman esta obra responden a una lógica que tiende a explicar las causas y conexiones entre los citados temas, a mostrar en qué medida el marco jurídico y programático realmente ha servido para orientar las políticas habitacionales del país, a analizar la problemática con una perspectiva histórica reciente y a aclarar la situación actual, poniendo además sobre la mesa el tema de las perspectivas futuras, en lo que se refiere tanto a las necesidades de vivienda como a las posibilidades de hacerles frente a través de los programas que se han estado implementando.

Miguel Ángel

Porrúa

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Entre el Estado y el mercado



9 789707 018341



CONOCI
PARA DECIDIR
EN APOYO A
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA