

La vivienda y el Estado mexicano
durante el siglo XX

Un enfoque desde la economía política

La vivienda y el Estado mexicano
durante el siglo XX
Un enfoque desde la economía política

Beatriz García Peralta Nieto



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2016

HD7306

.M42 G216

García Peralta Nieto, Beatriz

La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo XX : Un enfoque desde la economía política / Beatriz García Peralta Nieto -- Primera edición. -- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016.

329 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos.

ISBN: 978-607-02-8251-5

1. Vivienda – México – Siglo XX . 2. Política urbana – México – Siglo XX. 3. Política de vivienda – México – Siglo XX. I. Título.

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: 2016

D.R.© 2016, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias

Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez

Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán

Formación de textos: María G. Escoto Rivas

Fotografías: Fundación ICA y Michael Calderwood

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-02-8251-5

Índice

Agradecimientos | 11

Prólogo | 13

Introducción | 19

Primera parte

HISTORIA DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO

Estado revolucionario y desarrollo nacionalista.

Primeras acciones de vivienda | 33

Modernización y “vivienda social en propiedad”:

el Programa Financiero de la Vivienda y

su circunstancia económica | 55

Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit:

vivienda en propiedad para los trabajadores | 87

Segunda parte

LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN Y SUS ACTORES

Industria de la construcción y vivienda | 127

El Estado promotor del sector constructor empresarial | 145

Tercera parte

MUNDIALIZACIÓN Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

Organismos internacionales y política nacional
de vivienda | 163

La reforma del Estado: cambios a la legislación
vinculados a la vivienda | 209

Conclusiones | 239

Bibliografía | 251

Anexo. La vivienda en cifras | 283

Anexo estadístico | 301

Para Paulina, Valentina, Igor e Iván.

Agradecimientos

Este libro es el resultado de varios proyectos de investigación sobre la vivienda en México que realicé gracias al Instituto de Investigaciones Sociales. El estudio lo inicié en 1992 y durante el periodo 1997-2001 coordiné dos proyectos que recibieron apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA): “La política de vivienda en México 1988-1996” y “Los actores involucrados en el mercado de vivienda social. Estudios de caso del sector privado”, y uno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): “La desregulación de la política de vivienda y su impacto en el sector de la construcción”.

Gustavo Garza Villarreal, director de la tesis doctoral que originó este libro, me ayudó con sus atinados comentarios a enriquecer y estructurar los resultados.

Quiero dar mi reconocimiento a Christian Topalov por su sabiduría e integridad. A Michael Ball por su orientación y por abrir un espacio para el diálogo y la discusión. Igualmente a Martha Schteingart por haber guiado mi primera investigación en esta temática.

Desde 1994 formo parte de la International Network for Urban Research and Action (INURA). Mi agradecimiento a los integrantes de esta red, pues con ellos he aprendido sobre la problemática de la vivienda social en varias ciudades de Europa y la materialización de la utopía en las cooperativas de vivienda en Suiza. El

conocimiento adquirido en esta red es invaluable y me abrió una nueva perspectiva en la problemática de la vivienda en México.

A lo largo de todos estos años recibí el apoyo de becarios, alumnos y colegas. A todos ellos mi gratitud por su tiempo, interés y amistad, en especial a Claudia Calleja, Sara García Jiménez, Édgar Díaz, Araceli Martínez, Víctor J. Imas, Nadia Rodríguez, Xanath Sánchez y Baruc Jiménez. Parte de lo que aquí aparece es resultado de discusiones colectivas; desde luego, los errores y limitaciones son enteramente de mi responsabilidad.

Prólogo

La vivienda es un receptáculo material indispensable para la reproducción de los seres humanos en sociedad y constituye por ello el componente principal del tejido urbano en las ciudades. La importancia de la investigación a profundidad es, por ende, verdaderamente incuestionable. Los estudios económicos del mercado habitacional de corte neoclásico tienen una óptica muy limitada, por lo que son insuficientes para abordar los procesos de producción, distribución y consumo de la vivienda que se realizan parcialmente dentro de los mecanismos de mercado, pues se trata de un bien muy especial que entra en las *condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo*. Con este carácter, el Estado es el agente fundamental que debe intervenir para proveer de vivienda a las grandes mayorías excluidas de su distribución mercantil.

En este contexto, se debe recibir con beneplácito la aparición del libro de Beatriz García Peralta Nieto que con esta oportunidad se presenta a la consideración de los lectores interesados. La obra analiza, desde una perspectiva histórica de largo plazo, que abarca de 1934 a 2000, el conjunto de relaciones sociales establecidas entre los actores empresariales de la construcción y el Estado mexicano. Establece como eje analítico la hipótesis de que los organismos federales interactúan con el sector empresarial para establecer la política habitacional gubernamental, que también

está influenciada por los lineamientos diseñados por los organismos internacionales.

Para contrastar la hipótesis se estudian las acciones de las instituciones de vivienda más importantes de México, Fovi e Infonavit, en los distintos periodos históricos de su desarrollo. Se identifican los cambios que han experimentado según las condiciones del entorno económico y las imposiciones que establecen los acuerdos internacionales en la materia signados por el gobierno. Uno de los objetivos centrales es determinar si las transformaciones en la política habitacional realmente implicaron beneficios para los trabajadores en la asignación de más créditos para adquirir vivienda.

En el capítulo “Estado revolucionario y desarrollo nacionalista. Primeras acciones de vivienda” se presentan los principales elementos de la acción pública a partir de 1930. El análisis de dicho periodo nos permite presentar los antecedentes de la relación entablada entre Estado y sector productor de vivienda. Las instituciones públicas que iniciaron las primeras acciones en la dotación de vivienda se crearon durante el periodo de sustitución de importaciones y al mismo tiempo surgieron las instituciones financieras crediticias de apoyo para la producción de vivienda para los asalariados. También se inició la consolidación del sector constructor nacional y su relación con el Estado, al mismo tiempo que surgieron las primeras asociaciones gremiales.

En el capítulo titulado “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica” se analiza al Fovi y cómo ha respondido a las condiciones económicas en los distintos periodos. A partir de su creación cambió la concepción de la tenencia de la vivienda social de alquiler a la de propiedad privada. La operación del Fovi a partir de los años sesenta permitió el acceso a recursos financieros para la producción de vivienda social a mayor escala. De esta manera, la vivienda social adquirió importancia para el sector constructor y comercializador de la vivienda. Esta nueva forma de producción de vivienda implicó la necesidad de ampliar la

adquisición de suelo, nuevas formas de organización de las empresas constructoras, la apertura del sector financiero al crédito hipotecario y condiciones distintas del acceso de la población a la vivienda. Esta producción guarda una estrecha relación con la economía debido a la importancia del sector de la construcción y su impacto multiplicador en otras ramas de la economía. La vivienda, por ser un bien costoso, se relaciona íntimamente con los sistemas hipotecarios, ya que se necesita financiamiento para su producción y adquisición.

En el capítulo “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores” se analiza el caso de esta institución; los primeros diez años que marcan la importancia de la vivienda como instrumento de clientelismo político y su potencial económico para el desarrollo de una parte del sector de la construcción. Dicho organismo es retomado en la segunda parte del capítulo, a partir de 1992, cuando se modificó su legislación. Este hecho marcó el apoyo que sus recursos financieros dan al mercado internacional.

Los capítulos titulados “Industria de la construcción y vivienda” y “El Estado promotor del sector constructor empresarial” incorporan un análisis de la evolución del sector constructor nacional, otro agente fundamental en la producción de vivienda. En esta evolución, dicho sector ha tenido momentos de gran auge, como los registrados durante el largo periodo que va desde la década de los años cuarenta hasta finales de los setenta, y otros de crisis importantes, como los ocurridos en las distintas etapas de desarrollo económico.

El capítulo “Organismos internacionales y política nacional de vivienda” analiza las propuestas hechas por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), determinantes en la orientación de la política de vivienda en México durante la última década. El cambio de enfoque del desarrollo económico, cuyos ejes han sido la apertura comercial, la desregulación financiera, la orientación hacia una economía de mercado y la apertura democrática, eliminó el tema

de la vivienda de la agenda de los estudios urbanos, así como de los discursos político y económico.

En el capítulo titulado “La reforma del Estado: los cambios a la legislación vinculados a la vivienda” se analizan las reformas al marco jurídico y normativo, como la del artículo 27 constitucional (1992), que liberó la tierra ejidal y comunitaria al intercambio privado individual, lo que facilitó su incorporación al mercado de suelo urbano. Se presentan las modificaciones realizadas a las regulaciones inquilinarias que controlaban la relación inquilino-arrendador, los regímenes de renta congelada y el aumento del alquiler, así como las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito (LGIC), que convirtieron a las sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas, lo cual constituyó el marco jurídico de la reprivatización de la banca, agente fundamental de la crisis posterior del sistema hipotecario. Por último, la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue el mecanismo inicial para formular una nueva Ley del Seguro Social, que privatizó la captación y administración de los fondos para el retiro y la aportación para la vivienda de los trabajadores del sector privado.

Es preciso mencionar, lo que constituye una aportación significativa del libro, que para analizar los enlaces entre agentes sociales fue indispensable entrevistar a funcionarios públicos y empresarios de la construcción, lo cual se complementó con una revisión bibliográfica exhaustiva. Para redondear la información requerida, se agregan los anexos con una valiosa serie estadística sobre la producción de vivienda de los diferentes organismos habitacionales, así como otro tipo de información sobre la cuestión habitacional. También se presentan las magnitudes macroeconómicas que vinculan la relación del sector constructor con la economía nacional.

El conocimiento de las relaciones entre el sector inmobiliario y el Estado es verdaderamente complejo y su investigación por menorizada se deberá realizar paulatinamente por el conjunto de especialistas en el tema. Estamos ante un estudio esencial-

mente empírico que pone ciertas piezas del rompecabezas de la maraña de vínculos entre los agentes públicos y privados que intervienen en el mercado inmobiliario. El énfasis positivista del enfoque inductivo adoptado no constituye en sí mismo una crítica al trabajo. Por el contrario, se considera un recorte práctico válido para ir agregando estudios de casos específicos a partir de los cuales sea posible construir los esquemas conceptuales que los engloben y expliquen.

La participación del gobierno federal de México en materia de vivienda ha sido, esencialmente, proporcionar a los grupos inmobiliarios los recursos monetarios para financiar su producción en mayor escala, así como establecer sus bases jurídicas y técnicas. Sólo así fue posible convertir la vivienda social en un importante mercado para el sector inmobiliario, pero poco intervino el aparato gubernamental para adquirir las reservas de suelo suficientes para planear adecuadamente la ubicación de los conjuntos habitacionales en las tramas urbanas de las diferentes ciudades del país. Se ha perdido la oportunidad de contribuir a resolver la desestructuración y la disfuncionalidad de las ciudades mexicanas.

Para finalizar este breve prólogo, cabe reflexionar sobre las principales conclusiones que nos presenta Beatriz García Peralta Nieto. A pesar de la magnitud de los recursos involucrados, el libro muestra que la intervención gubernamental en materia de vivienda en el siglo xx fue ineficiente, que su apoyo se enfocó a desarrollar un sector financiero e inmobiliario capitalista y que no fue capaz de impulsar el acceso a la vivienda para los estratos populares, y ni siquiera para la demanda efectiva. Así, la banca privada no propició el crecimiento del sistema hipotecario necesario para enfrentar las necesidades habitacionales, a diferencia de los países desarrollados, en donde coexisten activamente el mercado de vivienda pública en alquiler con el de vivienda privada.

Nosotros agregaríamos que la actual política habitacional de México ignora la naturaleza de la vivienda como un bien complejo que forma parte de los medios básicos para la reproducción

de la fuerza de trabajo. Además de los bajos niveles de ingresos de las familias, es imposible resolver la problemática habitacional mediante mecanismos de mercado privado o en un submercado público con las características del instrumentado actualmente.

Coincidimos completamente con García Peralta Nieto cuando afirma que las contradicciones estructurales del sistema de producción y circulación de la vivienda en forma capitalista no pueden resolverse cabalmente por las acciones habitacionales del Estado. En todo caso, se atenúan y posponen. De esta suerte, más que mejorar las condiciones habitacionales de los estratos pobres de la población, el Estado mexicano responde principalmente a las exigencias de la acumulación de capital del sector empresarial de vivienda y a la necesidad de ejercer el control político de los grupos populares.

En fin, estamos ante una obra de importancia para conocer la naturaleza real del mercado habitacional en México durante el siglo xx que introduce detalladamente los agentes que intervienen en la producción de la vivienda, lo cual abre nuevas perspectivas para comprender la imposibilidad de resolver la problemática de la vivienda en México con las actuales políticas de Estado. Lo que sigue, sin embargo, es proponer nuevas acciones gubernamentales que logren trascender la lógica del mercado habitacional, partiendo de la premisa de que la vivienda que requiere la población para su reproducción es un bien de uso y no una “mercancía”, cuya fecha de caducidad venció.

Gustavo Garza Villarreal

Introducción

En este libro se presenta un estudio empírico de la relación entre los actores empresariales de la producción de vivienda y la política habitacional del Estado mexicano, a través de sus diferentes etapas de desarrollo económico en el periodo 1934-2000. Ésta es una de las múltiples interpretaciones que puede tener el complejo tema de la vivienda.

Históricamente, y cada vez más, la población enfrenta dificultades para resolver dignamente sus necesidades habitacionales. A raíz del impulso, en los años noventa, de la política cuyo discurso prometía que el libre mercado resolvería de manera más eficiente el acceso a vivienda, aumentó la producción en el país, pero contra lo propuesto, y lejos de representar una solución, la problemática se agravó. Entonces, ¿por qué a partir de la crisis económica que estalló en diciembre de 1994 en México se inicia el auge de las empresas desarrolladoras de vivienda y los costos, las condiciones físicas y de localización de la nueva oferta tienen repercusiones negativas en los supuestamente beneficiados?, y ¿qué se sabe realmente de la relación que han mantenido los productores de vivienda con el gobierno durante los cambios del modelo económico del país?

SURGIMIENTO DE LA VIVIENDA SOCIAL

Al finalizar el siglo XIX e iniciar el XX, el proceso de industrialización y el desarrollo del ferrocarril contribuyeron al crecimiento explosivo de las ciudades europeas. Las condiciones habitacionales de la mayoría de las familias se caracterizaban por el hacinamiento y la insalubridad, y a lo largo de esos años la urbanización precaria caracterizó a las ciudades de los países industrializados (Hofer, 2000). Durante ese periodo, la oferta habitacional dependió exclusivamente del sector privado.

Ante esta situación y en respuesta a las demandas de los trabajadores, a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo disciplinada y de contrarrestar el deterioro acelerado de las condiciones urbanas en su conjunto y el impacto que esto tuvo en la población en general —y en atención a las propuestas de algunos pensadores sociales— surgió paulatinamente en los países industrializados, como Inglaterra y Francia, una oferta habitacional administrada por los poderes públicos locales.

Así, el Estado se ocupó de la educación, la salud y la vivienda social de la población trabajadora para impulsar el desarrollo industrial. Es decir, cuando la oferta de vivienda barata en alquiler¹ se hizo necesaria para atender a la población obrera, hubo una intervención estatal. El Estado actuó en la transformación de las condiciones de vivienda (Topalov, 1979: 91-93) al establecer una reglamentación sobre el tamaño y las condiciones higiénicas que se debían cumplir. Esto permitió a una parte de la clase trabajadora tener acceso a la vivienda pública, pero los menos calificados y de bajos ingresos, o sin empleo estable, quedaron fuera.

La producción de vivienda pública en alquiler quedó fuera del mercado especulativo y en algunas ciudades hubo una eficaz regulación de los precios.² Si bien esta producción de vivienda fue

¹ Pueden mencionarse Ball (1983), Harloe (1995) y Topalov (1987).

² Oxley y Smith (1996: 82) establecen algunos parámetros históricos que han caracterizado a la vivienda social en Europa; uno de los principales es la tenencia de la vivienda social en alquiler.

importante para el surgimiento del sector constructor e industrial capitalista, también se desarrolló el sistema de provisión de vivienda en propiedad privada, que significó una fuente importante de ganancias para los sectores inmobiliarios.

Sin embargo, en los años setenta, con el cambio de modelo económico impulsado por los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido, se inició un proceso de privatización de la vivienda pública, que se convirtió en lo que Topalov denomina acertadamente “una mercancía imposible”, como se titula uno de sus libros (Topalov, 1987).

El análisis que hace Michael Ball sobre la privatización de la vivienda para el caso inglés fue de gran ayuda para esta investigación, ya que resalta la importancia de analizar las relaciones vinculadas con la incorporación de suelo, la construcción y la comercialización de la vivienda, que denomina “estructura de provisión de vivienda”, que es el resultado de la interrelación entre los terratenientes privados, los constructores capitalistas, los trabajadores de la construcción, las organizaciones financieras, los especialistas profesionales en la compra-venta de vivienda, el propietario final y el Estado (Ball, 1998: 1501). La especificación de una estructura de provisión de vivienda es también, por lo tanto, una lucha de poderes que va más allá de su naturaleza por la vía de los procesos económicos y políticos. Esta lucha está dominada por la acumulación del capital en la estructura de provisión de vivienda de ocupación privada y en la totalidad económica (Ball, 1983: 17-18).

LA VIVIENDA SOCIAL EN MÉXICO

Los pocos programas de vivienda social en alquiler propuestos a mediados del siglo xx fueron sustituidos en los años sesenta por programas de vivienda “social” en propiedad, como resultado de la política de vivienda de la Alianza para el Progreso promovida por el presidente John F. Kennedy para frenar el avance de los

ideales socioeconómicos surgidos en la región tras el triunfo de la Revolución cubana (García Peralta, 2011: 100). Para reforzar esta propuesta se destinaron recursos a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de programas internos estatales para construir vivienda en propiedad que fueron muy bien recibidos porque constituyeron los primeros apoyos para adquirirla.

A partir de la señalada Alianza para el Progreso cambia el concepto de *vivienda social*, entendida hasta ese momento como vivienda en alquiler, al de *vivienda de interés social*, que a partir de esa época pasó a ser en *propiedad privada*.³ Este cambio definió las políticas de vivienda que se ejecutaron en México y fue el inicio de su mercantilización; es decir, a partir de ese momento la producción de vivienda abrió la posibilidad de obtener ganancias a los sectores ligados a ella, como los propietarios de suelo y los productores de materiales para la construcción, por lo cual la propiedad privada de la vivienda se volvió un elemento clave en las relaciones socio-económica y políticas entre gobiernos, sectores empresariales, propietarios de suelo y población.

El porcentaje de viviendas en propiedad ha aumentado en el mundo. Las causas han sido varias, pero destaca entre ellas que la propiedad privada de la vivienda se impulsó en Europa occidental al finalizar la segunda guerra mundial para desarticular las ideas propuestas en los países socialistas. Esta tendencia a la privatización fue reforzada a finales de los años setenta con las políticas económicas de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido. A partir de la caída del muro de Berlín y del socialismo real en los países de Europa del este, la política privatizadora de la vivienda adquirió un gran auge.

En México, la política pública en materia habitacional que legitimó la privatización de la vivienda social motivó que el Estado emprendiera acciones en las esferas que no eran atractivas para

³ Es importante señalar que tanto en Europa como en Estados Unidos y Canadá la vivienda social es vivienda en alquiler.

la iniciativa privada del sector,⁴ como la creación de programas públicos habitacionales, que más allá de beneficiar a la población establecieron garantías financieras que generaron confianza y estimularon la inversión privada.⁵

¿QUÉ SE CUESTIONA EN ESTE LIBRO?

Una de las interrogantes es la siguiente: si el mercado de vivienda pública en México ha propiciado el desarrollo del sector productor de vivienda, por qué no ha atendido adecuadamente las necesidades de la población. En este sentido, coincidimos con Topalov y sus estudios realizados para el caso francés que demuestran, a partir del análisis de las relaciones entre políticas públicas y agentes privados, que las medidas gubernamentales son parte de las contradicciones estructurales de los sistemas de producción y circulación de la vivienda. Por otra parte, las intervenciones públicas han intentado reducir las contradicciones del sistema sin lograrlo, ya que únicamente las desplazan y restauran las condiciones de la ganancia privada sobre bases nuevas, permitiendo la aparición de otra estructura (Topalov, 1987).

Es importante señalar que aun cuando el número de viviendas producidas por el sector privado —apoyado por las políticas estatales— es inferior al producido por el sector social, su acción orienta de manera importante la estructuración de las ciudades mexicanas y determina las condiciones para que la población acceda al suelo y a la vivienda, tendencia que se consolidó a partir de los años noventa.

⁴ Martha Schteingart asegura que la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) coincide con un periodo en que el Estado mexicano funda fideicomisos como parte de la política para desarrollar las actividades que habían estado restringidas por falta de fondos (Schteingart, 1988b: 112-113).

⁵ En 1980, la participación del PFV representaba 25% del total de la inversión de los organismos públicos en vivienda (Cf. Banco de México, 1980b: 7-9).

Si bien la política de vivienda impulsada por el Estado mexicano desde sus inicios privilegió al sector privado, a partir de los años noventa adoptó abiertamente el modelo de la economía de mercado, que proponía reducir la presencia gubernamental porque el mercado podía distribuir los recursos de acuerdo con la eficiencia y la productividad de los diferentes sectores económicos. La orientación de este modelo de desarrollo económico tuvo como ejes la apertura comercial, la desregulación financiera, la orientación a una economía de mercado y la apertura democrática, fortalecidas a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Estos cambios se interpretaron a nivel internacional como signo de una economía emergente que podía producir ganancias especulativas en inversiones bursátiles y ofrecer un mercado inmobiliario en expansión con buenas expectativas a futuro.

En cuanto al sector habitacional, se buscaba mejorar las condiciones de la oferta y la demanda, reforzar el papel financiero desempeñado por las instituciones y que los beneficiarios de los organismos habitacionales pudieran elegir de manera libre las viviendas en el mercado. Este planteamiento del discurso oficial transfirió al sector empresarial y social la responsabilidad de la provisión de vivienda.

Durante esa década, la vivienda desapareció de los discursos político y económico. Estos cambios repercutieron en el financiamiento, la participación del sector de la construcción y el acceso de la población a la vivienda, que en este modelo se considera como mercancía regida por las leyes de la oferta y la demanda. No se tomaron en cuenta sus características especiales: una oferta muy heterogénea, una demanda limitada por la solvencia de la población, la insuficiencia de créditos hipotecarios y la dificultad de acceso al suelo urbano. Con este enfoque se reforzó la exclusión —del llamado “mercado formal de vivienda y suelo”— de las familias mexicanas cuyos ingresos eran insuficientes para los nuevos requerimientos de los diferentes programas de vivienda,

que tenían como única opción habitar en colonias populares y barrios precarios.⁶

Entre 1995 —año de crisis económica— y 2007 se dio un auge en el ámbito inmobiliario para la vivienda de interés social. Las ventas de las empresas constructoras de vivienda se incrementaron constantemente a partir de 1995, lo que nos lleva a preguntarnos si en los años noventa el cambio en la orientación económica significó una ruptura con el modelo anterior o un reacomodo de actores. Es importante considerar que en 1994, con la incursión en la bolsa de valores de las empresas dedicadas a la producción de vivienda, el rol del mercado bursátil se volvió primordial y determinante en la política habitacional y sus actores; el estudio de estas transformaciones debe ser objeto de otras investigaciones que profundicen en el impacto del sector financiero.

Con un enfoque desde la economía política, a lo largo de este libro se presenta la historia del papel del Estado durante el siglo xx en los cambios de la política habitacional y las transformaciones de sus diversos programas, que fallaron en la atención a las necesidades de vivienda de la población. Debido a la complejidad y amplitud del periodo de estudio, únicamente se incluyen los casos de los dos organismos de vivienda más importantes por sus acciones y representatividad en el surgimiento de actores empresariales: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi).

El trabajo se estructura en tres partes: La primera se refiere a la evolución de los organismos públicos de vivienda desde sus inicios, relacionándolos con los distintos momentos económicos; la segunda trata de la relación del sector constructor con las

⁶ Este tema ha sido desarrollado en investigaciones sobre la producción social de vivienda, entre los que pueden citarse Azuela y Cruz (1989), Azuela y Tomas (1993), Connolly (1987), Coulomb y Duhau (1988), Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (1977), Schteingart (1989a), Imas y García Peralta (1997).

políticas habitacionales y la producción de vivienda, y la tercera presenta los lineamientos de los organismos internacionales a partir de los cuales se realizaron cambios en la estructura normativa y legislativa relacionada con la provisión de habitación en México.

El tema no se agota; por el contrario. Plantea la necesidad de retomarlo sistemáticamente en otras investigaciones y continuar analizando lo que sucede día a día, incluyendo al sector financiero, que es determinante en el siglo XXI.

REFERENCIAS ACERCA DEL TEMA

Los resultados de las investigaciones sobre vivienda⁷ los podemos remontar a los años cuarenta, cuando el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banhuopsa) elaboró los primeros estudios sobre la vivienda marginal. Más tarde, en 1965, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) realizó un estudio en el que se analizó la adecuación física de la vivienda a los requerimientos de los hogares pobres. Dicho trabajo proporcionó una primera idea sobre el déficit habitacional en términos cualitativos y cuantitativos.

Los primeros estudios que brindaron una visión global e incluyeron el análisis de los agentes financieros, de la industria de la construcción, de los mercados de suelo urbano, de las políticas del Estado y de las soluciones habitacionales prevalecientes, fueron realizados por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) entre 1975 y 1976 (Copevi, 1977, vols. II, III y IV), con una perspectiva histórico-estructural que abarcó diversos aspectos de la problemática habitacional. En el mismo periodo, El Colegio de México (Garza y Schteingart, 1978a) publicó los resultados de una investigación donde se analizaba la situación de

⁷ La investigación hecha por Garza Villarreal (1999) fue de gran utilidad para realizar la revisión bibliográfica de la investigación.

la vivienda en el país, así como una evaluación de cada uno de los programas habitacionales que operaban en ese momento.

En el ámbito académico, en la década de los ochenta se realizaron varios trabajos en los que predominaron los análisis sobre asentamientos irregulares, políticas particulares y coyunturales del Estado, procesos sociales y autoconstrucción de la vivienda, como los trabajos de Perló (1980), Alonso (1980), Moctezuma-Navarro (1980), Legorreta (1984), Schteingart (1989a, 1991 y 1994), García y Perló (1984), Azuela (1989), Coulomb (1987), Jiménez (1998) y Connolly (1987). En el sector público encontramos algunos estudios que se elaboraron para establecer los lineamientos de las políticas habitacionales (Coplamar, 1982, y Stolarski, 1982).

Los análisis sobre los agentes que intervienen en la producción de la vivienda y la relación con la política habitacional y su funcionamiento en periodos históricos determinados aún son limitados. Al final de la década de los ochenta y principios de los noventa se publicaron algunos estudios referidos a la política habitacional del Estado (Schteingart, 1989b; Duhau, 1988a; Reyes, 1989; CENVI, UAM, CIDAC, 1991; Coulomb, 1991) que evalúan los cambios realizados en esa década en los organismos habitacionales del gobierno a raíz de la crisis; se puntualizan los primeros planteamientos de reforma del Estado en este sector, con la nueva visión de privatizar algunos aspectos de la gestión pública y adaptar la política crediticia a las circunstancias económicas del país.

Es importante mencionar los trabajos que dan cuenta de los cambios más importantes en la década de los noventa, como Catalán (1993), Soberanes (1993) y Zepeda y Mohar (1993), que relatan la desregulación normativa y los programas aplicados al sector de la vivienda. De este periodo también pueden mencionarse el estudio coordinado por Graizbord y Schteingart (1994) y los trabajos de Villavicencio (1998); otros estudios que se ocupan de la participación del sector privado en la vivienda y de los organismos de vivienda son los de Maya (1999), Barragán (1994) y Puebla (2002).

Finalmente, a partir de la producción masiva de vivienda en la periferia de las ciudades, el estudio de la vivienda vuelve a llamar la atención de los estudiosos del tema. Sin agotar las referencias a la producción del periodo posterior al analizado en esta obra, pueden citarse publicaciones que tratan entre otras cuestiones los problemas urbanos, el impacto de los grandes conjuntos habitacionales y su creciente abandono. Al respecto, los libros que destacan son los de Eibenschutz y Goya (2009), Kaminer, Robles Durán y Sohn (2011), Connolly (2007), Coulomb y Schteingart (2006), Ziccardi y González (2015); los capítulos en libros y artículos son los de Boils (2004) Sánchez y Salazar (2011), Esquivel, Maya y Cervantes (2005) y Monkkonen (2011), y las tesis de Monkkonen (2009) e Inclán-Valadez (2013).

ENTREVISTAS Y FUENTES ESTADÍSTICAS

Las entrevistas que se realizaron a los diferentes actores participantes en la producción de vivienda y son objeto de este estudio, en especial los funcionarios públicos y los empresarios de la construcción,⁸ constituyeron una de las principales fuentes para llevar a cabo esta investigación. Igualmente, fue necesario hacer un trabajo de revisión bibliográfica nacional y de autores extranjeros (alemanes, ingleses y franceses), sin olvidar las reuniones de trabajo con especialistas en la materia.⁹

⁸ Debido a la confidencialidad, no se proporcionan los nombres de los entrevistados, ni de las empresas ni de políticos o funcionarios, lo que no es necesario en un trabajo de investigación académica que no tiene como objetivo la denuncia.

⁹ Sin citar a todos, destacan Martha Schteingart, del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México; Jacotte Bobroff, de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos, de París; Michael Edwards, de la Bartlett School, de Londres; Andreas Hofer, de la Eidgenössische Technische Hochschule de Zurich; Samuel Jaramillo, de la Universidad de los Andes; Alfredo Rodríguez, de Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación, y Raquel Rolnik, de la Universidad de Sao Paulo.

INTRODUCCIÓN

Para apoyar la investigación se consideró indispensable mostrar la producción habitacional mediante la elaboración de la estadística a partir de la información generada por los organismos de vivienda y las entrevistas con responsables de las estadísticas nacionales,¹⁰ que se acompaña de datos económicos que permiten mostrar la relación del sector constructor con la economía nacional.

¹⁰ Infonavit, Sedue, Sedesol, Conafovi e INEGI, y los datos que publica la *Revista Obras*.

PRIMERA PARTE

Historia de la política de vivienda y desarrollo
económico en México

Estado revolucionario y desarrollo nacionalista. Primeras acciones de vivienda

Los cambios en las esferas política y jurídica originados por la Revolución mexicana fueron el punto de partida para la injerencia estatal en la dotación de vivienda. La Constitución de 1917 fue el resultado de un compromiso social y económico para la modernización del Estado y la estructura económica capitalista, pero en los años inmediatos a su promulgación, cuando llegó a su fin la guerra civil, las posibilidades reales para la construcción de una nación moderna eran muy limitadas. Aunque se establecieron las bases legales para la modernización económica y social, como la reforma agraria, los derechos de asociación, la contratación colectiva y la huelga y las atribuciones económicas del Estado, entre otras, estos principios sólo se instrumentaron parcialmente a partir de los años veinte con la institucionalización de las nuevas formas de organización de la sociedad y el Estado. Este proceso estuvo inmerso en las contradicciones entre el discurso surgido de una revolución social y las aspiraciones de incorporación al desarrollo económico capitalista mundial.

La situación de la vivienda a finales de los años veinte no difería mucho de las circunstancias generales que envolvían al país. Aunque el artículo 123 constitucional contemplaba la obligación de los patrones que emplearan a más de cien trabajadores de proporcionar “habitaciones cómodas e higiénicas”, esto distaba de

ser una preocupación por atender un problema social concreto, la vivienda, y se inscribía en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución.

En este periodo encontramos antecedentes de la relación actual entre el Estado y el sector productor de vivienda y los primeros indicios de la posterior utilización de las políticas de vivienda social como factor de cooptación política y de poder económico.¹ Asimismo, de acuerdo con el modelo de desarrollo económico, se crearon tanto las instituciones públicas que iniciaron las primeras acciones en la dotación de vivienda como las financieras crediticias de apoyo a la producción de vivienda para los asalariados. También se inició la consolidación del sector constructor nacional y su relación con el Estado, al mismo tiempo que surgieron las primeras asociaciones gremiales.

MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y CONDICIONES URBANAS DE LAS CIUDADES

En el periodo 1934-1960, la orientación de los gobiernos estuvo influenciada por la imposición económica de los países industrializados. En el ámbito internacional se habían puesto en práctica medidas orientadas al fortalecimiento del mercado interno y la intensificación de la participación del Estado en la producción y regulación económica, tomando como base los fundamentos teóricos del equilibrio fordista-keynesiano de la época.²

¹ No se pretende hacer una revisión histórica exhaustiva, pues el periodo que abarca este capítulo ha sido abordado ampliamente en varias investigaciones, entre las que destacan Garza y Schteingart (1978a), Infonavit (1975) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1982, vol. III).

² “Dada la propensión a consumir, se establece una relación precisa entre la ocupación (teoría de la ocupación), el ingreso total y la tasa de inversión” (Keynes, 1991: 107). “Desde sus primeros escritos —durante la crisis— se encuentra en Keynes, cosa digna de ser señalada, esa misma preocupación que inquietaba a Ford: mantener el poder adquisitivo, distribuir salario y renta,

Sin haber logrado consolidar aún el nuevo proyecto de desarrollo nacional, durante los primeros años treinta el sector externo y la economía mexicana resintieron, en general, los efectos de la crisis mundial. Durante este periodo se fortaleció la visión de una industrialización orientada al mercado interno cuyos aspectos básicos se reflejaron en el Plan Sexenal de 1934 a 1940 de Lázaro Cárdenas. Dicho proyecto destacaba como objetivos avanzar en la reforma agraria (eliminación de los latifundios agrícolas y reparto de tierras en propiedad social), reorientar la industria básica (particularmente el petróleo y la electricidad) para apoyar la industrialización del país, regular la inversión extranjera (mediante la nacionalización del subsuelo y la ampliación de las zonas de reserva minera y petrolera estatales), fomentar la educación popular y hacer que el Estado asumiera un papel activo en la economía.

Durante el sexenio de Cárdenas se fincaron las bases políticas e institucionales del Estado intervencionista como resultado de una coyuntura modelada en parte por el ascenso del movimiento social. La lucha social y política se resolvió a través de la consolidación de un régimen de carácter popular que logró ajustar su propia base social a la recomposición del partido oficial³ y la integración en su seno, en calidad de sectores de masas, de las organizaciones nacionales, sindicales y campesinas, surgidas de la confrontación, más o menos abierta, con algunas facciones de terratenientes y el capital nacional y extranjero. Dichas organizaciones, en particular la Confederación de Trabajadores de México (CTM), mantuvieron su autonomía de acción con respecto al partido oficial en el ámbito de las reivindicaciones e intereses gremiales de clase, regulados, en mayor o menor grado, por el propio Estado, particularmente en el marco jurídico de la reforma agraria y las relaciones

pues única y exclusivamente ahí está la condición del mantenimiento de *un alto nivel de consumo* y la 'salida' de la crisis" (Coriat, 1985: 95-96).

³ Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-1938) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946), actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI).

obrero-patronales. Más tarde, esta función permitió al gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), con la colaboración de los dirigentes incorporados al mismo, subordinar progresivamente dichas organizaciones y hacerlas funcionar como correas de transmisión política en el ejercicio del poder presidencial.

En el ámbito urbano, como expresión de la política de Cárdenas, se observó el despliegue del gasto en obras públicas, particularmente en el suministro de agua y drenaje mediante el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banhuopsa). En lo relativo a la vivienda, especialmente en la ciudad de México, se propició de manera importante la lotificación de áreas suburbanas, que generaron docenas de colonias populares o proletarias en las que los fraccionadores no construyeron la infraestructura necesaria de servicios urbanos. Esto favoreció que los propietarios de suelo con potencial urbano encontraran un jugoso negocio en la especulación de terrenos, reforzado por las inversiones del Estado en infraestructura.

En cuanto a la vivienda en alquiler, entre 1942 y 1948 se expidieron los decretos de congelación de rentas⁴ sobre estos inmuebles, que representaban más de 75% de la planta habitacional del Distrito Federal, quedando bajo este régimen numerosos inmuebles en las delegaciones centrales hasta 1997.⁵ Esta medida

⁴ “Decreto que dispone no se aumenten los precios de arrendamientos de casas o locales, así como que se consideren forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CLVI, núm. 6, p. 12, sección I, 8 de mayo de 1946; “Decreto que dispone que no podrán ser aumentadas las rentas de las casas o locales destinados a los usos que indica, así como los plazos de arrendamiento que se consideran forzosamente prorrogados hasta por un año, en beneficio de los inquilinos”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CLXV, núm. 50, p. 15, sección I, 31 de diciembre de 1947; y “Decreto que prorroga por ministerio de la ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo que el mismo especifica, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan”, *Diario Oficial de la Federación*, t. CLXXI, núm. 50, p. 56, sección III, 30 de diciembre de 1948.

⁵ Véase el capítulo “La reforma del Estado. Cambios a la legislación vinculados a la vivienda” en la tercera parte de este libro.

fue congruente con la situación económica de la década de los cuarenta; sin embargo, la falta de actualización en las décadas siguientes o en los periodos de alta inflación trajo como consecuencia el deterioro de la mayor parte de estos inmuebles al ser incosteable su mantenimiento; posteriormente, éste fue uno de los factores que desalentaron la producción de vivienda en alquiler.

Durante los años cuarenta, la política urbana se centró en las principales ciudades y consistió fundamentalmente en la aplicación de incipientes reglamentaciones en torno al establecimiento de nuevos asentamientos de población. En el caso de las colonias residenciales, promovidas por empresas fraccionadoras, se debían presentar un proyecto, los documentos del registro público de la propiedad y el deslinde catastral, así como un depósito de garantía para el cumplimiento de las obras de urbanización e infraestructura básica que protegían al comprador en caso de incumplimiento, a diferencia de lo sucedido en las colonias populares (Barragán, 1994: 129). Además, se inició la construcción residencial para las clases medias y altas.

Como resultado del inicio de la actividad inmobiliaria, en los años cincuenta surgieron las primeras empresas fraccionadoras y los primeros administradores inmobiliarios. Durante el segundo quinquenio, la inversión en la construcción de comercios y oficinas de lujo se duplicó (Cisneros Sosa, 1993: 72-73).

Los fraccionadores surgieron en respuesta a la demanda de vivienda media y residencial. El fraccionador adquiría el terreno, obtenía licencias y permisos para urbanizar, realizaba la comercialización y muchas veces otorgaba financiamiento a los compradores; para las obras, generalmente contrataba a una empresa constructora. La venta de lotes se dio por la carencia de un sector inmobiliario desarrollado y la ausencia de un sistema hipotecario que financiara y cubriera los costos de adquisición del terreno y la construcción. El financiamiento de las obras de urbanización se efectuaba con los enganches de los compradores y con el capital aportado por los inversionistas.

Entre 1940 y 1958 la economía mexicana experimentó un crecimiento sin precedente, al registrar tasas de 5.8% anual. El avance sustancial del crecimiento económico estuvo determinado en gran medida por las condiciones de fomento al sector industrial: dotación de infraestructura, exenciones fiscales y eliminación de impuestos a la importación de maquinaria y equipo, que fueron instrumentos para apoyar de manera decisiva el modelo de desarrollo. Dicho modelo tuvo como eje el crecimiento del mercado interno. En el periodo que va de 1930 a 1960, la inversión pública destinó en promedio sólo 16% a fomento industrial y 56% a comunicaciones y transportes (cuadros 9-A y 9-B del anexo estadístico).

La modernización económica basada en la industrialización se reflejó en un acelerado aumento de la población urbana, particularmente en las principales ciudades del país. Como puede verse en los cuadros 1 y 2, la población urbana aumentó de forma acelerada de 1930 a 1960, y para 1960 representaba algo más de 50% de la población total del país. La dinámica de la población urbana se concentró en las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla. La población del país en esos años se incrementó 110.98%. En la década de 1940 a 1950, la ciudad de México registró un incremento medio anual de 4.3%, Monterrey de 5.6%, Guadalajara de 4.7% y Puebla de 4.5% (Unikel, Ruiz y Garza, 1976: 130-131). Esto generó una expansión de la inversión pública y privada en infraestructura urbana y vivienda, que contribuyó al crecimiento de la industria de la construcción, incrementando su participación este sector en el PIB de 3.1% en 1940 a 4.8% en 1958.

De 1950 a 1960, el PIB mantuvo tasas de crecimiento promedio de 6.46% anual, mientras que en el sector de la construcción dicha cifra fue de 8.47% (cuadros 4-A y 4-B del anexo estadístico). Esto originó una acelerada urbanización, principalmente en la ciudad de México, cuya población en 1950 era de 2.9 millones de habitantes, que en una década aumentó a 4.8 millones (Garza, 1985: 156).

En este periodo empiezan a delinearse las características del Estado posrevolucionario, que a través del otorgamiento de privilegios a grupos corporativos aseguraba la fidelidad partidista. Estos privilegios consistían en la atención a la salud y la educación, y el acceso selectivo a los incipientes programas de vivienda social. De esta forma, la política social redistribuía la riqueza para mitigar los efectos del mercado (Gordon, 1996: 117).

CUADRO 1
POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE MÉXICO, 1930-1960*

Población	1930		1940		1950		1960	
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%
Urbana	5 540 631	33.5	6 896 111	35.1	10 983 483	42.6	17 705 118	50.7
Rural	11 012 091	66.5	12 757 441	64.9	14 807 534	57.4	17 218 011	49.3
Total	16 552 722	100	19 653 552	100	25 791 017	100	34 923 129	100

FUENTE: INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-2000, 2001, p. 23.

* Se considera como “población urbana” a la que reside en localidades de 2 500 o más habitantes y “rural” a la que reside en localidades menores de 2 500 habitantes.

CUADRO 2
POBLACIÓN E INCREMENTO MEDIO ANUAL
DE LAS PRINCIPALES CIUDADES DE MÉXICO, 1940-1960

Ciudad	Población total			Incremento medio anual (%)	
	1940	1950	1960	1940-1950	1950-1960
México	1 448 422	2 234 795	2 832 133	4.3	2.4
Monterrey	190 074	339 282	601 085	5.6	5.6
Guadalajara	236 557	380 226	740 394	4.7	6.4
Puebla	148 701	234 603	297 257	4.5	2.4

FUENTE: Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

INSTITUCIONES PÚBLICAS PIONERAS EN LA DOTACIÓN
DE VIVIENDA

La expedición de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, en 1925, y la creación simultánea de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y del Fondo de Pensiones Civiles son los primeros antecedentes institucionales de la participación del Estado en la dotación de vivienda. El artículo 58 de esta ley se modificó en 1932 para autorizar créditos de liquidez inmediata y sin destino específico y créditos hipotecarios (quiropgrafarios) a los empleados al servicio del Estado. Entre 1937 y 1946, la Dirección de Pensiones Civiles otorgó créditos a los empleados federales para adquirir viviendas a terceros, principalmente usadas. Ante las necesidades de la población, el esfuerzo fue limitado, lo cual era una expresión fiel de un contexto económico desfavorable en donde el atraso de la estructura económica del país era evidente.

Después de diecisiete años de promulgada la Constitución, el Departamento del Distrito Federal (DDF) construyó, entre 1934 y 1936, únicamente 372 viviendas en tres unidades habitacionales: Balbuena, San Jacinto y Vaqueritos. El DDF aceptó las propuestas emanadas del concurso Casa Obrera Mínima, organizado por la Sociedad de Arquitectos Mexicanos en 1930. Es decir, en esa década no se implementó programa alguno, a pesar de ser el periodo de crecimiento poblacional⁶ más grande de la ciudad: 4.3% de promedio anual (cuadro 2).

Al comenzar el gobierno de Miguel Alemán (1947), la vivienda figuró por primera vez entre las políticas para alcanzar un desarrollo acorde al modelo económico fordista-keynesiano vigente, en el que la inversión en construcción de obra civil y vivienda empezó

⁶ En 1945, el Banhuopsa estimaba en la ciudad de México un déficit de ochenta mil viviendas. Aproximadamente, 314 mil habitantes vivían en ciudades perdidas y más de un millón vivían en vecindades (Sánchez Cuen, 1958: 194).

a ser considerada un detonador de la actividad económica y de la creación de empleos.

En el ámbito internacional, luego de la segunda guerra mundial muchos países europeos se enfrentaron a la necesidad de reconstruir sus ciudades, por lo que se aceptó la intervención del Estado en la provisión de vivienda por el insuficiente nivel de ingresos de las clases trabajadoras para recurrir al mercado abierto (Ball, 1988).

El gobierno mexicano asumió directamente la organización y administración de las promociones de vivienda en alquiler, aunque sin la intención de sustituir al sector privado. Por el contrario, se buscaban las condiciones más adecuadas para la formación y consolidación de las primeras constructoras.

En el sexenio de Miguel Alemán, los dos únicos organismos capaces de financiar las viviendas, el Banhuopsa y la Dirección de Pensiones Civiles, asumieron directamente la promoción y encargaron el diseño y la construcción de los conjuntos habitacionales a empresas privadas. En el periodo 1947-1952, el Banhuopsa otorgó 5 079 créditos (Sánchez Cuen, 1958: 196). Por su parte, la Dirección de Pensiones Civiles inició su promoción de vivienda con el primer multifamiliar de México, el conjunto Miguel Alemán. El arquitecto Mario Pani, influenciado por las ideas de Le Corbusier, aprovechó la oportunidad para proponer un proyecto para la construcción de 1 080 departamentos, en lugar de la propuesta original de levantar doscientas casas. Esto fue un reconocimiento del gobierno a la importancia de la vivienda en alquiler para resolver las necesidades habitacionales.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inició su actividad promotora de vivienda cuando en el ámbito internacional se buscaba que las instituciones de seguridad social asumieran el problema de la vivienda obrera (Garza y Schteingart, 1978a: 204). En 1953, las reformas a la Ley del Seguro Social abrieron el camino para que una parte de las reservas del organismo se invirtiera en la construcción y adquisición de viviendas, que serían arrendadas a sus derechohabientes.

En 1954 se fundó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), con los objetivos desarrollar programas de construcción y mejoramiento habitacional, regenerar zonas de tugurios y viviendas insalubres en zonas urbanas y rurales, formar personal especializado en planeación para atender la demanda de grupos de bajos ingresos, coordinar acciones afines de organismos públicos y adquirir, administrar y enajenar bienes inmuebles en función de su costo.

En 1959, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que tenía objetivos más amplios y disponía de mayores recursos para permitir a sus beneficiarios un mayor acceso a prestaciones sociales, como la adquisición de casas o terrenos y préstamos hipotecarios, así como la promoción de viviendas económicas en arrendamiento.

El ISSSTE podría adquirir viviendas o terrenos para construir particularmente conjuntos o unidades habitacionales, lo que la Dirección de Pensiones Civiles había comenzado a hacer diez años antes con el financiamiento de la construcción del multifamiliar Miguel Alemán en la ciudad de México como proyecto de vivienda en alquiler para sus derechohabientes. Esta modalidad de dotación habitacional alcanzó cerca de siete mil departamentos, 85% de los cuales se encontraba en la capital.

En la tabla 1 se resumen las instituciones creadas de 1925 a 1960 y algunas de sus características importantes. La dotación de vivienda de los organismos instituidos en este periodo significó cerca de 54 mil viviendas, pero esto fue poco significativo, ya que en ese momento el total del parque habitacional era de 6.4 millones. Sin embargo, tuvo un impacto en el sector de la población más importante para la conformación del Estado mexicano, la burocracia, debido a su papel en la consolidación del aparato administrativo estatal.

Desde el punto de vista de la participación estatal en materia de vivienda, las primeras acciones se iniciaron en los años treinta. Sin embargo, el Estado no asumió como responsabilidad propia

MULTIFAMILIAR MIGUEL ALEMÁN, 1948



FUENTE: Colección digital de la Fundación ICA.

Tabla 1

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES CON ACCIONES SOCIALES DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1930-1960

<i>Instituciones</i>	<i>Acciones relacionadas con la dotación de vivienda</i>	<i>Año de fundación</i>	<i>Población beneficiada</i>	<i>Origen de los recursos financieros</i>
Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro	1925-1937. Fondo para la jubilación de los empleados federales. En 1947 se inició el proyecto de vivienda multifamiliar.	1925	Trabajadores al servicio del Estado.	Fiscales.
Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas (Banhuopsa)/ Fondo Hipotecario Público	Institución bancaria oficial dirigida a promover y orientar el financiamiento para la realización de obras públicas y servicios de interés social, como la vivienda.	1933 Banhuopsa 1947 FHP	No se especifica la población que pretendía atender, aunque sus primeros conjuntos se dirigieron a burócratas.	<ul style="list-style-type: none"> • Emisión y colocación de valores (bonos hipotecarios, certificación de participación inmobiliaria, de inversión y otros). • Créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras. • Recursos del gobierno federal y de otros organismos públicos.
Departamento del Distrito Federal (DDF)	Promoción y construcción de vivienda para sus trabajadores.	1934	Trabajadores del DDF y familias afectadas por las obras del DDF.	Fiscales.
Instituto Nacional de la Vivienda (INV)	Atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de población no derechohabiente.	1954	Trabajadores de escasos recursos.	Fiscales.
Dirección de Pensiones Militares	Crédito para la adquisición de vivienda a terceros.	1955	Trabajadores al servicio de las fuerzas armadas.	Fiscales.
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Construcción de vivienda para sus derechohabientes.	1956	Trabajadores de empresas privadas afiliados en el IMSS.	Aportaciones de trabajadores y empresarios (patrones).
Petróleos Mexicanos (Pemex)	Construcción de vivienda para sus trabajadores.	1943	Trabajadores de Pemex.	Fiscales.

FUENTE: Elaboración propia.

la provisión de vivienda para los trabajadores, sino que delegó en la sociedad misma, y en las condiciones económicas individuales, la posibilidad de satisfacer sus necesidades habitacionales.

EL CRÉDITO HIPOTECARIO EN LA BANCA DE DESARROLLO Y COMERCIAL

Dado que la vivienda es un bien costoso y de difícil acceso para la población asalariada, la existencia de sistemas crediticios es sumamente necesaria. El movimiento revolucionario dejó inoperante la banca y no fue sino hasta 1932 que se dio forma a la nueva Ley de Instituciones de Crédito, en la cual se incluía la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banhuopsa, actualmente Banobras), cuya creación había sido planteada desde 1926 pero no se concretó sino en 1933, con 60% de aportación federal y 40% de instituciones semioficiales y privadas, con un consejo de administración que tenía a su cargo las decisiones del banco, integrado por accionistas privados.

El objetivo de Banhuopsa fue cubrir el vacío que existía en el crédito a largo plazo y comenzar la formación del mercado de valores, así como otorgar créditos para la construcción de viviendas de bajo costo, de instalaciones industriales y obras de servicio público en las que su recuperación estuviera garantizada no sólo por el Estado, sino por los propios usuarios al establecer tarifas que permitieran su amortización.

Los recursos del banco se obtenían de la colocación de bonos hipotecarios en el mercado, constituyendo así el vínculo entre el mercado de capitales y las necesidades de crédito (Sánchez Cuen, 1958: 189).

De esta forma, entre 1934 y 1946, la mayor parte de los proyectos que se financiaron estaba relacionada con las obras de drenaje, agua y caminos, por la garantía que se tenía en su recuperación. Estas acciones permitieron la consolidación del sector de la construcción.

A pesar de que el Banhuopsa tenía entre sus finalidades el financiamiento de habitaciones baratas, delegó esta actividad en los bancos hipotecarios y en su filial, la Asociación Hipotecaria Mexicana, igualmente constituida en 1933, a la que se le encargó la responsabilidad de ejecutar las políticas del banco en materia de vivienda. Las escasas acciones de esta asociación se dirigieron a distintas obras urbanas o, en su caso, al financiamiento de viviendas residenciales, sin que se instrumentaran los planes trazados por el banco para fomentar la construcción de vivienda social en alquiler. Después de analizar y evaluar la participación de los bancos hipotecarios se llegó a la conclusión de que para sacar adelante un programa de vivienda de interés social se requería una mayor participación del Estado, ya que los mecanismos formales del mercado no lograban atender las necesidades de la población de menores recursos (Sánchez Cuen, 1958: 199).

A partir de 1947, el Banhuopsa inicia un programa de inversiones para la construcción de viviendas baratas que tuvo la función, además de promover las inversiones en este rubro, de impulsarlas al actuar como consejero, agente técnico y financiero en la planeación y ejecución de cualquier programa relacionado con la habitación. Para llevar a cabo estas labores, las reformas de 1946 establecieron la creación del Fondo de Habitaciones Populares (FHP), responsable de ejecutar por cuenta del banco el financiamiento y la construcción de viviendas.

Entre las facultades que se le dieron al organismo figura la de fungir como instituto central para los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda, siendo autorizado para efectuar diversas operaciones con ellos. Durante el sexenio de Miguel Alemán, la mayor parte de los recursos (71%) que el Banhuopsa destinó a la construcción se invirtieron en las promociones que el FHP llevó a cabo. El monto restante (29%) se destinó al financiamiento de otros organismos de vivienda, así como a la construcción de viviendas por parte de algunas industrias (Sánchez Cuen, 1958: 194-196).

Hasta 1949, la banca hipotecaria realizó sus operaciones inmobiliarias bajo el sistema de ahorro-préstamo; es decir, del dinero que recibía de los ahorradores canalizaba una parte al financiamiento de vivienda. El principal obstáculo era que se limitaba al sistema hipotecario, debido a que los bancos sólo podían financiar un número limitado de créditos. Al desarrollarse los fideicomisos, los bancos no tenían que otorgar financiamiento directamente, sino que buscaban en su cartera de clientes a los inversionistas interesados en invertir en el naciente desarrollo inmobiliario. En este caso, el papel de los bancos hipotecarios se amplió a la venta de servicios, como asesorías, manejo de fideicomisos (para vigilar la transparencia de las operaciones), ofrecimiento de garantías y venta y recuperación de créditos.

Hacia finales de los años cincuenta, la relativa estabilidad de precios y el tipo de cambio fijo, en combinación con la alta liquidez de los bonos financieros y las elevadas tasas reales de interés, alentaron el ahorro, por lo que el sistema hipotecario privado incrementó su capacidad para financiar el crecimiento; esta tendencia permitió desarrollar un incipiente mercado de vivienda, sobre todo media y residencial. Hasta ese momento, la oferta de vivienda se concentraba en sectores específicos de la burocracia oficial y sindical o en las familias con mayor poder adquisitivo; en cambio, para la clase media que había surgido del desarrollo industrial no existía ningún sistema de financiamiento.

En un esfuerzo por atender las necesidades habitacionales de este segmento de la población, el Banhuopsa elaboró en 1956 un plan de subsidios para los créditos que concedieran los bancos hipotecarios privados para la construcción de viviendas baratas. El subsidio consistía en una reducción de las tasas de interés aplicadas al comprador. Sin embargo, el programa no alcanzó los resultados esperados debido al descenso de la solvencia ante la demanda (Sánchez Cuen, 1958: 198-199).

En un nuevo intento por canalizar mayores recursos de la banca a actividades estratégicas de la economía, entre ellas la vivienda, en 1957 se reformó la Ley de Instituciones de Crédito y Organi-

zaciones Auxiliares con el objetivo de introducir el “encaje legal” y los “cajones selectivos de crédito”, que consistían en una garantía de reserva que las instituciones de crédito debían depositar en el Banco de México o en la adquisición de bonos emitidos por instituciones públicas. El encaje legal consistía fundamentalmente en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco de México determinaba y que debía ser depositado obligatoriamente en el mismo, con o sin causa de intereses, que en principio tuvo como objetivo la protección de los depósitos efectuados por el público ahorrador y luego fue utilizado para destinar recursos a sectores prioritarios para el desarrollo del país.⁷

En 1958, el Banhuopsa es autorizado por el Banco de México para colocar en el mercado de valores los bonos y las cédulas para ser adquiridos por las instituciones financieras como parte de la nueva regulación. Esta medida permitiría a la institución recaudar una importante cantidad de recursos, que se verían cristalizados en la construcción de la unidad Adolfo López Mateos (Tlatelolco) y, posteriormente, en la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV).

Es importante destacar que desde los años treinta la intervención del Estado mexicano fue fundamental para poner en marcha el sector hipotecario, destacando la fundación y operación de la banca de desarrollo.

⁷ La utilización del encaje legal se remonta a 1924, y fue asumiendo diversas modalidades y fue aplicado con variados porcentajes hasta su derogación en 1988. En cuanto al concepto de protección o garantía de los depósitos del público, fue sustituido por un coeficiente de liquidez de 30% de la captación de cada organismo, el cual podía integrarse por valores gubernamentales o depósitos en efectivo en el Banco de México. No obstante, en septiembre de 1991, al realizarse nuevas reformas, se eliminó este coeficiente, quedando bajo la determinación particular de cada organismo el monto de los depósitos, supuestamente, en función de sus necesidades y previsión de efectivo (Ortiz Martínez, 1994: 49-54).

PRIMERAS ASOCIACIONES GREMIALES DEL SECTOR
CONSTRUCTOR NACIONAL

En los años veinte nace la industria de la construcción con los recursos provenientes del impuesto a la gasolina,⁸ que se destinaron a la construcción, la conservación y el mejoramiento de los caminos nacionales. El 26 de abril de 1926 se creó la Comisión Nacional de Caminos, encargada de administrar este impuesto; igualmente, se expide la Ley sobre Caminos y Puentes (antecedente de la Ley de Obras Públicas), en la que se establecen las bases para concesionar a particulares la construcción de caminos y puentes. Al mismo tiempo se creó la Comisión Nacional de Irrigación, responsable no sólo de desarrollar las obras de riego, sino de colonizar y dar asesoría agrícola y económica. Ambas comisiones constituyeron los inicios formales de la industria de la construcción, cuyo cliente principal y permanente fue el sector gubernamental.

Después de la Revolución, a diferencia de lo acontecido en el periodo porfirista, que abrió el país a las empresas constructoras extranjeras, no existían empresas nacionales con experiencia y tecnología. Para dar impulso a la creación de empresas nacionales, la Comisión Nacional de Caminos optó por dividir las licitaciones para realizar las obras con pequeños contratos y propiciar el desarrollo de la industria nacional de la construcción, desalentando a las constructoras extranjeras. Con la creación de estas primeras empresas nació el sector nacional de la construcción, en concordancia con la orientación fordista-keynesiana de impulsar el sector interno y crear fuentes de trabajo.

Algunos de los contratos para realizar las obras de infraestructura se otorgaron a los jefes revolucionarios como compensación económica, quienes contrataron a ingenieros civiles para la realización de las obras, de las cuales obtenían un porcentaje (García Cortés, 1991: 12).

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1925.

En 1939 había en el país noventa empresas constructoras cuya actividad se dirigía a la construcción de carreteras, presas y hospitales, y en menor medida a la de vivienda, que representaba un nicho pequeño por la escases de recursos y el cambio en la escala y el volumen de obra.

En 1945 se inició la organización institucional de la industria de la construcción con la fundación de la Asociación Mexicana de Contratistas —integrada de manera individual, pero hay que decir que ya existían constructoras como El Águila y La Victoria—, con lo que se facilitaron las gestiones crediticias para la compra de maquinaria, se hicieron convenios fiscales para el pago del impuesto sobre la renta (ISR) y se reconoció al sector.

Como ya se mencionó, la participación de estos grupos en la construcción de vivienda se remonta a 1947, con la edificación del multifamiliar Miguel Alemán, para lo cual se constituyó la empresa Ingenieros Civiles Asociados (ICA), que llegaría a ser una de las más importantes empresas del país. Desde entonces y hasta la década de los noventa, la mayoría de los conjuntos habitacionales se construyeron bajo el sistema de contratos con los organismos públicos de vivienda.

En 1949, con apoyo del Banco Nacional de México, se creó el Fondo Impulsor de la Industria de la Construcción, que funcionó de manera similar a un banco, para promover el financiamiento de obras públicas. El nuevo organismo dependía del Banco Nacional de México pero se integró como un organismo de contratistas con participación directa de los mismos.

En 1953 se fundó la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), logrando la adhesión de 130 empresarios;⁹ el número de afiliados creció en los años posteriores y pasó de 627 en 1955 a 1 159 en 1961 (Ziccardi, 1991: 115; Ziccardi, 1992: 31).

⁹ De acuerdo con su página web, en 2015 cuenta con alrededor de diez mil socios. Puede revisarse en: <<http://www.cmic.org/intercmic/acerca.htm>> [Consulta: 4 de agosto de 2015].

En el sector de la construcción convivían distintas formas de producción, desde las que se caracterizaban por la utilización casi exclusiva de mano de obra y procesos de trabajo artesanales hasta el sector relativamente desarrollado, que utilizaba maquinaria y procesos industrializados de producción, pasando por diversas formas de organización y tamaños de empresas que se movilizaban según los tipos de obra y la segmentación del mercado.

La industria de la construcción es una de las ramas económicas que más contribuyen a los procesos de desarrollo y mejoramiento general de las condiciones de vida. Esta afirmación se funda en su contribución al desarrollo histórico de las estructuras de inversión o formación bruta del capital fijo y el impulso a la economía a través de las políticas de inversión y empleo. Esta actividad contribuye en las cuentas nacionales, por lo general, con más de la mitad de la inversión bruta en capital fijo¹⁰ y su participación en el PIB suele ser de entre 3% y 8% en la mayoría de los países en desarrollo.

La inversión en capital fijo realizada por esta industria, a través de la edificación de fábricas, hospitales, escuelas, oficinas, comercios y viviendas, la construcción de carreteras y otras infraestructuras y servicios al transporte, de obras de riego y abastecimiento de agua, así como de saneamiento, presas y plantas para la generación de energía eléctrica, de comunicación y transmisión de energía, de instalaciones petroleras y petroquímicas, y todo tipo de construcciones, de mantenimiento y mejoramiento de la vida moderna, es fundamental para desarrollar y aumentar los niveles de vida.

Como industria, debe ser considerada de manera relativamente diferente con respecto a otras ramas productivas por la naturaleza física y social de sus procesos, expresados sobre todo en la necesidad constante de suelo y en la participación de distintos agentes

¹⁰ El otro componente del capital fijo es la “inversión en equipamiento”, y lo constituyen, en general, los vehículos, la maquinaria, las herramientas, los aparatos electrónicos, etc., utilizados con la estructura construida (Ball, 1997).

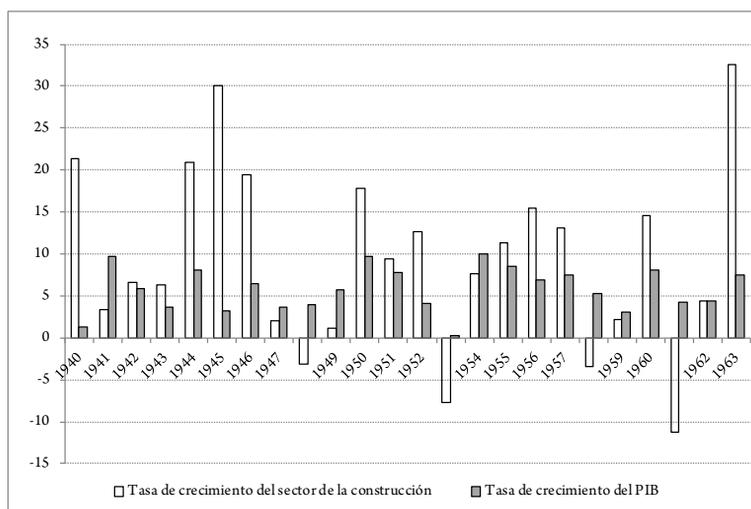
que actúan con intereses particulares. Ellos definen los límites de la industria y su singularidad. Un aspecto relevante es la relación capital-trabajo, basada en la utilización masiva de fuerza de trabajo con bajos salarios, poca calificación, condiciones de contratación por obra, mínimas prestaciones sociales y altos riesgos para la salud.

En el caso mexicano, este sector tuvo un papel fundamental en la consolidación del modelo de desarrollo urbano, industrial e institucional. Entre 1930 y 1948, la inversión bruta de capital fijo representó más de 50% en comunicaciones y transportes (cuadro 9-A y 9-B del anexo estadístico), lo que explica en gran medida que el comportamiento del PIB del sector se haya mantenido en promedio a una tasa anual de 13.8% (1940 a 1947), que supera con creces la del PIB nacional, que se mantuvo en promedio en 5.2%.

Como podemos ver en la gráfica 1, el comportamiento del PIB del sector tiene una relación directa con el crecimiento del PIB nacional, por lo que podemos concluir que mantiene encadenamientos productivos positivos en todos los planos, incluso en la generación directa de empleos. El PIB presentó tasas negativas de crecimiento en 1948, 1953 y 1961, lo cual se explica más por cuestiones políticas, específicamente por los cambios en la administración presidencial, que no permiten dar continuidad al gasto público. En resumen, se puede decir que entre 1934 y 1962 la prioridad fue la creación de instituciones de seguridad social que permitieran cumplir con parte de las expectativas sociales surgidas de la Revolución y fueran acordes al modelo de desarrollo que se proponía implantar en México. En el mismo sentido, una parte importante de la inversión pública se destinó a la construcción de la infraestructura necesaria para la industrialización del país.

Para lograrlo se hizo necesario crear instituciones de crédito que financiaran estas acciones y pusieran en marcha al sector hipotecario. Una vez atendidas las demandas de seguridad social e infraestructura, y contando con las instituciones de crédito necesarias, el gobierno tuvo la posibilidad de iniciar su participación

GRÁFICA 1
 PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN
 EN MÉXICO, 1940-1963 (TASAS DE CRECIMIENTO)



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980, tasas de crecimiento.

en la dotación de vivienda en los años treinta. Sin embargo, por no contar con suficientes recursos, centró su atención en la burocracia, que era su base de apoyo, y delegó en la sociedad, y en las condiciones económicas individuales, la posibilidad de satisfacer sus necesidades de vivienda.

La inversión en la construcción de infraestructura, y en menor medida en vivienda, permitió el surgimiento del sector constructor nacional, que al reconocer la importancia de su relación con el Estado como su principal cliente se organizó en asociaciones gremiales que le facilitaron la negociación.

Los años cuarenta son el parteaguas entre una sociedad rural y la naciente sociedad urbana. Aunque en este periodo se intenta responder a las demandas surgidas de la lucha social, el proyecto de desarrollo económico siguió el modelo de los países de industrialización avanzada, lo que llevó al país a la dependencia política y económica, y la vivienda no quedará exenta de esta situación.

Finalmente, podemos decir que en el periodo analizado se crearon las bases que permitieron la consolidación del sector y la constitución de las empresas constructoras de vivienda, que dependieron de los recursos que los distintos gobiernos destinaron a este fin. La relación entre el sector constructor de vivienda y los gobiernos en turno surgió en esta época y se consolidó en las últimas décadas del siglo XX, como veremos más adelante.

Modernización y “vivienda social en propiedad”: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica

En el escenario latinoamericano, en respuesta a las ideas surgidas del triunfo de la Revolución cubana, el gobierno del presidente Kennedy propone en 1961 la Alianza para el Progreso (Alpro). Su principal objetivo era impulsar mejoras económicas, particularmente en la propiedad privada. Esta alianza fue signada en Punta del Este, Uruguay, por los representantes de los gobiernos latinoamericanos, excepto Cuba. Las repercusiones negativas que este programa tendría para el desarrollo económico de América Latina fueron denunciadas desde entonces por el ministro de Economía de Cuba (Ernesto *Che* Guevara) y fueron confirmadas luego por la sangría económica causada por este préstamo disfrazado de ayuda económica. Algunos datos, como la disminución de las exportaciones de América Latina, las ganancias de las empresas estadounidenses establecidas en la zona y el costo del pago de la deuda, fueron presentados en 1967 en un discurso de Salvador Allende en la Universidad de Montevideo.¹ Como resultado de

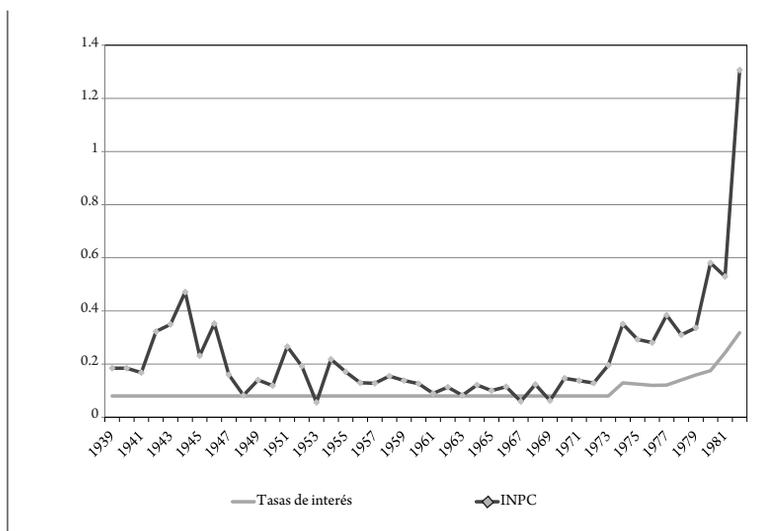
¹ “Crítica a la Alianza para el Progreso”, discurso en la Universidad de Montevideo en 1967. Archivo Salvador Allende. Disponible en: <[http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso_\(ALLENDE\).pdf](http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso_(ALLENDE).pdf)> [Consulta: 17 de agosto de 2012].

los programas de ayuda para la vivienda apoyados por la Alianza para el Progreso se cancelaron los incipientes programas de vivienda social en alquiler y se impulsaron amplios programas de “vivienda social en propiedad privada”, como el Programa Financiero de Vivienda (PFV).

El contexto socioeconómico en que surge y se consolida el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) coincide con el auge del desarrollo industrial del modelo económico de sustitución de importaciones. El PFV se concretó en 1963 mediante la creación, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de dos fideicomisos en el Banco de México: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga) (Schteingart, 1988b: 112). El periodo 1959-1970, llamado de *desarrollo estabilizador*, se asoció con el crecimiento sostenido del PIB y con una gran estabilidad de precios (gráfica 1). También se caracterizó por el fortalecimiento de la participación del Estado, tanto en calidad de agente económico directo como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social.

El crecimiento de la población urbana, que comenzó a finales de los años cincuenta, aumentó la necesidad de suelo, servicios básicos, infraestructura y vivienda. Hacia 1970, la población urbana era 58.7% del total (cuadro 1) con la expansión de las grandes urbes, como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, hacia los municipios periféricos. El aumento de la población desempleada, subempleada o de muy bajos ingresos — que no podía tener acceso al suelo y menos a una vivienda ofertados por agentes privados— y la limitada acción del Estado — que era insuficiente y no satisfacía la creciente demanda habitacional— provocaron la constitución de nuevos y mayores asentamientos en terrenos muchas veces inadecuados y con ausencia de infraestructura y servicios. En el valle de México, esta nueva situación comenzó a verse desde los años cincuenta con el crecimiento de asentamientos populares, como Ciudad Nezahualcóyotl y

GRÁFICA 1
TASA DE BONOS HIPOTECARIOS E INFLACIÓN
DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1939-1981



FUENTE: Banco de México. Indicadores Económicos. A partir de 1969 puede consultarse en: <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=8&locale=es>> [Consulta: 14 de junio de 2012].

Tasas de Bonos Hipotecarios antes de 1973. Después de 1973 es el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) del sistema bancario.

CUADRO 1
POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE MÉXICO, 1950-1970

Población	1950		1960		1970	
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%
Urbana*	10 983 483	42.6	17 705 118	50.7	28 308 556	58.7
Rural	14 807 534	57.4	17 218 011	49.3	19 916 682	41.2
Total	25 791 017	100.0	34 923 129	100.0	48 225 238	100.0

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

* Se considera como “población urbana” aquella que reside en localidades de 2 500 y más habitantes.

los surgidos en las faldas de los cerros y las lomas al poniente y norte del Distrito Federal, incluyendo los municipios vecinos de Naucalpan y Tlalnepantla. En los años sesenta, el fenómeno se intensificó aún más en los pedregales al sur de la capital del país, así como en otros suburbios de la zona metropolitana; también era ya notable en los esteros, dunas y cerros de muchas otras ciudades costeras, ribereñas o fronterizas, como Acapulco, Coatzacoalcos, Manzanillo, Minatitlán, Tampico, Zihuatanejo, Tijuana y Ciudad Juárez, pero resultaba peor aún en ciudades como Guadalajara, León y Puebla (Infonavit, 1988a: 284).

FACTORES QUE DETERMINARON LA CREACIÓN DEL PFV

A finales de los años cincuenta, el sector financiero ya estaba consolidado y mantenía una estrecha colaboración con el sector industrial, por lo que se dio una alta concentración organizativa y de capital. Una proporción creciente del ahorro interno se canalizó al sistema bancario, asegurado por el establecimiento de un sistema de control selectivo del crédito, que condujo a la banca privada a tener una participación obligatoria en las actividades del sector público, lo que ayudó a fortalecer la inversión en sectores estratégicos de la economía.² En el terreno institucional y de servicios, el sistema se había especializado y diversificado en el financiamiento a las actividades productivas. La estructura financiera institucional imperante en México en ese entonces estaba compuesta por los bancos de depósito y descuento, los bancos de ahorro, las sociedades financieras, los bancos hipotecarios, las compañías fiduciarias, los bancos de capitalización y los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda. En este contexto, tanto el

² El denominado control selectivo del crédito, como vimos en el capítulo “Estado revolucionario y desarrollo nacionalista. Primeras acciones de vivienda”, no es otra cosa que el establecimiento del encaje legal, o la obligatoriedad de las instituciones financieras de destinar un porcentaje de su captación al crédito para sectores considerados prioritarios por el Estado.

establecimiento de un control selectivo del crédito como el papel interventor del Estado tienen una gran importancia, en tanto que constituyeron los elementos que propiciaron de manera más directa la creación del PFV.³

En el periodo 1960-1970, el alto crecimiento del sector industrial (8.8% en promedio anual) y el comportamiento favorable de la inflación (la gráfica 1) hicieron posible que las tasas de interés —determinadas por las autoridades monetarias— tanto en el depósito (tasa pasiva) como en los préstamos (tasa activa), se mantuvieran estables. El crédito se orientaba de manera selectiva por tres instrumentos: el encaje legal, las instituciones nacionales de crédito y los fondos de fomento.⁴ Esto permitió altos niveles de rentabilidad, lo que facilitó ritmos crecientes de inversión pública, privada y extranjera. La inversión bruta del sector público creció de manera sostenida, ubicándose por encima de 9% en promedio anual (Huerta, 1986: 24-25). Aunado a lo anterior, la repatriación de capitales y la emisión de bonos del gobierno mexicano en los mercados mundiales hicieron crecer las reservas del Banco de México.

Este dinamismo también se observó en el sector de la construcción, que entre 1963 y 1970 creció a una tasa promedio anual de 12.7% en su producto interno bruto (gráfica 4 del capítulo “El Estado promotor del sector constructor empresarial”). En este periodo, el motor del crecimiento se sustentó en el desarrollo

³ El PFV dio origen a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). El 11 de octubre de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación de la SHF como “una entidad financiera encargada de promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros”. Disponible en: <<http://dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=10&day=11>> [Consulta: 24 de febrero de 2011].

⁴ “El Banco de México instrumentaba la política monetaria recurriendo a la intervención directa mediante topes a la tasa de interés, cambios en la razón de requerimientos de reservas, controles cuantitativos del crédito y modificaciones a la tasa de remuneración de los depósitos” (Guillén, 2002: 566).

industrial (manufacturas y construcción, entre otros), con una estrategia que buscaba articular los mercados segmentados de la producción agrícola y la creciente industria con las grandes inversiones en infraestructura.

En este contexto, el Estado y sus instituciones financieras desempeñaron un papel fundamental por sus acciones en la regulación y la seguridad proporcionada al sistema en su conjunto, constituyendo, en los diferentes ámbitos de gobierno, los principales clientes del sistema. Destaca también la dinámica dada por Nacional Financiera (Nafinsa)⁵ y Banhuopsa al sector en general.

Además, el Estado hizo ajustes en el sistema institucional mediante transformaciones a la normatividad jurídica. El aspecto esencial de estas reformas fue la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte del encaje legal a préstamos para la adquisición y/o construcción de viviendas a tasas preferenciales. Estas modificaciones facultaron a los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda a conceder préstamos hipotecarios hasta por 80% del valor de las garantías. Se buscó la eliminación, entre otras, de algunas barreras crediticias (inversión inicial entre 50% y 70% del valor de la vivienda) que impedían el acceso al financiamiento hipotecario a sectores de menores recursos.⁶

En los inicios del PFV, la estructura del sistema bancario estaba dividida en varios departamentos (hipotecario, financiero y de depósito y ahorro), cada uno de los cuales financiaba con un régimen propio, por lo que variaban los porcentajes de canalización. Los departamentos hipotecarios y de ahorro eran los que destinaban recursos a la vivienda de interés social del PFV.

⁵ Banca de desarrollo del gobierno federal creada con la finalidad de impulsar el mercado de valores; para mayor información se puede revisar su página *web* en la sección Historia. La dirección es: <<http://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafinsa/>> [Consulta: 7 de agosto de 2015].

⁶ La disponibilidad de fondos de las instituciones hipotecarias eran bastante reducidas, incluso para el crédito a los sectores solventes (Schteingart, 1988b: 112).

El aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas permitieron a los gobiernos en turno atender parcialmente las demandas de vivienda de las capas medias y bajas de la población urbana,⁷ buscando mejorar sus condiciones para mitigar el impacto de las movilizaciones y protestas comunes en la época en todo el continente.

OPERACIÓN DEL FOVI Y DESARROLLO DEL PROMOTOR DE VIVIENDA

El Fovi fue concebido principalmente para fomentar, apoyar y coordinar las acciones del PFV. Funcionó como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de vivienda de interés social, y como el movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. En estas dos grandes funciones, su labor se concretaba a actuar como “banco de segundo piso”, es decir, con funciones crediticias directas para promotores, desarrolladores de vivienda y personas individuales, que se realizaban a través de la banca comercial; como organismo prestador de servicios para orientar la inversión de la banca privada, en concordancia con las necesidades económicas y sociales de cada región del país, así como la estimulación del empleo; como regulador de las acciones de la banca privada y las condiciones crediticias generales (importes, plazos, tasas, etc.) y como asesor al proporcionar orientación financiera, legal, técnica y socioeconómica tanto a los promotores de vivienda como a las instituciones crediticias para que pudieran desarrollar sus programas habitacionales.

⁷ Entre 1963 y 1979, el PFV canalizó recursos (sistema bancario, adquirientes y Fovi) que permitieron el otorgamiento de 252 989 créditos de vivienda en todo el país (Cfr. Banco de México, 1980b: 7-9).

El Foga,⁸ por su parte, estaba encargado de la regulación de los tipos de interés en las operaciones crediticias, así como de garantizar a los bancos la recuperación de sus préstamos en caso de incumplimiento de pagos por parte de los acreditados. Este organismo generó para las instituciones crediticias un clima de confianza en la recuperación de sus préstamos que contribuyó a estimular la inversión.⁹ Además, la favorable acogida que tuvieron sus servicios por parte de los promotores de vivienda contribuyó, en alguna medida, al fortalecimiento del sector.

El PFV conformó sus recursos originales para la vivienda con fondos provenientes en calidad de préstamo de los organismos financieros internacionales propuestos por la Alianza para el Progreso: la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); asimismo, con fondos públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con el encaje legal de la banca privada.¹⁰

En el PFV la tasa de interés fue preferencial y los pagos estaban asociados y calculados sobre la base de los salarios mínimos vigentes en las diferentes regiones del país. Durante su primera década de existencia, el programa contempló únicamente un tipo

⁸En mayo de 1985, el Foga dejó de funcionar como organismo independiente y sus funciones fueron absorbidas por el Fovi. Hasta ese momento, el Fovi era denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda; sin embargo, con la fusión administrativa del Foga mantuvo las siglas pero pasó a denominarse Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Banco de México, 1980b: 88).

⁹Entre 1976 y 1978, las instituciones hipotecarias y de ahorro, apoyadas por el Foga, invirtieron un total de 2 649 000 pesos (Banco de México, 1979: 24).

¹⁰En 1963, el PFV recibió recursos presupuestarios del gobierno federal por doscientos millones de pesos. En 1964 recibió recursos de la AID por 250 millones y del BID por 125 millones. Asimismo, el primer conjunto de viviendas de interés social promovido por el Fovi en 1964 se construyó con otro préstamo externo, proveniente de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization (AFL-CIO), de 125 millones. No obstante, el volumen mayoritario de los recursos invertidos con el PFV provino del ahorro público, mediante el encaje legal aplicado a la banca (Garza Villarreal y Schteingart, 1978a: 104-106).

de vivienda de interés social dirigido a la población con ingresos de entre tres y seis veces el salario mínimo (vsm). Posteriormente, los tipos de vivienda se modificaron, de acuerdo con las circunstancias económicas del país.

El modelo económico de sustitución de importaciones comenzó a experimentar una fuerte contradicción en su relación con el mercado externo; por un lado, la política económica sustentaba el control de las importaciones con medidas proteccionistas, mientras, por el otro, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo que sobrevaluaba el peso hacía más baratas las importaciones y dificultaba las exportaciones. El modelo manifestó síntomas de agotamiento debido al prolongado proteccionismo, que generó una asignación ineficiente de recursos entre los sectores de la economía.

El desequilibrio externo se pronunció aún más al aumentar de manera drástica el déficit de la balanza de la cuenta corriente (aumentó a una tasa promedio anual de 27%) y el saldo de la balanza comercial, que fueron muy superiores a los del periodo anterior. En 1975 se tomaron varias medidas de política arancelaria que tuvieron como objetivo eliminar el carácter excesivo y discriminatorio que lo caracterizaba.

No obstante, el aumento de la inversión pública se mantuvo, representando 40% de la inversión total en 1970 y 56% en 1975, que, en proporción al PIB nacional, era de 6.8% a principios del periodo y de 10.9% en 1975; fundamentalmente, su destino siguió siendo el sector industrial. Por su parte, el sector de la construcción mostró un crecimiento de 12.5% en promedio anual (véase la gráfica 4 del capítulo “El Estado promotor del sector constructor empresarial”).

Debido a esto, la mayor parte del financiamiento bancario se canalizó al sector público: en 1970 se utilizó el 24.2% del total del financiamiento otorgado y en 1977 se destinó el 63.5%. Estos recursos fueron insuficientes para cubrir el déficit público, por lo que se recurrió al endeudamiento externo, que en 1972 financiaba 6.7% del déficit y en 1976 el 32.9% (Huerta, 1986: 50, 53). Dicho

endeudamiento permitió impulsar el crecimiento económico en este periodo; sin embargo, el elevado déficit público explica el proceso inflacionario que se registró a partir de 1972.

En 1976, la presión del sector externo generó una mayor incertidumbre para la inversión productiva privada, que prefirió canalizar sus excedentes a la especulación en el mercado financiero internacional, provocando fuertes fugas de capitales antes y durante la devaluación.¹¹

Entre 1974 y 1977, ante el aumento del costo de la vivienda (por la inflación), el PFV desplazó la cobertura social del programa hacia sectores de mayores ingresos, por lo que a partir de febrero de 1978, en un intento por ampliar la cobertura social del Fovi, se añadieron dos nuevos tipos de vivienda de interés social a la ya existente: para acreditados de ingresos mínimos y para acreditados de ingresos medios.

Luego de la devaluación de 1976, México suscribió un convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que conducía a la instauración de políticas de ajuste al desequilibrio externo (limitando el crecimiento del endeudamiento y la emisión primaria de dinero), con vigencia hasta 1978. Sin embargo, el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos que convirtieron al país en una potencia petrolera hizo posible continuar con el endeudamiento en los mercados internacionales y difirió, en cierto modo, el ajuste suscrito.

Entre 1978 y 1981 el crecimiento alcanzó tasas de 9.2% anual. El sector de la construcción creció a una tasa promedio del 13%. El gasto público recobró fuerza a partir de 1977 (aunque no alcanzó los niveles del primer quinquenio). No obstante, la inflación

¹¹ Los acontecimientos previos que desembocaron en la crisis de 1976 (y luego en la de 1982) estuvieron estrechamente relacionados con los mercados financieros —en términos de descontroles cuantitativos del crédito—, así como con la combinación de tasas de interés y de tipos de cambio fijos, aspectos ligados al proceso en el que ocurrían simultáneamente fugas de capitales privados y endeudamiento privado externo en los meses anteriores a las devaluaciones (Aspe Armella, 1993: 68).

siguió avanzando por los efectos de la devaluación, alcanzando 40.6% en 1980, y con ello el límite de la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana, que en 1982 cayó en una crisis de largo plazo.

A partir de febrero de ese año, el PFV creó un nuevo tipo de financiamiento: vivienda para arrendamiento, con lo que se logró cubrir a la población que ganaba de 1.9 a 5.6 salarios mínimos. Los cambios señalados en los tipos de vivienda obedecieron fundamentalmente al interés por ampliar la cobertura social de los servicios del Fovi. Sin embargo, como ya mencionamos, los vaivenes de la economía del país, así como las propias características del sistema de pagos, mantuvieron una tendencia constante de desplazamiento de su cobertura social hacia los sectores de mayores ingresos, reduciéndose así el espectro de población beneficiada.¹²

El Fovi manejó dos tipos de programas crediticios: los individuales otorgados para la adquisición de vivienda y los puente destinados a los promotores de vivienda para diferentes acciones de construcción y urbanización.

En su papel de regulador, el Foga fijó tasas de interés menores a las ofrecidas en el mercado financiero, plazos más largos y ventajosos para los usuarios, facilidades para el enganche a los créditos al reducirlos hasta 20% del valor del inmueble y garantías a los créditos otorgados por las instituciones financieras. De esta manera se proporcionaban subsidios implícitos e indirectos a los promotores y a los adquirentes por el costo de oportunidad de estos créditos con respecto al resto del financiamiento y por

¹² Por otra parte, algunos elementos no considerados en la reglamentación encarecían el precio de la vivienda. Por ejemplo, al de la vivienda Fovi en conjuntos multifamiliares se añadía el precio del estacionamiento (Banco de México, 1980a). Además, otro elemento que contribuía a desplazar su cobertura hacia sectores medios era la falta de controles estrictos al hacer constar los ingresos de los sujetos de crédito. Por ejemplo, se podían declarar menores ingresos que los reales, sin que esto fuera verificado exhaustivamente por el Fovi. Esta información fue obtenida en entrevistas realizadas a funcionarios del Fovi y a encargados de créditos hipotecarios en distintas instituciones bancarias.

las tasas de interés no equiparadas a la inflación; esta diferencia entre el valor de las tasas de interés mercantiles y las ofrecidas por el Fovi fue absorbida por el Foga.

Durante los primeros diez años de funcionamiento del Fovi, las condiciones inflacionarias se mantuvieron bajas en el país, por lo que el nivel de recuperación de la cartera crediticia fue elevado. Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar a finales de los años setenta y el aumento de la inflación provocó que el subsidio implícito aumentara, lo que obligó al Fovi a ajustar sus tasas de interés, pero de manera muy leve y gradual, al menos hasta 1984.

En términos generales podríamos concluir que desde el punto de vista de la modernización del sistema financiero y de la política social, el PFV y la gestión de sus organismos fue una medida oportuna del gobierno para movilizar recursos financieros públicos y privados, internos y externos, y ponerlos en función de las necesidades sociales. La idea de integrar (en un inicio) capitales mixtos público-privados significó, en términos de la redistribución del ingreso, una medida para amparar a los sectores medios y bajos de la población, defendiéndolos de la especulación y los mecanismos del mercado del sector inmobiliario privado. De esta forma se ofrecían nuevas oportunidades a estos sectores de ingresar al consumo de bienes inmuebles.

Desde otro punto de vista, sus programas crediticios a los promotores y desarrolladores de vivienda sirvieron para eludir las prácticas corporativistas y clientelistas comunes en México en la medida que no se necesitaba afiliación de ningún tipo para recibir los créditos que la institución brindaba. Este sistema estimuló la gestión de los promotores de vivienda, cuya actividad era prácticamente inexistente en el país antes de los años sesenta.

De todos modos, el enfoque mercantil que fue suscribiendo el PFV con la vivienda de interés social no resultó del todo eficaz, debido a que los precios de las viviendas, así como algunos requisitos del estándar técnico de las mismas, y las características socioeconómicas que debían poseer las personas sujetas de crédito (contar con garantías mínimas de respaldo de crédito, ser

jefes de familia, etc.), mantuvieron excluidos del programa a los segmentos de población empleados en el sector informal o los recién llegados de las zonas rurales del país; por lo tanto, dejaron fuera del mercado inmobiliario a la mayoría de la población pobre, además de que no se consiguió impedir la proliferación de invasiones y las ventas fraudulentas de suelo. Esta tendencia se vio agudizada porque no se diseñaron, a escala suficiente, programas paralelos que atendieran el aumento de la demanda de vivienda de la población empobrecida. Sea como fuere, el desarrollo del mercado inmobiliario que impulsó el PFV permitió la emergencia de nuevos actores en el sector, como el promotor de vivienda, que tiene su origen en la formación del PFV/Fovi a mediados de la década de los sesenta, sobre todo por el auge del crédito bancario.

Es difícil hacer una definición del promotor de vivienda, debido a que existen distintos niveles de intervención para dicha actividad. Puede actuar como intermediario entre los distintos actores (propietario, constructor, autoridad, financiero, urbanizador y comercializador) o tener entre sus funciones algunas o todas las actividades que se llevan a cabo en una promoción de vivienda, por lo que puede describirse como el empresario que concibe, gestiona, administra y coloca productos inmobiliarios en el mercado, quien se distingue del empresario de la construcción, que sólo desempeña una parte de la promoción y la construcción. En este sentido, coincide con el promotor estudiado por Topalov (1974, 1979).

El periodo comprendido entre 1963 y 1976 se caracterizó por la existencia del crédito hipotecario y la demanda habitacional de los sectores medios de la población, que se reducen a partir de 1976 por las difíciles condiciones de la economía, que propiciaron una fuerte disminución de la demanda y de la actividad promotora privada, que necesariamente requiere del apoyo financiero. Los promotores que subsisten dependen de los recursos del PFV porque se cancelan los créditos de la banca privada.

En la promoción de vivienda social existen agentes que no intervienen directamente en la construcción, pues el grado de participación es diferente, dependiendo de la empresa. Existe el promotor, que basa su labor en la experiencia y en los contactos personales, que le permiten subcontratar todos los servicios, además de buscar asociaciones o pagos en especie con los distintos actores que participan, como los productores y los comercializadores de materiales, los constructores, los arquitectos, los propietarios de terrenos o los inversionistas.

Entre 1963 y 1976, los promotores tuvieron, en mayor o menor medida, poca capacidad financiera, lo que les impidió ejecutar directamente la construcción o la comercialización; su principal ventaja fue la flexibilidad y su principal desventaja fueron los altos costos de producción, que les impidieron entrar al mercado de vivienda económica; también subcontrataron casi todos los servicios especializados; su operación se basaba en su experiencia, su prestigio y sus asociaciones; el pago a sus proveedores y a los participantes en las promociones a veces se realizó en especie, es decir, en propiedades, como casas; normalmente adquirieron lotes urbanizados o terrenos con todos los servicios; las promociones normalmente no superaban las cien viviendas; sus directivos no siempre estuvieron ligados al sector de la construcción (abogados, contables, administradores de empresas y otras profesiones). Estas características de operación se modificaron drásticamente con la creación de los fondos de vivienda.¹³

CRISIS ECONÓMICA EN LOS AÑOS OCHENTA

Desde mediados de 1981, la caída de los precios internacionales del petróleo redujo la capacidad de pago para la amortización de la

¹³ La caracterización se realizó con base en la información obtenida en diversas entrevistas realizadas a funcionarios del Fovi durante la investigación de campo.

deuda pública externa, lo que aunado al alza de las tasas de interés internacionales en 1981 y 1982 implicó la suspensión de pagos de los compromisos externos por insolvencia financiera; a su vez, la inflación, con el aumento de los precios al consumidor, alcanzó niveles prácticamente del 100% en 1982 (98.9%). Así, el tipo de interés real presentó rendimientos negativos, lo cual también se incrementó, provocando la contracción del gasto y el crédito (gráfica 1 del anexo estadístico).

El crecimiento económico no sólo se estancó, sino que mostró tasas negativas de crecimiento (0.6% del PIB nacional) y se extendió a las demás actividades económicas, provocando su desplome (cuadro 3-C del anexo estadístico). Uno de los sectores más afectados fue el de la construcción, con un desplome de 7.2% (cuadro 4-B del anexo estadístico), que se agravó aún más en 1983 por la contracción del PIB de 4.2%, que trajo otra caída para el sector de 33.7% (cuadro 4-B del anexo estadístico).

El déficit del sector público ascendió a 8.9% como proporción del PIB. Para responder a la crisis se establecieron medidas de ajuste; la principal preocupación se centró en abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la especulación, que desestabilizaban la evolución de la economía.

Así, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos se orientaron a sanear las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación de la economía a mediano plazo. “Las iniciativas del PIRE trajeron consigo una reducción sin precedentes en los déficit primario y operacional; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto entre 1983 y 1985, el balance primario mejoró en 10.7% del PIB y el superávit operacional en 6.3%” (Aspe, 1993: 22).

En 1983, los costos de la crisis fueron: *a*) La contracción de la actividad productiva, por la reducción en el flujo de inversión fija bruta (27.9%); la del sector público cayó 32.5% y la del sector privado 24.2% (cuadro 2); *b*) La demanda interna se vio disminuida por el drástico decremento de la inversión y por los menores

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE AJUSTE, 1982-1987
(TASAS DE CRECIMIENTO)

<i>Indicador</i>	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Producto Interno Bruto	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7
Inversión fija bruta	-15.9	-27.9	5.5	6.4	-11.7	n.d.
• Pública	-14.2	-32.5	0.6	-4.4	-16.8	n.d.
• Privada	-17.3	-24.2	9.0	13.4	-8.8	n.d.
Consumo	1.2	-6.8	3.0	2.0	-4.6	n.d.
Salario mínimo real	-11.6	-16.8	-6.8	-1.2	-8.9	-7.9
Exportaciones totales	5.6	5.1	8.4	-10.5	-26.0	29.4
• Petroleras	13.1	-2.8	3.6	-11.1	-57.3	38.7
• No petroleras	-1.9	32.4	18.4	-7.5	41.0	23.4
• Manufactureras	-1.2	60.9	25.6	-6.1	21.1	35.9
Importaciones totales	-38.0	-40.8	31.6	17.4	-13.5	6.7
Tasas de interés (CPP)	32.0	49.0	56.0	48.0	72.0	99.0
Índice Nacional de Precios al Consumidor	98.9	80.8	29.2	63.7	105.7	159.2

FUENTE: Elaborado con base en datos del Banco de México.

NOTA: n.d. = No disponible. CPP = Costo Porcentual Promedio de captación bancaria.

niveles del gasto destinado al consumo, que no se compensó a pesar del incremento de las exportaciones (5.1%), y c) El empleo decreció 1.5%. Por otra parte, el poder adquisitivo del salario mínimo descendió 16.8% (cuadro 8 del anexo estadístico).

Las medidas instrumentadas permitieron reducir paulatinamente la inflación, por lo que en 1984 alcanzó un nivel de 65.4%, es decir, 36.5 puntos menos que en 1983 (cuadro 7 del anexo estadístico).

Luego del ajuste financiero, en 1984 se reactivó la economía con un crecimiento de 3.6%, basado principalmente en la expansión del gasto público y en la desaceleración del tipo de cambio,

por lo que se reanudó el crecimiento de la demanda interna, que sirvió de estímulo a la producción. El sector industrial experimentó un mayor dinamismo (4.4%) y el sector de la construcción recuperó su ritmo ascendente, perdido en el bienio anterior, al crecer 5.4%.

No obstante, a mediados de los años ochenta se presentó un nuevo desequilibrio financiero debido al aumento del déficit público: se observó un margen de sobrevaluación del tipo de cambio y rendimientos negativos en las tasas de interés reales en comparación con las del exterior.

Este proceso se agudizó a lo largo del primer semestre de 1986 ante la drástica reducción de los ingresos petroleros por la caída de los precios a partir de diciembre de 1985 y la nula disponibilidad de crédito externo. El efecto del *shock* se absorbió finalmente con una drástica contracción de la demanda agregada (4.4%), el incremento en la devaluación real de la moneda y el aumento en las tasas de interés, lo que propició la entrada de capitales y el aumento en la inflación (105.7%) (Villarreal, 1976: 431).

A su vez, la inversión fija bruta disminuyó 11.7% y la inversión pública y privada descendió 16.8% y 8.8%, respectivamente (cuadro 2), lo que originó una mayor contracción de la economía (3.8%) en términos reales. El sector de la construcción, por su parte, disminuyó 10.3%.

Entre las nuevas medidas de ajuste se puso en marcha el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC), con el objetivo de lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera. Se firman también convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los que el gobierno mexicano se compromete a lograr una mayor recaudación fiscal para incrementar los ingresos del Estado y sanear las finanzas públicas; asimismo, a restringir el crédito externo y renegociar la deuda externa. En 1987 se devalúa la moneda en 41% por la inestabilidad económica del país y la inestabilidad bursátil internacional.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y PRODUCCIÓN

Un elemento de suma importancia en el periodo fue la nacionalización de la banca privada en 1982. La medida adoptada por el gobierno mexicano, con el objetivo de estabilizar la situación económica del país y facilitar la inversión en los sectores económicos productivos y de interés del gobierno, tuvo un impacto directo en la actuación del Fovi, ya que significó un impulso importante para su financiamiento, pues a pesar de la caída del ahorro interno en casi 12% en 1982, aumentaron los recursos dedicados al financiamiento de la vivienda de interés social.

El Fovi, que en su creación había sido financiado con recursos de los organismos financieros internacionales, el Estado, las instituciones de crédito y sus propios ingresos, vio crecer rápidamente sus recursos mediante la inversión obligatoria de la banca (el encaje legal).

Con la generalización de la banca múltiple en 1979, y luego con la nacionalización bancaria, la obligatoriedad de invertir en vivienda de interés social, que hasta 1979 se aplicaba con un porcentaje de inversión diferenciado, según se tratara del departamento de ahorro o del departamento hipotecario de la banca, comenzó a ser aplicada con un porcentaje único para toda institución bancaria. Entre 1979 y 1982 dicho porcentaje fue de 4.2%.

En 1983, el porcentaje del encaje legal cayó a 3% y se estableció una meta de dos puntos porcentuales más para el año siguiente, que no fue alcanzada sino hasta 1985. Para 1986, el encaje legal representaba 6% de la inversión bancaria obligatoria en vivienda de interés social.

La participación de la banca comercial en la cartera del PFV fue mayor que la realizada por el Fovi. En 1985 representaba 85%, y sin embargo era menos en 11% que la participación bancaria en 1979. El cuadro 3 muestra la participación de la banca y el Fovi en el financiamiento a la vivienda de 1980 a 1985.

La estructura de los recursos del Fovi, conformada por cuatro fuentes principales (créditos contratados con la banca, intereses y comisiones, aportaciones del gobierno federal y recuperaciones), tuvo un comportamiento que puede considerarse en términos generales creciente pero no estable.

La parte más importante de las fuentes de recursos eran los créditos contraídos con la banca, que entre 1982 y 1984 representaban más de 70% de las entradas totales, para descender en 1985 a 60%. Esto se produjo por un incremento de las tasas de interés y las comisiones, las aportaciones del gobierno federal y la recuperación de la cartera propia (cuadro 4).

En lo que se refiere a las tasas de recuperación de la cartera crediticia, luego de un periodo de decremento (1981-1984) comenzó a crecer. En 1985, la recuperación crediticia del Fovi había aumentado en 309.2% con relación a 1980. El concepto de interés y comisiones, por su parte, aumentó significativamente (137%) luego de la aplicación de las medidas de ajuste de 1984 y significó 15% de los ingresos del organismo en ese año, aunque vuelve a caer al año siguiente y tiene niveles similares a los de 1983.

Las aportaciones del gobierno federal fueron inestables: después de representar 7.7% de las fuentes de financiamiento del Fovi en 1981, descendieron hasta 4.9% en 1984 y se recuperaron hasta 9.6% de la estructura total de recursos en 1985 (cuadro 4).

En el cuadro 5 se aprecian algunas de las variaciones de las tasas de crecimiento y los flujos nominales deflactados del organismo, en millones de pesos de 1980, que ilustran numéricamente lo descrito en el párrafo anterior.¹⁴ El aumento de los recursos del Fovi para la construcción de vivienda se tradujo en un aumento significativo de la inversión y las acciones de vivienda.

¹⁴ El “flujo nominal deflactado” se refiere a la diferencia entre los saldos nominales, incluyendo la variación de la inflación, por lo que puede compararse como un flujo real.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DE LA BANCA Y DEL FOVI. SALDOS NOMINALES
(MILLONES DE PESOS)

Años	Captación banca comercial	Banca para vivienda	Participación en el total (%)	Fovi	Participación en el total (%)
1980	988 700	33 309	94.13	2 078	5.87
1981	1 469 100	45 931	92.40	3 780	7.60
1982	2 444 100	72 964	89.71	8 373	10.29
1983	4 029 500	137 104	88.15	18 492	11.85
1984	6 943 800	280 250	84.93	49 709	15.07
1985	10 006 400	541 547	84.93	96 069	15.07

FUENTE: Banco de México, 1980a: 127.

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE RECURSOS DEL FOVI Y SUS VARIACIONES.
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS ENTRADAS TOTALES

Fuente de recursos	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Crédito contratado	51.3	15.5	73.1	75.6	77.0	59.9
Intereses y comisiones	7.1	11.2	10.0	12.4	15.0	18.3
Aportaciones gobierno federal	7.3	7.7	4.8	5.2	4.9	9.6
Recuperaciones	4.2	12.7	5.6	5.0	1.8	6.7

FUENTE: Banco de México, 1980a: 124.

MODERNIZACIÓN Y “VIVIENDA SOCIAL EN PROPIEDAD”

CUADRO 5
TASAS DE CRECIMIENTO Y FLUJOS NOMINALES
(MILLONES DE PESOS) BASE: 1980

<i>Concepto/Año</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Entradas totales	2 516	2 052	2 707	2 971	5 848	6 435
Tasas de crecimiento		-18.5	32.0	9.8	96.8	10.1
Contratación crediticia	1 291	319	1 978	2 246	4 505	3 856
Tasas de crecimiento		-75.3	520.5	13.6	100.6	-14.4
Interés/comisiones	178	230	272	368	875	1 179
Tasa de crecimiento		29.5	18.0	35.4	137.7	34.7
Aportaciones del gobierno federal	183	158	130	154	287	620
Tasa de crecimiento		-13.8	-17.4	18.3	85.9	116.2
Recuperaciones	105	261	152	150	106	433
Tasas de crecimiento		148.5	-41.8	-1.6	-29.2	309.2

FUENTE: Banco de México, 1980a: 127.

MEDIDAS APLICADAS POR EL FOVI PARA HACER FRENTE
A LA CRISIS, 1982-1987

La sucesivas crisis, fundamentalmente después de 1982, exigieron a los organismos de vivienda introducir cambios en la forma, en el contenido de su actuación y en los servicios que brindaban. Sin embargo, sólo el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) trató de responder de manera oportuna a las variaciones económicas.

Con la aparición del periodo inflacionario, a partir de 1973, se inició una constante alza del costo y los precios de la vivienda, fundamentalmente por el encarecimiento de los materiales de

construcción.¹⁵ En estas circunstancias, los mecanismos utilizados por el Fovi hasta ese momento —otorgamiento de créditos a tasas fijas preferenciales inferiores a las del mercado— dejaron de funcionar de manera eficiente, debido a que su valor quedó rezagado considerablemente con respecto al aumento de la inflación. Es decir, mientras que el Fovi mantenía constantes sus tasas de interés, las tasas crediticias del mercado y el valor de la vivienda aumentaban con la inflación.

Esto produjo un descontrol sobre el subsidio, por lo que aumentó su costo de oportunidad, se incrementó la cartera vencida en vivienda y se tensaron las utilidades del sistema bancario. Por otra parte, la persistencia de este tipo de condiciones crediticias en un escenario inflacionario provocó un desplazamiento de los sectores de menores ingresos en los programas del Fovi.

Esta contradicción en la cobertura social del Fovi no sólo ocurrió de manera directa en el desplazamiento de los “cajones” hacia los segmentos de población de mejores ingresos —que serán analizados más adelante—, sino también de manera indirecta con los cofinanciamientos y las promociones.

En primer lugar, debido a la reestructuración del PFV, los cofinanciamientos que brindaba a otros organismos de vivienda que atendían directamente a la población de bajos ingresos, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco) y la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Codeur), se vieron recortados. Esto implicó que tanto los precios y porcentajes de enganche como los plazos de amortización de la deuda que ambos organismos brindaban en beneficio de los sectores de bajos ingresos se encarecieran, afectando de esta forma a la mayor parte de sus usuarios (Schteingart, 1989b: 149).

¹⁵ Según datos del Fovi, entre 1975 y 1989 el Índice Nacional del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés Social (INCEVIS) aumentó de 115.6 en 1975 a 32 266.4 en 1989 (cuadro 6 del anexo estadístico).

A esto se sumó, como segundo elemento, que a partir de 1977 las promociones privadas de vivienda empezaron a predominar sobre las promociones públicas, es decir, mayor cantidad de promotores privados comenzaron a interesarse en adquirir los créditos del Fovi para la producción, por lo cual, y dados los intereses utilitarios de este sector, se fue privilegiando más la inversión y promoción de vivienda de los tipos más caros que los dirigidos a los sectores de pocos recursos. De esta manera, el apoyo a la población pobre fue disminuyendo.

Las principales modificaciones introducidas por el Fovi en 1979 obedecían a la necesidad de mantener relativamente altos los niveles de recuperación crediticia, a ampliar la cobertura social de sus servicios y a reducir los subsidios, indicadores que se habían visto afectados por la inflación. Con este objetivo se estableció un sistema de pagos nominales crecientes, debido a lo cual las tasas de interés eran ajustadas anualmente por el Banco de México, en relación con los vaivenes del costo porcentual promedio de captación (CPP) a plazo de pasivos en moneda nacional. Cuando, en el transcurso de un año, el aumento de las tasas era superior a 2%, los acreditados podían pagar el saldo insoluto por adelantado, sin que la institución crediticia pudiera hacer cobros adicionales o solicitar una ampliación del plazo y sin que pudiera sobrepasar los veinte años.

En 1980, el sistema de ajuste anual de pagos y tasas de interés fue modificado nuevamente y sustituido por un sistema de ajustes trimestrales basado en las variaciones del CPP, no pudiendo sobrepasar, en ningún caso, la cifra que resultara de restar siete puntos porcentuales a este indicador. Como resultado se dio una variación en las tasas de interés de entre 10% y 13% para los créditos individuales y de 11% a 14% para los créditos puente.

A partir de esta fecha, los pagos de amortización de los créditos individuales se determinarían en función de la tasa de interés aplicable al momento de otorgarse y de la siguiente forma: en el primer año se establecerían pagos iguales calculados sobre la amortización conjunta a veinte años; a partir del segundo año,

se amortizaría el monto del crédito de manera creciente hasta 8% anual, con plazos no menores a diez años ni mayores a veinte. En este periodo, al igual que en el anterior, se recomendaba a las instituciones de crédito procurar que los abonos mensuales representaran aproximadamente 20% de los ingresos familiares de los acreditados, y que en ningún caso significaran más de 25% para los créditos individuales. Para el caso de los créditos puente, al sistema anterior se le cargaba, además, y por una sola vez, el 1% adicional sobre el monto de la operación (Banco de México, 1980a). Sin embargo, estas condiciones crediticias dejaron de ser eficientes, dado que el contexto económico de inflación se agudizaba de manera considerable.¹⁶

De esta manera, la utilización de pagos e intereses nominales (aunque fuera de manera creciente) provocaba que la amortización real del crédito se concentrara en el primer periodo del plazo; es decir, a medida que la inflación aumentaba se aceleraba la amortización y se concentraban los pagos al principio del crédito, por lo que los acreditados se veían obligados a contar con grandes ingresos y/o liquidez para poder cubrir los pagos iniciales.

Por otra parte, los rezagos en las tasas de interés del Fovi en relación a la inflación y al alza de la tasa de interés del mercado provocaron la disminución paulatina de la recuperación real del crédito, por lo que la banca sufría pérdidas constantes en la operación de la cartera de vivienda de interés social, ya que las tasas de interés no llegaban a cubrir los costos de captación; de esta manera, se elevaban los montos del subsidio.

En resumen, la falta de flexibilidad de los sistemas de pagos empleados había inmovilizado las tasas de interés al elevar los subsidios, afectar las utilidades bancarias y limitar los servicios del Fovi. Por esto, siguiendo su tendencia a adecuarse a las condi-

¹⁶ La tasa de interés del Fovi respecto a la tasa de inflación de 1975 tenía un rezago de 5%. En 1980, la distancia entre las tasas del organismo y la tasa de inflación se amplió a 11.6%. Para 1983, las tasas reales del organismo respecto a la inflación mostraban un rezago de 43.6% (Cfr. Banco de México, 1980a: 113).

ciones económicas prevalecientes y el interés de priorizar la recuperación de su cartera crediticia, el Fovi adoptó un nuevo paquete de modificaciones, con las cuales transformó el sistema de pagos empleado hasta ese momento y aplicó uno de equivalencia de los montos crediticios y sus pagos con respecto a los salarios mínimos vigentes. Es decir, para los adquirientes de vivienda (crédito individual) el monto del crédito y el sistema de pagos se expresarían en un número de salarios mínimos (vsm). De igual manera, se comenzó a clasificar a los sujetos de crédito y los tipos de vivienda a la que tendrían acceso.

Esta equiparación significó que los pagos mensuales del crédito aumentarían según la elevación del salario mínimo, pero solamente hasta 70% (por ejemplo, si el salario mínimo aumentaba diez pesos, los pagos mensuales aumentaban en siete pesos).

El pago mensual de los créditos, luego de las modificaciones, se calculaba multiplicando por treinta el salario mínimo diario del Distrito Federal (SMDDF)¹⁷ vigente hasta el 1 de febrero anterior a la fecha de contratación del crédito. El resultado de ese producto era multiplicado, además, por un factor de pago que oscilaba entre 0.5 y 2.30 veces el salario mínimo,¹⁸ según el tipo de vivienda y la zona donde se construía. Así, el pago se ajustaría el primer día de febrero de cada año hasta la liquidación total del crédito.

En lo que respecta a las tasas de interés, el mecanismo específico de ajuste se estableció en dos etapas. En la primera, a partir de 1984, las tasas de interés iniciales máximas las establecía el Banco de México según el tipo de vivienda, con un rango de entre 15% y 35%.

En la segunda etapa, la tasa de interés se ajustaba mensualmente y era igual al cociente que resultara de dividir el pago mensual

¹⁷ El incremento porcentual del salario mínimo diario del Distrito Federal se definió considerando la variación del salario mínimo vigente en la fecha de ajuste con respecto al vigente el 1 de febrero del año anterior (*Cfr.* Banco de México, 1980a: 110).

¹⁸ Constante aplicada por el Fovi para corregir los aumentos de la inflación y ajustar a la misma el pago mensual.

multiplicado por doce entre la cantidad que resultara de sumar el saldo insoluto del crédito más los pagos anticipados. En ninguna de las dos etapas las tasas de interés podían exceder al CPP del mes inmediato anterior.

Los créditos otorgados a partir de 1984 se componían de dos partes: el inicial y para el financiamiento de intereses. El crédito inicial se acotaba en función de los precios y valores de las viviendas, determinados trimestralmente por el Banco de México en salarios mínimos. El crédito adicional era otorgado para el financiamiento de los intereses hasta por 70% del monto total del crédito inicial y estaba a disposición del acreditado desde la primera mensualidad en la que los intereses fueran mayores que el pago mensual. Es decir, el financiamiento adicional se podía ejercer para pagar la diferencia entre el total del pago mensual y el aumento de la tasa de interés.

La creación de los créditos para el financiamiento de intereses fue una medida importante para evitar la amortización acelerada de los créditos. Según estudios realizados por el Banco de México, una de las formas más eficaces de evitar este indeseable efecto de la inflación sobre la amortización crediticia era brindar financiamiento ilimitado para el pago de los créditos (Banco de México, 1980a: 156-157).

Los créditos individuales se adquirirían sin plazo fijo de liquidación, pero la ley establecía que el plazo máximo de vencimiento era de veinte años, de manera que si al término del plazo existía saldo insoluto a cargo del acreditado, no estaba obligado a pagar siempre que se hubiera mantenido al corriente en sus pagos mensuales.

Para los créditos puente, destinados a los promotores de vivienda para la construcción (incluyendo urbanización y adquisición de suelo en caso justificado), el mejoramiento de vivienda y la remodelación urbana, las tasas de interés aplicadas hasta 1984 eran de 12% y 15%, según el tipo de vivienda. Luego de esta fecha, las tasas de interés para este tipo de créditos aumentaron hasta 40% para los nuevos créditos y se aplicaba un aumento paulatino

a los créditos contratados con anterioridad, hasta que se alcanzara el monto fijado de 40%.¹⁹

Antes de contar con la primera ministración del ejercicio del crédito, el promotor de vivienda debía tener un avance de 20% del proyecto y podía hacer uso de las siguientes ministraciones según los avances de la obra hasta su conclusión.

Este sistema tenía ciertas desventajas para los promotores, pues en el transcurso de la obra el pago de los intereses se aplicaba sobre los saldos insolutos, lo cual, en un ambiente inflacionario y de alza en las tasas de interés y los costos, disminuía el monto real de lo ya pagado y obligaba mayores aportaciones. El nivel de afectación de los promotores con la aplicación de esta medida dependía de su habilidad para efectuar preventas de viviendas y de la demora que sufrieran en individualizarla (cuando se transfería la deuda de capital del promotor al comprador) (Schteingart, 1989b).

Sin embargo, Schteingart aborda varias consideraciones que explicarían cómo se resarcía la promoción privada de las restricciones mencionadas anteriormente, sobre todo porque la alta demanda de vivienda (sumada a la imposibilidad estatal de controlar con acierto el monto de los ingresos de los trabajadores del sector privado) provocaba que aquella que se construía para sectores de pocos recursos fuera adquirida, en realidad, por trabajadores de ingresos medios.

Desde el punto de vista del organismo, la aplicación de las medidas de 1984 resultó eficiente, en tanto que los montos de subsidio que se otorgaban fueron rebajados. En 1984, el subsidio total real se redujo en 38.4%, tendencia que se mantuvo el año siguiente, aunque en menor medida. Si se observa el comportamiento de los subsidios otorgados por peso invertido, la tendencia también fue decreciente, aunque los subsidios tenían montos relativamente altos (el cuadro 6 ilustra este comportamiento).

¹⁹ El incremento paulatino de las tasas de interés a los créditos puente contratados antes de febrero de 1984 se establecía partiendo de una tasa de 22% para el mes de mayo de dicho año, que se aumenta bimestralmente 2% (Cfr. Banco de México, 1980a).

CUADRO 6
 COMPORTAMIENTO DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS
 POR PESO INVERTIDO

Año	1981	1982	1983	1984	1985
Cartera	0.181	0.491	0.879	0.452	0.305

FUENTE: Banco de México, *Estudio sobre el financiamiento al sector vivienda*, 1986, p. 144.

Aunque las medidas adoptadas en 1984 significaron ciertos avances en el mejoramiento de los indicadores del servicio crediticio del Fovi, la persistencia y agudización de la crisis económica provocaron, en marzo de 1986, la aplicación de nuevos ajustes a las condiciones crediticias que el Fovi había implementado en 1984, para adecuarse al incremento de las tasas de la inflación y a las nuevas condiciones bancarias generales,²⁰ con el objetivo de lograr la reducción de los subsidios y la ampliación de la cobertura social del programa, así como mantener la recuperación de la cartera crediticia del organismo para su autofinanciamiento.

Las modificaciones más importantes llevadas a cabo en 1986 consistieron en la ampliación de los créditos adicionales para el financiamiento de intereses de 70% a 200% del monto del crédito inicial.

Por otra parte, los pagos de amortización de los acreditados, equiparados en vsm hasta el 70% del incremento del salario mínimo, fueron aumentados hasta llegar a 100% del incremento del salario mínimo. Además de este ajuste que se efectuaba anualmente, se comenzó a realizar otro cada mes, según un método que calculaba su monto al multiplicar por treinta el salario mínimo diario del Distrito Federal vigente en el primer día del mes de la contratación inicial más el factor correspondiente (este método se aplicaba para el primer año). De esta manera, cada mes subía la cuota de pago mensual en 100% del aumento del salario mínimo del Distrito Federal.

²⁰ Es necesario llamar la atención sobre el hecho de que este periodo corresponde con el de la nacionalización de la banca mexicana.

De igual forma, las tasas de interés para ambos tipos de créditos (individuales y puente) se aumentaron, así como los montos necesarios para el enganche. En marzo de 1986, las tasas de interés dejaron de ajustarse anualmente y se comenzaron a adecuar mes a mes, siguiendo el mismo procedimiento que en el pasado (aplicación del factor de 0.15% al incremento porcentual del salario mínimo más el incremento con respecto al mes anterior), por lo que aumentaron entre 30% y 60%, según el tipo de vivienda. En todos los casos, su incremento fue restringido al equivalente del CPP.

Estas modificaciones de las condiciones crediticias del Fovi se mantuvieron hasta 1989, cuando se inició la desregulación de la banca en México y, por consiguiente, se introdujeron nuevos cambios en el funcionamiento del organismo.

Consecuentemente, con el propósito de ajustar su funcionamiento a las condiciones macroeconómicas de la crisis y reducir los niveles de subsidio, elevar la recuperación crediticia, mejorar los niveles de utilidad de la banca, procurando no impactar en la cobertura social de su gestión, el Fovi, además de las modificaciones descritas, introdujo cambios en los programas de vivienda y los “cajones” crediticios. Las modificaciones más notables consistieron en la creación de nuevos tipos de vivienda y la apertura de diversos “cajones” de crédito bancario.

A la regla aplicada en el periodo de estabilidad económica, según la cual los precios de la vivienda y los cajones eran fijados por el Banco de México mediante un sistema de precios constantes basados en los valores del suelo, los costos de construcción y los niveles de ingreso de las diferentes zonas para los dos tipos de vivienda existentes, siguió un nuevo sistema de fijación de precios y determinación del tipo de crédito fundado en la equiparación con las alzas y bajas de los salarios mínimos calculados anualmente.

Aunque la equiparación de los pagos de amortización de los créditos con los salarios mínimos suavizaba el impacto de la inflación y mantenía los gastos en vivienda de interés social entre

un 20% y 25% de los ingresos, en realidad existía un desequilibrio entre el aumento de los precios y los salarios mínimos.

Al analizar la gestión del Fovi en su conjunto, como un organismo creado para atender las necesidades de vivienda de las capas de población con recursos estables y relativamente altos, las novedosas medidas del ajuste implantadas en este periodo pueden ser evaluadas positivamente, en tanto que permitieron disminuir relativamente los costos del subsidio en sus programas, ampliar los servicios y la población beneficiada (al menos de los sectores de mejores ingresos de sus sujetos de crédito) y frenar en alguna medida el debilitamiento de los recursos bancarios destinados al organismo (elemento de gran importancia, puesto que constituía la mayor fuente de recursos del Fovi).

Igualmente, cuando la evaluación se refiere a la política de vivienda en general y a la actuación del Fovi en el conjunto de los organismos de vivienda relacionados con el sector público, se aprecia que su actividad aumentó hasta alcanzar 25% de la producción de vivienda del periodo, debido al cumplimiento de la obligatoriedad bancaria de realizar inversión. Podría afirmarse, de esta manera, que al menos la cuarta parte de los recursos destinados a la vivienda de interés social se concentraban en poco más de un tercio de la población con mejores ingresos.

En este periodo (1982-1987), la promoción inmobiliaria privada desplazó su actividad hacia la vivienda del Fovi y abandonó la de otros fondos de vivienda de interés social (como el Fondo de la Vivienda del ISSSTE y el Infonavit) que ofrecían cobertura a sectores de menores ingresos. Incluso dentro del propio organismo los promotores privados mostraron mayor preferencia por la vivienda para la población de ingresos medios, que les representaban mejores utilidades (Schteingart, 1989b: 196-202).

En el mismo periodo, el organismo fue importante en la producción habitacional total. La inversión Fovi-banca en el programa de vivienda representó 56.62% del total (Infonavit, 1994) y las viviendas concluidas alcanzaron 42.7%. El hecho de que la vivienda concluida fuera destinada a familias con ingresos relati-

vamente altos demostró la necesidad de reorientar esta política. La tendencia se agravó aún más en los años noventa.

En términos generales, podría decirse que en este periodo el Fovi tuvo importantes transformaciones en respuesta a las condiciones generales económicas del país. En la lógica del organismo, representaron un importante proceso de modernización y ajuste a las condiciones del mercado.

Desde el punto de vista de la función del organismo, los cambios implicaron la disminución del subsidio directo, la diversificación de sus programas, el crecimiento de sus inversiones y el cumplimiento de la captación del ahorro público para destinarlo a inversión en vivienda de interés social, así como la readecuación de la cobertura social de sus servicios, sobre todo al ampliar los “cajones crediticios” para la vivienda destinada a la población de ingresos más altos.

De todos modos, para evaluar la eficiencia del organismo es necesario tener en cuenta que desde sus orígenes su centro de atención fue la población con ingresos medios y medios altos y tuvo la capacidad para respaldar los créditos en los términos que a la banca le resultaban redituables.²¹ Si se tiene en cuenta esto, podría decirse que en el periodo analizado hubo resultados positivos.

Sin embargo, si el análisis se centra en las necesidades sociales y la atención a la demanda de vivienda de bajo costo, el Fovi no fue capaz de dar respuesta, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados su aportación a la eliminación de los problemas de escasez de vivienda en el periodo estudiado fue limitada.

²¹ Debe recordarse que entre las funciones otorgadas al Fovi en su creación se señalaba que debía prestar atención a la población de bajos ingresos, pero con capacidad económica suficiente para ser considerado sujeto del crédito bancario.

Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores

En los años sesenta, debido a la industrialización y el crecimiento urbano, el movimiento obrero organizado formuló una serie de demandas al gobierno federal, entre las que se planteaba la búsqueda de mecanismos operativos que atendieran la insuficiencia de vivienda.¹ En respuesta a la problemática del crecimiento demográfico² y a la falta de inversión privada en la producción de vivienda de interés social, desde el comienzo de los años setenta el Estado reforzó su papel como promotor en el sector. Su principal acción fue la creación de los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores cuando empezaban a agotarse los efectos económicos positivos del modelo de sustitución de importaciones.

¹ La información empleada para desarrollar este capítulo proviene de la investigación “La desregulación de la política de vivienda y su impacto en el sector de la construcción” (Conacyt, 1997-1999), clave 3121 P-S, y de la amplia consulta a documentos oficiales, así como de investigaciones incluidas en la bibliografía.

² La población urbana pasó de 42.6% en 1950 a 58.7% en 1970 (véase cuadro 1 en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”).

PRIMERA DÉCADA DEL INFONAVIT

En 1970 se creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el estado de México, entre cuyas funciones resaltaban los estudios urbanos, la expropiación de ejidos y la regularización de la tenencia de la tierra, con el objetivo de promover la vivienda popular.³ En el Distrito Federal, ese mismo año inició sus operaciones la Dirección General de Habitaciones Populares; al año siguiente, el Instituto Nacional de Vivienda (INV) se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), con facultades para tramitar expropiaciones de tierra para destinarla a la vivienda (Infonavit, 1992). Asimismo, en 1973 y 1974 se crearon otros organismos relacionados con planeación, fomento, mejoramiento y, principalmente, regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos establecidos básicamente sobre terrenos ejidales: el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (Fideurbe) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett).

El gobierno de Luis Echeverría⁴ conformó una comisión nacional tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) que impulsó las reformas al artículo 123 constitucional. Las modificaciones y adiciones fueron: “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; esta obligación se cumplirá

³ El objetivo de este instituto se desvirtuó, ya que el suelo se vendió a promotores privados; cabe señalar que el director de Auris en esa época posteriormente se convirtió en un exitoso promotor inmobiliario en el estado de México.

⁴ Las instituciones tripartitas fueron características del gobierno de Echeverría; algunos autores sostienen que el objetivo fue conciliar intereses más o menos contradictorios de manera institucional, bajo una ideología de colaboración intersectorial, y así acrecentar los rasgos corporativos del sistema político (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, 1977b, y Núñez, 1982).

mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.⁵ Igualmente, se modificó la Ley Federal del Trabajo (artículos 136 a 153), estableciendo la aportación obligatoria de los empleadores de 5% sobre los salarios de los trabajadores. En mayo de 1972, para administrar estos recursos, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), para beneficiar a los trabajadores asalariados de las empresas privadas y de algunas paraestatales.⁶ Es decir, tuvo que pasar más de medio siglo para que se cumpliera parcialmente con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

Uno de los principios fundamentales para la creación del Infonavit fue establecer un sistema de solidaridad social que considerara la aportación de la totalidad de los patrones, por una parte, y constituyera, por otra, un fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían

⁵ “Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas (...).

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral en las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> [Consulta: 15 de junio de 2012].

⁶ Sobre el Infonavit pueden encontrarse publicaciones que abordan el tema desde diversos ejes de análisis, entre los que podemos mencionar los siguientes: García Peralta y Puebla (1998), Zepeda y Mohar (1993), Puebla (2002) y Coulomb y Schteingart (2006).

el acceso al crédito a los de menores ingresos, es decir, a los trabajadores más necesitados.

En ese mismo año se instituyó el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste, en sustitución del Fondo de Pensiones Civiles), dentro del ISSSTE, y el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi), con los mismos principios de financiamiento, y en este caso con aportaciones del Estado, en su carácter de empleador, equivalentes a 5% del salario de sus trabajadores.

El Infonavit fue el más importante de los fondos de vivienda por tener la mayor cantidad de agremiados y, por lo tanto, manejar los recursos monetarios más cuantiosos, además de contar con capacidad para financiar el mayor número de viviendas.

Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del Infonavit tenía expectativas e intereses específicos en el organismo. Para las centrales obreras significó una fuente de legitimación ante sus bases y de poder político y económico. Para los empleadores constituía una forma de exención de sus obligaciones constitucionales, lo que representó un gran beneficio para las grandes empresas, ya que en vez de proporcionar vivienda de manera directa a sus trabajadores únicamente aportaban 5% sobre el salario. Además, para los ligados a la industria de la construcción abría una alternativa de trabajo e ingresos. Para el gobierno en turno fue una posibilidad de control y clientelismo político sobre el sindicalismo obrero y simbolizó un recurso de legitimación ante los sectores sociales. Por otra parte, abría la posibilidad de intervenir en la planificación urbana, pero desafortunadamente fue desperdiciada.

Entre 1972 y 1976,⁷ tanto la estructura orgánica del Infonavit como los mecanismos que le servían para instrumentar sus programas fueron el reflejo de algunos de los proyectos políticos,

⁷ Este periodo ha sido ampliamente estudiado en otras investigaciones (Garza Villarreal y Schteingart, 1978a; García y Perló, 1984; Graizbord y Schteingart, 1994), por lo que sólo se hace una referencia a los aspectos relevantes.

sociales y económicos del gobierno de Luis Echeverría, que pretendía impulsar la transformación del sector obrero organizado restándole fuerza a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Los elementos fundamentales que caracterizaron la acción de la institución durante este periodo fueron:

- a) El control del proceso productivo por parte del Infonavit a través de las promociones directas, que incluían la decisión sobre la ubicación y el número de viviendas, la reglamentación y el diseño arquitectónico y urbanístico de los conjuntos habitacionales, la contratación de la compañía constructora y la supervisión del proceso de edificación (por lo que en algunas ocasiones se hace referencia al Infonavit como constructor, pero en términos estrictos jamás construyó directamente). Esto tuvo implicaciones en su forma de trabajo, ya que le evitó regirse por la Ley de Obras Públicas,⁸ y en la adjudicación de la vivienda.
- b) Establecer las condiciones de los créditos, que estuvieron determinadas por las situaciones económicas de las tres décadas anteriores.⁹ Se estableció una tasa fija de 4% anual.

La labor del Infonavit tuvo algunos resultados positivos, ya que generalmente se construían conjuntos de vivienda (planes maestros) con el equipamiento y los servicios urbanos necesarios, de acuerdo con la magnitud del conjunto, como Iztacalco, Culhuacán y El Rosario. Además, estos conjuntos tenían relativamente una buena ubicación en las zonas urbanas de las ciudades, ya que se vinculaban a las redes de infraestructura y servicios urbanos. Se previó la adquisición de uno de los componentes esenciales para

⁸ Donde se establece la obligatoriedad de toda dependencia pública de someter a concurso todo contrato externo que sobrepase cierto monto, el cual varía en función de las actualizaciones de la propia ley (Infonavit coordinaba y, hasta cierto punto, controlaba clientelaramente a los actores involucrados).

⁹ Desde principios de los años cuarenta, la tasa de interés bancario se mantuvo fija en 8% anual.

la producción de vivienda a través de la constitución de reservas territoriales.¹⁰ Se generaron prototipos de vivienda de buena calidad en la construcción, con un área habitable de setenta metros cuadrados en promedio. El mecanismo de asignación de créditos por sorteo buscó una distribución aleatoria para los trabajadores.

Entre los aspectos negativos¹¹ puede decirse que la demanda de grandes volúmenes de suelo, materiales y edificación para la producción de vivienda generó grandes expectativas en los agentes privados involucrados, que encarecieron sus productos, provocando una espiral inflacionaria del proceso constructivo, sin que esto se reflejara en una mejoría en las condiciones laborales de los trabajadores de la construcción, ya que sus salarios no se incrementaron en la misma proporción (cuadro 8 del anexo estadístico). El hecho de que la vivienda social se convirtiera en propiedad privada tuvo un fuerte impacto en los precios del suelo, ya que entró al mercado especulativo. Un ejemplo es la corrupción en la adquisición de las reservas territoriales, como la compra de tierra en zonas periféricas y no urbanizadas, lo que obligó a la construcción de infraestructura y a la dotación de servicios, incrementando los costos de urbanización y elevando el valor de las áreas intermedias, pertenecientes en algunos casos a quienes vendieron el terreno al Infonavit. Otro de los problemas fue que la asignación de los créditos no consideró la ubicación geográfica adecuada para el beneficiario respecto a su lugar de trabajo y la logística familiar, lo que provocó que las viviendas permanecieran desocupadas por largos periodos. Además, se generó confusión y se levantaron obstáculos para el mantenimiento de los conjuntos, que al no recibir ningún tipo de cuidado, especialmente en las áreas públicas y semipúblicas, se deterioraron.

¹⁰ De 1972 a 1976 se adquirieron 6 740 ha, que significaron una inversión de 2 026 millones de pesos; en este periodo sólo se utilizaron 170.4 ha (Infonavit, 1988a: 58).

¹¹ Esta información se obtuvo en investigación documental y de campo y en entrevistas realizadas a notarios durante el desarrollo del trabajo.

En 1973, luego de la crisis económica mundial, las tasas de interés se incrementaron por primera vez en tres décadas;¹² igualmente, la inflación creció a niveles no registrados en más de veinte años. Las condiciones de financiamiento del Infonavit no se modificaron,¹³ a pesar del aumento en los costos de la construcción y la escasa recuperación de los créditos, lo que afectó a los derechohabientes que no habían obtenido un crédito.

Durante este primer periodo, los sectores obrero y empresarial empezaron a demandar un control sobre el otorgamiento y la distribución de los créditos, que permitía un manejo clientelista, y sobre el proceso de construcción, que abría la posibilidad de obtener beneficios económicos sin cuantificar.

Por esta razón, a partir de 1975 empezaron a incrementarse las promociones externas, llegando a constituir en este periodo 25% del total de las promociones. Estas promociones eran organizadas a través de un representante, quien fungía como promotor y controlaba la elección del suelo, el prototipo de vivienda, la compañía constructora y la asignación de las viviendas, por lo que la función del Infonavit se restringió en este caso al financiamiento de la construcción y la supervisión de la obra. Como se vio en el capítulo anterior, en estos años la economía nacional entró en crisis, expresándose en la devaluación del peso (100%), el incremento del índice inflacionario a dos dígitos y la dependencia económica (por la deuda pública y privada), que sometió posteriormente la política económica y social del país a las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), entre ellas la reducción del gasto público.

El Infonavit dio un giro en su política de asignación de créditos y en el proceso productivo de la vivienda cuando se publicaron, en mayo de 1978, las “reglas a que se someterán las promociones

¹² Véase la gráfica 1 del anexo estadístico.

¹³ La única medida se tomó en 1974, cuando se definió como cuota amortizable de los créditos un porcentaje fijo del salario del trabajador de acuerdo con su ingreso.

de vivienda”, que permitían a los propios trabajadores organizar las promociones (integración de la demanda y decisión sobre la localización, el proyecto y la empresa constructora) a través de organismos sindicales o no sindicales, con lo que el Instituto dejó de ser el “responsable directo de la construcción” (Infonavit, 1988b: 42). Esto dio origen a nuevos actores, los promotores sindicales y empresariales, además de que a partir de ese momento se instituyó la participación de una institución fiduciaria,¹⁴ lo que significó costos financieros adicionales (indirectos) a la producción de vivienda.

Con la aparición del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) y del Plan Nacional de Vivienda (1979), el Infonavit tuvo que coordinar sus acciones con estos dos instrumentos rectores de la política de vivienda. Con este primer plan sectorial de vivienda se buscaba ampliar la cobertura social y coordinar la acción gubernamental entre los distintos niveles de gobierno y los sectores social y privado.

Durante los años setenta hubo un manejo político y económico en la asignación de vivienda obrera. Las empresas que se beneficiaron en este periodo fueron las constructoras dedicadas a la edificación residencial en serie para la venta. Este sector era el más tradicional de la industria constructora y utilizaba métodos constructivos con mano de obra no calificada, por lo que la eficiencia y productividad de estas empresas fue desigual.¹⁵

En 1980 se hicieron adiciones a la Ley del Infonavit, con las que se estableció la exención de impuestos, derechos y contribuciones federales y estatales al desarrollo de conjuntos habitacionales, lo que representó la posibilidad de disminuir los costos indirectos de construcción. Estas medidas beneficiaron a los sectores financiero y constructor más que al trabajador, restando recursos a las entidades responsables de la dotación de servicios.

¹⁴ Porque se requirió la participación de otro intermediario financiero para vigilar el manejo de los recursos.

¹⁵ Esta información se obtuvo en investigación de campo y en entrevistas realizadas a funcionarios durante el desarrollo del trabajo.

En 1982, las promociones externas llegaron a constituir 100% de la producción de vivienda nueva. Esto fortaleció el corporativismo y abrió la posibilidad de que los promotores empresariales y obreros pudieran obtener ganancias por medio de la producción de vivienda del Infonavit.

Al comenzar la década de los ochenta, la CTM y el Congreso del Trabajo pidieron subir la aportación patronal de 5% a 10%, argumentando la insuficiencia de los fondos para atender la demanda existente y para los requerimientos futuros. Lógicamente, el sector empresarial se opuso a dicha propuesta, aduciendo que tal medida generaría una escalada de precios (García y Perló, 1984: 94-133).

Por otra parte, a los diez años de creación del Infonavit (según lo establecido en su propia ley), los trabajadores que no habían recibido un crédito y contaran con fondos acumulados durante esos diez años podrían retirar sus aportaciones, que serían suficientes para cubrir el enganche de una vivienda. La situación financiera de la institución no lo permitió, a pesar de que las aportaciones no habían generado interés alguno. Por este motivo, en 1981 se planteó la necesidad de reformar la Ley del Infonavit, y en enero de 1982 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a la legislación correspondiente¹⁶ con nuevas normas sobre las aportaciones al Infonavit y la entrega de los depósitos.¹⁷ Con estos cambios, el Infonavit evitó un desembolso masivo de recursos, de los que no disponía por las condiciones de financiamiento establecidas para la recuperación de los créditos.

El carácter solidario del Infonavit no se logró, ya que no se favoreció a los trabajadores eventuales (como se planteaba en

¹⁶ Artículos 97 fracción III, 110 fracción III, 136, 141 y 143 de la Ley Federal del Trabajo. Y los artículos 29 fracción II, 34, 40, 59, 61, 64 y 67 de la Ley del Infonavit (Infonavit, 1988b: 19).

¹⁷ En caso del término de una relación laboral de doce meses, se requería, además, que el trabajador tuviera cincuenta años o más, y para el caso de jubilación, incapacidad total permanente o defunción, se entregaría el saldo total de sus aportaciones más otra cantidad igual a dichos depósitos.

la exposición de motivos que sustentó su creación), que en su mayoría laboraban en el sector de la construcción. Si bien estando bajo contrato se hacían las aportaciones correspondientes al fondo individual, en las contrataciones posteriores no se les daba seguimiento, dada la elevada movilidad de los trabajadores en este sector.

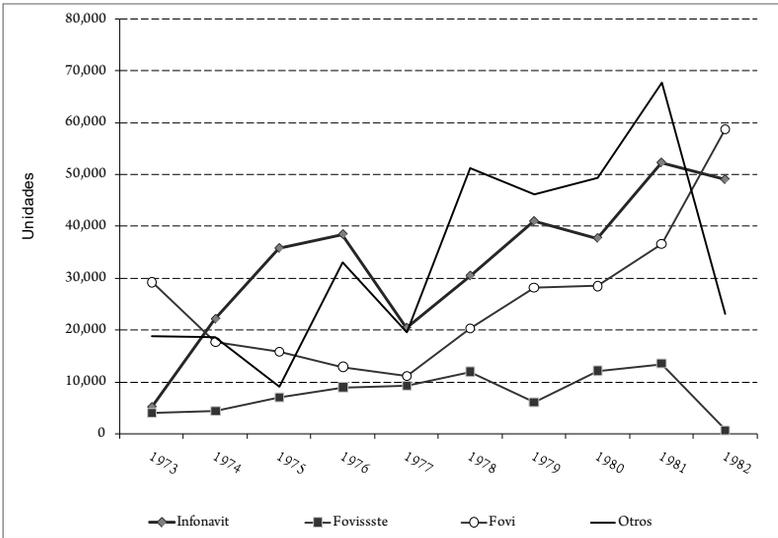
Otro factor que desvirtuó el carácter solidario del Fondo fue la incapacidad de vigilar el cumplimiento del artículo 49 de la Ley del Infonavit sobre la enajenación de la vivienda producida con recursos del Instituto, porque los trabajadores que obtenían una vivienda resultaban doblemente beneficiados si la ofrecían al libre mercado en venta o renta, recibiendo beneficios personales con un bien producido con fondos colectivos.

Como se observa en la gráfica 1, la participación del Infonavit en la dotación de vivienda fue creciente, aunque todavía era superada por la tendencia del Fovi, que durante ese periodo (1973-1982) también financió parte de las acciones del Indeco que se incluyen en la participación de otros organismos.

Desde 1976 y hasta finales de la década de los ochenta, los empresarios, funcionarios públicos y líderes sindicales que integraban las comisiones tripartitas en el Infonavit tomaron ventaja de esta posición para constituir empresas constructoras.¹⁸ En este periodo, la vivienda promovida por el Infonavit fue un importante factor de control político y poder económico. No se adecuaron las condiciones financieras al entorno económico del país, lo que repercutió en que los trabajadores que no habían sido beneficiados con un crédito no pudieran recuperar sus ahorros, como se había planteado al constituirse el Infonavit.

¹⁸ Esta información se obtuvo en investigación de campo y en entrevistas realizadas a funcionarios durante el desarrollo del trabajo.

GRÁFICA 1
 PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS
 EN MÉXICO 1973-1982



Fuente: Cuadro 1-A en anexo estadístico

DOMINIO DEL SECTOR FINANCIERO EN LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL: INFONAVIT, 1992-1999

Los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 establecieron que las instituciones de vivienda debían concentrarse en el financiamiento para promover una mayor participación del sector privado y social en la producción. Esto respondía a las políticas impulsadas por el Banco Mundial en materia de desarrollo urbano y vivienda y a las medidas para concretar la apertura comercial.

Con la reforma a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), en 1992 se realizaron los ajustes al modelo de desarrollo económico y al sistema político mexicano en el organismo federal con mayores recursos económicos del sector vivienda. Esta reforma pretendía mejorar

la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los —créditos, adecuándolos a la situación económica del país—, hacer más transparente el proceso de gestión y asignación del crédito y facilitar el derecho de cada trabajador a elegir su vivienda en el mercado. En este periodo se inicia la apertura democrática; es decir, el voto corporativo pierde importancia en ese momento,¹⁹ con lo que la vivienda obtenida a través del Infonavit deja de ser factor para la cooptación política.

A continuación se presentan las modificaciones más importantes en el Infonavit,²⁰ en las que se resalta la importancia de la relación con el sector constructor privado: líneas del Infonavit, gestión y asignación de créditos, mecanismos de recuperación de créditos asignados y esquema financiero y creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Líneas del Infonavit

El Infonavit modificó las condiciones para las promociones de vivienda en la línea uno (I). Las características más importantes de esta línea hasta antes de 1992 habían sido: créditos puente para la construcción de vivienda sin tasa de interés, responsabilidad de la institución en el ritmo de producción, la calidad de la vivienda, financiar equipamiento e infraestructura y absorber los aumentos en los costos. Esto benefició principalmente a los promotores sindicales y empresariales, que limitaban su labor en la mayoría de los casos a constituir la demanda, de la cual obtenían ganancias políticas y/o económicas, y a proponer a la empresa constructora, con la cual generalmente tenían alguna relación económica. El objetivo de la reforma fue que el promotor asumiera

¹⁹ El voto corporativo sólo pierde importancia en las votaciones del año 2000.

²⁰ Diversas publicaciones señalan estas modificaciones, entre las que podemos mencionar: García Peralta y Puebla (1998), Puebla (2002) y Coulomb y Schteingart (2006).

los riesgos que implicaba la construcción, dejando parcialmente al Infonavit la responsabilidad de constituir la demanda.

De esta forma, las “promociones externas de vivienda”, mecanismo por medio del cual un representante obrero o empresarial recababa discrecionalmente las solicitudes de crédito, promovían ante el Infonavit un proyecto y posteriormente las construían, a veces con su propia constructora.

Esta forma de operar se transformó en un sistema de subastas. Las condiciones que se establecieron para participar fueron: inscribirse en el registro de constructoras del Infonavit, presentar una postura especificando el porcentaje de financiamiento solicitado, depositar una garantía y proponer la tasa de interés mínima y máxima a pagar por el crédito puente otorgado por el Instituto (Infonavit, 1993a: 14).

Los concursantes, luego de ganar una subasta, construían las viviendas con recursos del Instituto, para asignarlas mediante la individualización del crédito concedido por el Infonavit al trabajador que reunía las características requeridas para ser acreditado (como el número de años cotizados y tener dependientes económicos). Con la implementación de este modelo, todo trabajador tenía, en teoría, la posibilidad de gestionar directamente el crédito, de acuerdo con su puntuación, para adquirir una vivienda.

En la práctica esto no fue así, ya que muchos quedaron fuera por su baja puntuación; además, las empresas se encargaron de constituir directamente el grupo de demandantes.

Este sistema generó objeciones de los constructores y promotores desde el primer año de aplicación, ya que les asignaba responsabilidades que antes no tenían, como racionalizar el equipamiento y la infraestructura, responder por los vicios ocultos, controlar los costos finales de la vivienda y colocar las viviendas. Otro argumento de los promotores —principalmente de las zonas metropolitanas— era que el valor máximo del crédito que autorizaba el Infonavit era muy bajo, pues cubría escasamente 70% del valor de la vivienda; además, que el nuevo sistema de

puntaje sólo permitía que un reducido grupo de derechohabientes tuviera la calificación necesaria, dificultando la colocación de las viviendas, con lo que aumentaban así sus costos de promoción y venta, sin poder modificar el costo final (Kapra, 1993).

Se presentaron propuestas para modificar el sistema de subastas, sobre todo en lo relativo a los costos indirectos, que representaban cerca de 32% del valor de la vivienda. Se plantearon como alternativas la disminución del equipamiento y la infraestructura, que se consideraban excesivos, el acceso a la reserva territorial del Infonavit por parte de los promotores y la reducción de los costos en permisos, licencias e impuestos.

No obstante, la principal preocupación de los promotores era reducir la tasa de interés que manejaba el Instituto para los créditos puente, que representaba 11% del valor total de la vivienda, equivalente a una tercera parte del costo total de edificación (Infonavit, 1993a). Se propuso que los financiamientos se hicieran con una tasa de interés igual a los Certificados de la Tesorería (Cetes), con el objetivo de bajar el costo del financiamiento a 3.7% del precio de la vivienda. Con esta medida se esperaba reducir el costo final de la vivienda y, por lo tanto, lograr que el financiamiento del Instituto cubriera la mayor parte de su valor, así como disminuir los gastos por financiamiento, promoción y venta (Infonavit, 1993a). Sin embargo, con los ajustes a las reglas de otorgamiento, en 1993 se aumentó el monto máximo de los créditos para hacerlos más adecuados a los precios de las viviendas en el mercado. Con esto, el costo financiero del crédito puente fue asumido por el adquirente de la vivienda.

Los recursos se adjudicaron a los promotores que ofrecían el mayor rendimiento por el financiamiento solicitado y no por la calidad o el precio de las viviendas. Para poder ofrecer buenos rendimientos sin sacrificar la utilidad del promotor, se empezó a ofrecer un producto con menor calidad y a mayor precio con respecto a las anteriores “promociones de vivienda”.

Las condiciones de las subastas resultaron poco atractivas para los promotores, pues no se consideraban las más adecuadas

para conseguir el financiamiento, por lo que los sesenta mil créditos otorgados en 1993 descendieron a diecisiete mil en 1995. A finales de ese año, en respuesta a la crisis económica y al retiro de la banca del mercado hipotecario, se realizaron algunos cambios,²¹ como la simplificación de los trámites administrativos; también recuperó terreno la burocracia sindical, ya que se estableció que antes de formular las convocatorias para las subastas, el consejo de administración consideraría la propuesta de atención que formularían a nivel local y nacional los sectores obrero y patronal (Infonavit, 1995a). La mayor discrecionalidad se adjudicó al consejo de administración del Instituto, al abrirsele la posibilidad de autorizar o modificar la tasa mínima por los financiamientos, las sobretasas, la superficie mínima de la vivienda, los espacios con que debía contar la vivienda y otros puntos más, de acuerdo con las condiciones que se presentaran al momento de la subasta; en favor del constructor se tomaron medidas para reducir los riesgos al participar con crédito del Instituto. Por ejemplo, el costo de la vivienda se expresó en relación al salario mínimo mensual del Distrito Federal; se facultó al consejo de administración para ajustar los precios de venta de acuerdo con las condiciones del mercado; se permitió a los productores de vivienda disponer de la reserva territorial del Instituto, además de incluir en el crédito el monto del mismo.

Estos cambios y la situación del país en 1995 estimularon la participación del sector privado en las subastas del Infonavit. En 1996 se transformó radicalmente el sistema de subastas para promover la reducción del costo de las viviendas financiadas e intentar dar acceso a créditos a la población que ganara menos de 2.5 salarios mínimos. Se impulsaron subastas en localidades donde el mercado privado no generaba oferta suficiente, por no considerarlas rentables para sus intereses.

²¹ Esta información se obtuvo en investigación de campo y en entrevistas realizadas a funcionarios durante el desarrollo del trabajo.

Aunque en este sistema se controlaba la calidad y el tamaño de las viviendas por parte del área técnica del Instituto, la competencia llevó a bajar el costo de la vivienda a costa de la calidad. A pesar de estas modificaciones, las viviendas siguieron fuera del alcance de los trabajadores de menores ingresos. En cuanto a los programas de créditos individuales, línea dos (II) (créditos para la adquisición de vivienda a terceros), a partir de 1992 se planteó en dos modalidades:

1. Paquetes de vivienda nueva en conjuntos habitacionales contruidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto, que se ofrecían a los derechohabientes que reunían los requisitos para la asignación de un crédito (terminadas, en proceso de construcción o por iniciarse).
2. Compra individual por el acreditado de una vivienda ya construida, nueva o usada en el mercado abierto.

Estas modalidades permitieron la integración de la “bolsa de vivienda”, que pretendía garantizar al trabajador la opción de seleccionar la vivienda de acuerdo con sus necesidades y posibilidades y facilitar a los constructores su colocación. Con este procedimiento se buscó vincular la oferta y la demanda solvente, y al mismo tiempo aumentar la oferta del parque habitacional (Infonavit, 1993a: 5).

La principal diferencia del sistema de mercado abierto con respecto a los paquetes de vivienda nueva consistía en el número de unidades que se aprobaban, ya que en la primera se invitaba al productor de vivienda a colocar de 15 a 45 viviendas, mientras que en los paquetes de vivienda nueva el número de unidades era mucho mayor. Esto repercutió en el tipo de empresas productoras, ya que al requerir de capacidad para financiar las viviendas con sus propios recursos o con los de la banca, los grandes proyectos se realizaron por empresas medianas y grandes, mientras que en los de mercado abierto participaron sobre todo empresas pequeñas.

Durante los años de auge de la banca (1992-1994), los promotores recurrían a la modificada línea dos (II), pues consideraban que las condiciones de las subastas no eran las más adecuadas para el financiamiento. Resultaba más rentable conseguir recursos de la banca o de inversionistas que tener que pasar por los trámites del sistema de subastas. Las principales acciones de esta línea se hicieron a través de los paquetes de vivienda nueva, que se sustentaban en un contrato de promesa de venta por medio del cual un oferente (constructor-promotor) prometía vender al acreditado del Infonavit la vivienda que construía o promovía. Una de las características es que no se establecía como requisito obligatorio vender al Instituto la totalidad de las viviendas, sino que podían colocar en el mercado las que no lograban ser individualizadas entre los derechohabientes, lo que permitía al promotor ampliar su mercado.

Con este modelo, al no otorgar el crédito puente para la construcción de las viviendas, el Infonavit obtuvo un ahorro en los rubros de administración y supervisión de las obras y no utilizó sus recursos hasta el momento de individualizar el crédito.

Este programa se convirtió rápidamente en el más importante en la acción del organismo, ya que en su primer año (1993) ocupó 40% del total de las acciones, y aumentó al año siguiente a cerca de 65% del total de los créditos, porque gran parte de los productores de vivienda prefirieron financiar la construcción con sus propios recursos o con los de la banca por el acceso rápido a los créditos puente e hipotecarios. Sin embargo, esto repercutió en el valor final de la vivienda, ya que el derechohabiente absorbió el aumento en el costo de la vivienda.

Por lo que respecta a la línea tres (III), su principal característica era financiar la construcción de viviendas en terrenos que pertenecían a los beneficiarios. En 1993, buscando apoyar el ahorro previo de los trabajadores, se dio un impulso a esta línea al agregar 20% a la puntuación obtenida, con el argumento de premiar el esfuerzo que los derechohabientes habían realizado para conseguir un lote.

El crédito se otorgaba individualmente, aunque la gestión y la propiedad del terreno fueran colectivas, por lo que era necesario que cada uno de los miembros obtuviera la puntuación mínima para ser acreditado. Con este sistema se corrían menores riesgos, ya que a diferencia de las anteriores líneas, se tenía previamente seleccionada y aprobada la demanda (Infonavit, 1994).

La forma de operación era la siguiente: un grupo de trabajadores derechohabientes con la puntuación necesaria para obtener un crédito y con un terreno en propiedad presentaba, a través de su representante, un proyecto ejecutivo para ser sometido a dictamen por el Comité de Análisis de Operaciones del Infonavit.²² Una vez aprobado el proyecto se formaba un fideicomiso, encargado de realizar las funciones de administración y de celebrar cualquier contrato inherente al negocio fiduciario, que era manejado por el representante de los trabajadores.

Este último (promotor sindical) tenía dos funciones importantes: integrar los expedientes y entregarlos al Infonavit, para la elaboración de los contratos individuales de otorgamiento de crédito, y seleccionar, en nombre de los trabajadores, a la compañía constructora (en el padrón de constructoras del Infonavit) encargada de la construcción de las viviendas.

Con las reformas de 1992 se intentó hacer desaparecer la figura del promotor sindical en la línea uno (I); sin embargo, las modificaciones en la línea tres (III) en 1994 abrieron una alternativa a las promociones obreras y/o empresariales, aunque demandando mayor responsabilidad del promotor encargado de gestionar la vivienda.

De esta manera reaparecía el proceso de selección de los beneficiarios que tanto fue criticado al realizar los cambios en 1992, dejando de lado las reglas para el otorgamiento del crédito de 1992 y 1996, que buscaban la transparencia y la igualdad de condiciones.

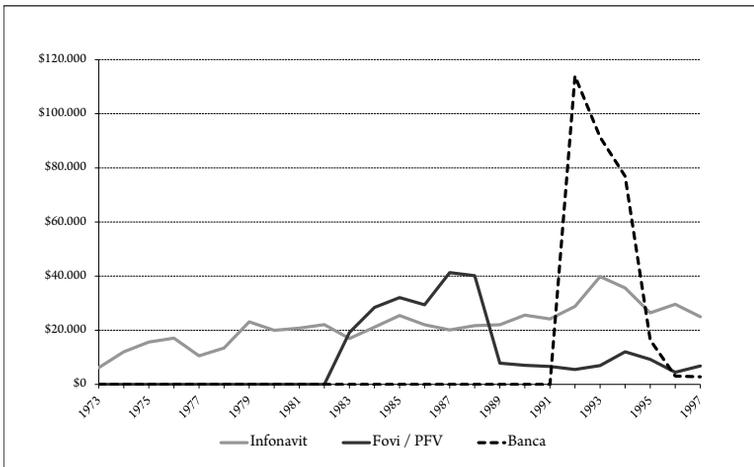
²² Se consideraban los terrenos urbanizados o que contaban con servicios y se otorgaba 80% del crédito.

Como se aprecia en la gráfica 2, el Infonavit recibe un flujo de inversión constante y con tendencia creciente. La banca fue importante en el primer quinquenio de los años noventa, pero como consecuencia de la crisis económica dejó de invertir en vivienda. Por otra parte, la inversión del Fovi creció significativamente durante el periodo en que la banca estuvo en manos del Estado. A partir de la desregulación financiera en 1989, la inversión cae drásticamente y depende de los préstamos del Banco Mundial, inferiores a la inversión del Infonavit (véase el capítulo “Industria de la construcción y vivienda”, en la segunda parte).

El resto de las líneas individuales, cuatro (IV), para ampliación, reparación y mejoras, y cinco (V), para pago de pasivos, se mantuvieron igual a como se manejaron hasta antes de 1992. A partir de 1992 tienden a desaparecer las promociones, sustituyéndose por la línea dos (II) y en menor medida por las subastas, como vimos anteriormente. La construcción en terreno propio tuvo un incremento en 1996, como puede verse en la gráfica 3.

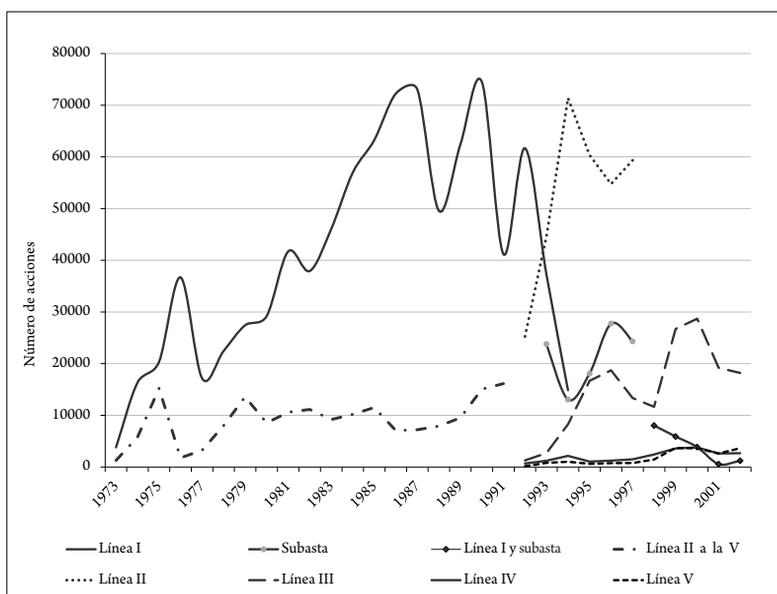
GRÁFICA 2

INVERSIÓN CONSTANTE EN VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO
1973-1997 BASE: 80 (MILES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 3-A y 3-B del anexo estadístico.

GRÁFICA 3
ACCIONES POR LÍNEA DEL INFONAVIT
1973-2002



FUENTE: Informes anuales del Infonavit, 1973-2000.

Gestión y asignación de créditos

En este apartado se detallan los cambios en la asignación y gestión de créditos a partir de las reformas a la Ley del Infonavit (1992). En general, la década de los noventa incluyó modificaciones al sistema de puntuación. Este sistema no logró cubrir la demanda, por lo cual se incrementaron los montos del crédito y se modificaron los cofinanciamientos, buscando hacer la asignación más transparente y responder a un mayor número de solicitudes.

Las reformas en la asignación de créditos se presentaron en un contexto histórico, en el que las grandes centrales obreras perdieron fuerza y se mantuvo una tendencia general hacia la desregulación económica y financiera, siguiendo los lineamientos establecidos por los organismos internacionales como el FMI y el

Banco Mundial (véase el capítulo “El Estado promotor del sector constructor empresarial” en la segunda parte).

Hasta principios de los años noventa, todos los trabajadores que participaban en una promoción sindical recibían el mismo monto crediticio; después de 1992, las solicitudes se tramitaron de manera individual,²³ conforme a un sistema de puntuación que tomaba en cuenta los siguientes factores: la capacidad de pago (el salario del trabajador), la edad, el saldo en la subcuenta de vivienda, el número de aportaciones efectuadas por el patrón en favor del trabajador y el número de dependientes económicos.

Con la suma de estos conceptos, el trabajador con la puntuación mínima exigible en su localidad o región podía presentar una solicitud de crédito ante el Infonavit. Al hacerlo se asignaba un número de folio consecutivo para poder determinar el orden de atención. Al inicio de los años noventa, las solicitudes superaban al número de créditos y primero se daba atención a los trabajadores con mayor puntuación conforme a su número de folio, hasta agotar los créditos de la región.

Los solicitantes que no eran atendidos quedaban en una lista de espera hasta que el Instituto tuviera los recursos para asignar nuevas viviendas. Es decir, se garantizaba la asignación de un crédito a todas las solicitudes, pero no se podía determinar cuándo se adjudicaría el crédito.

Durante el primer año de aplicación de las nuevas reglas se presentaron los siguientes problemas:

- El monto de los créditos no alcanzaba a cubrir el valor de una vivienda ofertada en el mercado, principalmente en las zonas metropolitanas, donde el precio final de la vivienda es superior con respecto a otras ciudades.
- Con el nuevo sistema de puntuación, sólo un reducido grupo de trabajadores alcanzaba la puntuación mínima, pero no correspondían al perfil que manejaba el Infonavit.

²³ Para 1994, la línea III se gestiona de manera colectiva.

- Debido a que el monto máximo de los créditos no alcanzaba a cubrir los costos que implicaba la participación del sector privado, gran parte de las viviendas no pudieron ser individualizadas, lo que representó pérdidas económicas para el constructor.

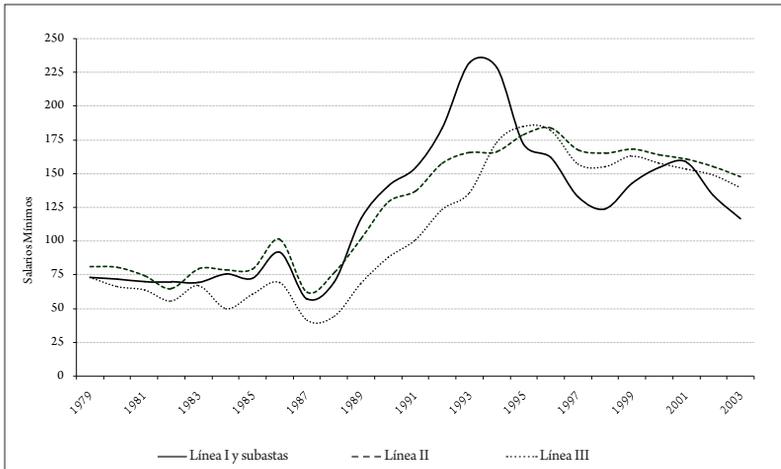
Por lo anterior, en 1994, respondiendo a la presión del sector empresarial, se reformaron las reglas de 1992, destacando los siguientes cambios:

- Se aumentaron los montos máximos de los créditos para facilitar el acceso a las viviendas que se encontraban en el mercado. Con esto, el beneficiario final absorbía el aumento del costo de la vivienda, producto de la participación de un mayor número de intermediarios financieros.
- Se aumentaron los puntos en las tablas de puntuación para facilitar el acceso a los créditos a los trabajadores que percibían hasta 2.5 salarios mínimos.²⁴
- Se realizaron las primeras reformas para facilitar el cofinanciamiento con las instituciones financieras. Se autorizó que el descuento fuera inferior a 25% en el caso de que se tratara de créditos para cubrir el enganche de un crédito bancario, así como la posibilidad de que el Infonavit quedara en segundo lugar en la garantía hipotecaria cuando se contratara un crédito bancario.

La mayor parte de los cambios que se realizaron en 1993 buscaba que los montos de los créditos se ajustaran a los valores de la vivienda que se estaba construyendo en el mercado, que pasó, en promedio, de 154 salarios mínimos en 1991 a 204 salarios mínimos en 1993 (gráfica 4).

²⁴ Por ejemplo, un trabajador con treinta años o menos y un ingreso de dos salarios mínimos en 1992 acumulaba 101 puntos, mientras que para 1993 aumentó a 118 puntos. En el caso de los trabajadores con ingresos de hasta 3.5 salarios mínimos, sólo aumentó de 97 a 103 puntos.

GRÁFICA 4
 COSTO PROMEDIO DE LA VIVIENDA EN SALARIOS MÍNIMOS Y POR LÍNEA
 1979-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales del Infonavit, 1979-2003. Comisión de Salarios Mínimos, Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos, 1964-2004. Los salarios han sido ponderados.

Nota: Desde 1992 se incluyen las subastas en la línea I.

En 1993, las reformas a las tablas de puntuación permitieron que un mayor número de derechohabientes pudiera solicitar un crédito, ocasionando un aumento importante en la demanda. Como no se podían atender todas las solicitudes, se seleccionaba en primer término a los trabajadores que tuvieran mayor puntuación de acuerdo con el número de folio, lo que provocó que muchas se rezagaran, hasta formar un cuello de botella. Como este sistema no era transparente, al no poder determinar cuándo sería atendida la solicitud, a mediados de junio de 1994 se realizaron reformas en las reglas de otorgamiento del crédito, principalmente en lo referente al procedimiento de selección del acreditado (Kapra, 1993; Infonavit, 1994).

Cuando el solicitante cumplía con los requisitos recibía una “constancia de puntuación” que garantizaba el acceso a un crédito una vez que le fuera otorgada la “carta de asignación de crédito”. Esta constancia se entregaba primero a los trabajadores que

GRÁFICA 5
CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT DE ACUERDO CON EL RANGO
SALARIAL, 1979-2002



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales del Infonavit (varios números).

reunieran la mayor puntuación, hasta agotar los créditos disponibles en la localidad.²⁵ Las solicitudes que no fueran atendidas al terminarse los créditos tenían prioridad en las nuevas solicitudes presentadas en los bimestres posteriores. Con esto prácticamente se eliminaba el uso del número de folio para determinar el orden de atención; sin embargo, no se logró dar certidumbre.

El sistema de asignación de créditos continuó siendo ineficiente, ya que había exceso y repetición de trámites. Además, se dio más importancia al número de dependientes económicos y no se tomaba en cuenta adecuadamente la antigüedad de cotización del trabajador, por lo que en mayo de 1996 se modificó el sistema de otorgamiento de créditos.

²⁵ El criterio de desempate en caso de que uno o varios trabajadores tuvieran la misma puntuación era el número de folio de la solicitud.

Los cambios en este rubro tenían como objetivo transparentar la asignación de los créditos y facilitar la elección en el mercado por parte de los derechohabientes. La oferta limitada de créditos y el alto costo de las viviendas dificultaron la “eficiencia” del mercado que se buscaba con estas medidas (gráficas 4 y 5).

Cofinanciamiento con la banca comercial y los estados

En 1993, a partir de las reformas a las reglas de otorgamiento del crédito, se abrió la posibilidad a los cofinanciamientos con instituciones de crédito y con los estados de la República. De este programa destacan los siguientes puntos: *a)* Los recursos de la subcuenta de vivienda podían utilizarse en garantía del crédito que obtuviera el trabajador con alguna entidad financiera para aplicarlo como enganche; *b)* Asimismo, con las reformas a la ley en 1997, si el trabajador perdía su empleo la subcuenta de vivienda podía utilizarse como garantía para el pago del saldo que se tuviera con la institución financiera, y *c)* Una vez obtenido el crédito, las aportaciones patronales subsecuentes se aplicaban para reducir su saldo a cargo del propio trabajador y en favor de la entidad financiera que otorgó el crédito.

Con esto se flexibilizó la utilización de los recursos de la subcuenta de vivienda para ser destinados a la adquisición de un crédito fuera del Infonavit y con otras formas de crédito y pago. El primer proyecto piloto de cofinanciamiento con la banca comercial se autorizó en 1994 para dar atención a las personas con mayores ingresos que cotizaban en el Infonavit. Como se consideró que las personas con más recursos podían cubrir el pago del crédito con la banca, se otorgó un aumento en su puntuación a cambio de cubrir el costo financiero, lo que significaba utilizar los recursos de la banca comercial. Con este sistema se logró reducir el monto de los créditos y aumentar el número de acciones del Instituto.

Durante la crisis económica iniciada a finales de 1994, la banca comercial dejó de otorgar créditos hipotecarios, por lo que el programa de cofinanciamiento con el Infonavit fue suspendido y no se reinició sino hasta 2003. En 1995 se inició el programa de cofinanciamiento con los estados de la República para cubrir el espacio que había dejado la banca comercial al retirarse del financiamiento hipotecario. El Instituto otorgaba un crédito de hasta 70% del valor de la vivienda, mientras que los estados participaban con recursos, dirigidos principalmente a urbanización, licencias y permisos.

Binomio Ahorro-Hogar

Siguiendo uno de los principales lineamientos del Banco Mundial —impulsar el ahorro previo entre la población demandante de vivienda—, el Infonavit autorizó en julio de 1996 el programa Binomio Ahorro-Hogar. Este programa fue un proyecto piloto para los trabajadores de la industria maquiladora. El trabajador ahorraba 20% del crédito en un plazo de uno a tres años y una vez que cumplía con su meta de ahorro el Instituto le otorgaba 80% del complemento del crédito.

Durante el primer año de operación se aprobaron dieciocho mil créditos para ejercerse en los siguientes tres años, según las metas de ahorro pactadas por el trabajador. Vale la pena aclarar que este programa fue atractivo y redituable para los desarrolladores, que lograron establecer acuerdos con las empresas maquiladoras. Un ejemplo es la empresa Pulte,²⁶ que de esta forma inició sus operaciones en México.

En este mismo programa se estableció un convenio de colaboración entre el Infonavit y el todavía Departamento del Distrito

²⁶ Empresa de origen estadounidense fundada en 1950 que estableció una asociación en 1996 con Condak, empresa mexicana, para establecer la firma desarrolladora Condak-Pulte. Puede revisarse: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/53029.html>>.

Federal (DDF), con el objetivo de potenciar los recursos. Se desarrollaron, así, dos proyectos con los fideicomisos del Distrito Federal y el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. El primer proyecto, Programa Ahorro-Vivienda DDF-Infonavit, con el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (Fividesu), otorgó catorce mil créditos a derechohabientes del Infonavit que aportaron como ahorro previo 10% del valor de la vivienda. Fividesu y el DDF otorgaron apoyos técnicos, fiscales y administrativos.

También hay que mencionar el Programa de Regeneración Urbana DDF-Infonavit en colaboración con el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro), que otorgó mil créditos para la sustitución y adquisición de vecindades por parte de los derechohabientes del Infonavit. Se solicitaba un ahorro previo que iba del 10% al 15% del valor de la vivienda.

Programa de Vivienda Progresiva

Como producto del aumento en los costos finales de la vivienda y la creciente pérdida del poder adquisitivo de los asalariados, los sectores con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos vieron cada vez más limitado su acceso a los créditos.

Para lograr que los créditos se dirigieran nuevamente a este segmento de población, se modificó el sistema de subastas y se aprobaron los criterios para el Programa de Vivienda Progresiva, que preveía el crecimiento gradual de la vivienda por etapas. El programa se incluyó en la línea dos (II) y buscó mantener sus especificaciones técnicas. La desventaja era que se otorgaba sólo un crédito, cuyo monto era elevado para el producto que se ofrecía, ya que se trataba de una “vivienda” de 25 a 30 metros cuadrados.

Mecanismos de recuperación de los créditos asignados

Al crearse el Fondo de Vivienda, la idea central era garantizar que los créditos otorgados se manejaran con tasas inferiores a las del mercado, pero lo suficientemente altas para mantener el carácter revolvente de dicho fondo.

Hasta 1987, el sistema de recuperación funcionaba a través del descuento mensual por medio de la empresa empleadora, de 18% para los trabajadores con ingresos superiores a 1.25 salarios mínimos y de 14% para los que percibían menos de 1.25 salarios mínimos. La tasa de interés manejada por el Instituto era de 4% anual sobre el saldo insoluto, mientras que el plazo para pagar variaba de quince a veinte años. Con este sistema no se logró recuperar los créditos asignados, ya que al permanecer intacto el esquema de recuperación en los periodos en que hubo una gran inflación se otorgó un alto subsidio del Fondo de Vivienda a unos cuantos trabajadores que habían tenido acceso.

Por lo tanto, a mediados de 1987 se propusieron algunas medidas que ya habían sido impulsadas por organismos como el Fovi (1984) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo, 1982), a partir de las cuales el costo final de la vivienda se convirtió en su equivalente en salarios mínimos del Distrito Federal. Se mantuvo la tasa de interés en 4% anual y el saldo del crédito se actualizó de acuerdo con el salario mínimo, lo que permitía al Instituto una mejor recuperación de los créditos. La tasa de descuento para los trabajadores aumentó a 19% para quienes tuvieran ingresos de hasta un salario mínimo y para quienes ganaran más de un salario mínimo fue de 20%. El plazo para pagar se fijó en veinte años como máximo, o cuando el trabajador saldara el número de salarios mínimos que se le prestaron. Con este sistema, según Catalán (1993), la recuperación del crédito por parte del Infonavit pasó de menos de 20% antes de 1987 a 53% en 1992.

Uno de los puntos centrales de la reforma era garantizar la recuperación de 100% de los créditos que otorgaba el Instituto. De acuerdo con las recomendaciones de los organismos interna-

cionales, lo que se pretendía era la paulatina eliminación de los subsidios. Para alcanzar este objetivo, en 1992 se propusieron las siguientes medidas:

- El saldo en la subcuenta de vivienda, o el saldo del fondo de ahorro, se aplicaba como pago inicial del crédito y se implementó hasta 1995.
- El plazo para amortizar el crédito pasó de veinte a treinta años como plazo máximo.
- El descuento a los trabajadores pasó de 20% a 25% para quienes percibían más de un salario mínimo y para quienes ganaban menos de un salario mínimo se estableció el 20%. Esto sobre el salario integrado y no sobre el salario base del trabajador.
- Durante la vigencia del crédito concedido, la aportación patronal de 5% sobre el salario del trabajador se aplicó para reducir el saldo del crédito, por lo que sumando la aportación del trabajador y la del patrón se acumulaba el 30%.
- La tasa de interés sobre los saldos insolutos pasó de 4% a 6% en 1992. Con las modificaciones a las reglas de otorgamiento en 1993 se estableció una tasa que fluctuaba entre 4% y 8%, dependiendo del salario del trabajador. Dicha tasa era variable y se modificaba cada vez que aumentaba el salario integrado del trabajador.
- La actualización del saldo del crédito se mantuvo igual respecto a 1987, ya que se modificó en la misma proporción que el salario mínimo del Distrito Federal.

Con estas medidas se logró recuperar un porcentaje mayor del crédito, pero no la totalidad, y sólo se cubrió el pago de los intereses que generó.

Desde 1992, el porcentaje de descuento varió, abriendo la posibilidad de que fuera menor cuando el beneficiario recibiera crédito de alguna institución financiera; por el contrario, en las zonas metropolitanas, como la ciudad de México, con el objetivo

de construir las viviendas dentro de los límites del Distrito Federal, se incrementó el monto máximo de los créditos.

Para finales de 1997, el Infonavit estableció nuevos porcentajes de descuento para los créditos. Las aportaciones voluntarias podían transferirse a la subcuenta de vivienda de cada trabajador para ser aplicadas como pago inicial de la vivienda con crédito del Infonavit o como garantía en caso de un crédito contratado con alguna institución financiera.

Uno de los objetivos principales de la subcuenta de aportaciones voluntarias era eliminar el pago que realizaba el trabajador a su sindicato u organización para obtener un crédito —que oscilaba entre siete y trece salarios mínimos—, para aprovechar esos recursos al liquidar el saldo del crédito Infonavit.

El esquema financiero y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

Al crearse el Infonavit se establecieron cuatro fuentes para su financiamiento: las aportaciones patronales de 5% del salario del trabajador, las aportaciones del gobierno federal, los rendimientos de sus inversiones y la recuperación de sus créditos. En la práctica, sólo han sido tres, y la principal son las aportaciones patronales.

Al paso del tiempo, la mayor parte de sus derechohabientes no habían recibido un crédito y la devolución del fondo de ahorro se convirtió en una fuerte presión financiera para el Instituto, por lo que en 1982 se modificó su Ley Orgánica, para que a los diez años de cotización no se regresara a los trabajadores el fondo de ahorro, sino hasta que se diera de baja por muerte, jubilación o incapacidad, o a los doce meses de haber perdido la relación laboral y se tuvieran más de cincuenta años de edad; a cambio, los recursos ahorrados serían duplicados en términos nominales para compensar la inflación.

El esquema financiero manejado hasta 1992 por el Instituto contemplaba la participación del patrón, quien depositaba 5% del

salario de sus trabajadores, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que recibía en sus ventanillas recaudadoras las aportaciones, que concentraba, administraba y distribuía según el presupuesto que la misma secretaría aprobaba para el Infonavit.

Las reformas a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Infonavit se iniciaron de manera paralela a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). La cuenta se integraba por dos subcuentas: la de vivienda y la de retiro. La primera estaba formada por las aportaciones de los patrones de 5%²⁷ para el fondo de vivienda, mientras que la segunda se componía de las aportaciones de los patrones de 2% del salario del trabajador para el retiro, establecida en 1992.

Se estipuló que se debía garantizar que los recursos de los trabajadores mantuvieran su valor real (artículo 39 de la Ley del Infonavit), para lo cual se estableció que el saldo de la subcuenta de vivienda de cada trabajador debía dar intereses en función del remanente de operación del Instituto. Esto significó que al estimar los activos y pasivos del Instituto se determinara cuál era el remanente o “ganancia” por la operación del Instituto ese año. En caso de que resultara positivo, se abonaría 50% de dicho valor a las subcuentas de vivienda como pago de intereses.

En 1993, por primera vez se logró dar rendimientos reales al saldo en la subcuenta de vivienda de 11.84% nominal y 3.55% por encima de la inflación, pero no sucedió así en 1994, cuando no hubo un rendimiento real de los recursos.

Con la puesta en marcha del SAR se aseguraba la capitalización de las instituciones financieras, con la creación inmediata de diez millones de cuentas, además del manejo de 2% para el retiro y la utilización de otro 5% para vivienda. Los bancos dispondrían de los recursos del Infonavit por tres días hábiles,²⁸ debiéndolos

²⁷ En 1992 se estableció que el 5% se calcularía sobre el salario íntegro del trabajador.

²⁸ En caso de que los recursos no se depositaran en la institución que manejaba la cuenta individual, ésta debía depositar los recursos correspondientes a la institución que operaba dicha cuenta a más tardar el tercer día hábil luego

depositar al cuarto día en la cuenta que el Banco de México tenía con el Infonavit. Con esto, las instituciones bancarias fungieron como recaudadoras y administradoras de las cuentas, cobrando una comisión del flujo, amén de disponer gratuitamente del dinero por cuatro días con la única obligación de llevar el registro de la subcuenta de vivienda y de retiro de cada trabajador (Catalán, 1993, y Zepeda y Mohar, 1993).

Los agentes que han intervenido directamente con el Infonavit han sido las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las entidades recaudadoras (bancos), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la empresa operadora de la base de datos del SAR.

Los recursos para vivienda que trasladaban las instituciones financieras al Banco de México debían ser invertidos en valores del gobierno federal mientras no fueran utilizados por el Infonavit para que generaran intereses en favor de cada uno de los trabajadores, dejando en efectivo o en valores sólo las cantidades necesarias para la operación diaria del Infonavit.

A pesar de que el gobierno federal, a través de la SHCP, no tenía ya la posibilidad de manejar y distribuir los recursos del Instituto, seguía siendo el responsable de la aprobación de los programas financieros y de las ejecuciones presupuestarias del fondo.

Es importante destacar que de acuerdo con la información de la Asociación Mexicana de Bancos (AMB), las iniciativas para financiar la vivienda y crear el fondo del retiro, por sus características de captación, salvaron al sistema financiero en términos de capitalización, ampliando la base del ahorro interno y generando demanda efectiva.

Si bien el SAR logró mayor transparencia en la contabilidad de los recursos de los trabajadores, debido a que cada trabajador podía saber cuánto tenía en su cuenta individual, el gobierno federal aprovechó para hacer borrón y cuenta nueva con las aportaciones

de su recepción, por lo que en este caso pasa de cuatro a siete días el tiempo en que la banca maneja los recursos.

de los trabajadores efectuadas durante veinte años, ya que estableció que sólo se contabilizarían en el SAR los recursos aportados desde 1992, por lo que se desconoce la cantidad que tenía cada trabajador en el fondo de ahorro del anterior sistema.

El Infonavit ejerció presión a la banca para remediar esta situación desde 1993, por lo que junto con la SHCP y la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) diseñó varias normas para mejorar los procedimientos y la calidad de la información de las cuentas individuales de cada trabajador. Para octubre de 1994 se tenía un avance significativo en la individualización de las cuentas; sin embargo, no fue sino hasta mediados de 1995 cuando se logró recibir toda la información, que se unificó con los datos que tenía el Infonavit.

Desde la implementación del SAR y hasta principios de 1995, los problemas operativos y administrativos no permitieron que el Infonavit contara con la información de la subcuenta de vivienda correspondiente a 1992, 1993, 1994 y parte de 1995. Las aportaciones que realizaban los patrones en las instituciones bancarias no eran reportadas, lo que ocasionó que cuando los trabajadores presentaban una solicitud al Infonavit, porque contaban con la puntuación necesaria, fuera rechazada, ya que en la contabilidad del Instituto no aparecían los recursos de la subcuenta de vivienda. No fue sino hasta 1995 y 1996 que se logró traspasar los recursos de la subcuenta de vivienda de los trabajadores que recibieron un crédito desde 1992 para amortizarlo.

En 1995, el rendimiento del fondo de ahorro fue de 37.8% nominal, pero la inflación que se registró en ese año fue superior a 50%, por lo que alcanzó un rendimiento igual a la inflación, como lo estableció en su ley de 1992. En 1996, el rendimiento que tuvo la subcuenta de vivienda fue de 28.71% nominal, mientras que la inflación fue de 27.7%, lo que arroja una tasa real de 0.94%.²⁹

²⁹ Esta información se obtuvo en investigación de campo y en entrevistas realizadas a funcionarios durante el desarrollo del trabajo.

En diciembre de 1995 se reformó la Ley del Seguro Social y la nueva entró en vigor en julio de 1997, inscribiéndose en el nuevo sistema de pensiones, cuya operación involucró la participación de nuevas entidades financieras privadas en el sistema de seguridad social de México.

Con la implementación del nuevo sistema de pensiones, la cuenta del SAR (1992) desapareció para dar lugar a la “cuenta individual de ahorro para el retiro”, que incluía la subcuenta de vivienda con las aportaciones de 5% del salario del trabajador para el fondo de vivienda. En un primer momento fue obligación de los patrones abrir las cuentas individuales de cada uno de sus trabajadores en alguna institución bancaria, en la cual depositaban los recursos para vivienda, retiro e IMSS. Posteriormente, cada trabajador eligió la institución financiera para colocar esos recursos.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social se implantó el sistema de Clave Única de Registro de Población (CURP) para la identificación de las cuentas individuales de los trabajadores. Se separaron las cuotas obrero-patronales de cesantía en edad avanzada y vejez de los recursos del IMSS para integrarlas al ramo de aseguramiento, pasando los recursos a manos de las Afores y las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefores), para utilizarlos posteriormente en la contratación de la pensión del trabajador con alguna aseguradora privada ligada a los grandes grupos financieros que han dominado el mercado mexicano. Uno de los proyectos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue la utilización de los recursos de las Siefores para bursatilizar la cartera hipotecaria.

En mayo de 1996 se decretó la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y en octubre de ese mismo año se emitió el reglamento correspondiente. Estas modificaciones en el SAR tuvieron una amplia repercusión en la actividad del Instituto, por lo que a finales de 1996 se presentó la iniciativa de reformas a la Ley del Infonavit. Las reformas buscaban articular la administración de los recursos del Infonavit con el sistema de pensiones que

entró en vigor para julio de 1997, además de introducir en la ley varios cambios realizados anteriormente en los programas, los reglamentos y los instructivos para la operación del Instituto.³⁰ También son destacables las facilidades otorgadas a las instituciones financieras para que participaran en el otorgamiento de créditos hipotecarios, con el objetivo de que los derechohabientes del Infonavit pudieran adquirir una vivienda de mayor precio, con lo que el Instituto pasaba a compartir con las instituciones financieras la responsabilidad de dar crédito a los trabajadores.

Para brindar un espacio a la participación sindical se modificó el artículo 45, estableciendo que se debía dar cabida a las promociones de financiamiento del sector obrero antes de formular las convocatorias. Lo mismo que ya había sido establecido en el reglamento de las subastas en 1995 y en el instructivo de la línea dos (II).

Como se mencionó al principio, la reforma a la Ley del Infonavit respondió a los cambios que se presentaron en el SAR. Sin embargo, la introducción del sistema de Afores-Siefors no tuvo gran importancia para el flujo financiero del Infonavit, ya que los recursos tuvieron el mismo flujo que con el SAR; la única diferencia es que podían ser invertidos por el Banco de México en la banca de desarrollo.

Con la citada reforma permaneció la figura de las entidades receptoras autorizadas (bancos), las mismas que debían transferir los recursos a la cuenta que el Banco de México le llevaba al Instituto en los términos y procedimientos que establecía el reglamento de la ley del SAR. Igualmente, el Infonavit podía estipular, por medio de su consejo de administración, los mecanismos de remuneración correspondientes, de conformidad con lo que establecía la Consar por los servicios de recepción y trasla-

³⁰ Las iniciativas fueron aprobadas en el Congreso y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997; su aplicación inició el 1 de julio de 1997, a la par del nuevo sistema de pensiones en México. Disponible en: <www.dof.com.mx> [Consulta: 16 de mayo de 2013].

dos, además de tener los recursos en su poder por cuatro días.³¹ Es decir, que quedó en manos de un organismo autónomo con respecto al Infonavit y dependiente de la SHCP determinar el tiempo que manejarían los recursos del Infonavit y del IMSS sin costo alguno para ellos y cobrando una comisión.

Los recursos de vivienda sólo podían ser administrados y manejados por el Infonavit, por lo que la participación de las Afores y las Siefores se limitó a registrar las aportaciones que el patrón depositaba en la cuenta del trabajador para ser incluidas en el estado de cuenta que la Afore envía a cada trabajador. No obstante, el Infonavit también debe llevar el registro de las aportaciones.

La introducción de las Afores a la Ley del Infonavit parecía encaminarse a crear las condiciones para que en el futuro se pudiera incorporar la aportación patronal al circuito financiero.

Con la reforma a la Ley del Infonavit en 1997 se estableció que la subcuenta de vivienda debía generar intereses a la tasa que determinara el consejo de administración, que no podía ser menor al incremento del salario mínimo del Distrito Federal. Sin embargo, no se garantizó, nuevamente, que los recursos de los trabajadores mantuvieran su capacidad adquisitiva real, debido a que el crecimiento de los salarios desde la década de los ochenta se había mantenido por debajo de la inflación.

Para concluir podemos decir que las reformas iniciadas en 1992 a la Ley del Infonavit respondieron a cambios en las esferas política y económica del país, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales. Los cambios pretendían hacer eficiente y transparente la operación del Instituto, ampliar su cobertura de atención, permitir que el trabajador eligiera su vivienda en el mercado y garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las cuentas individuales y que no se depreciaran. Sin

³¹ De acuerdo con el reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los bancos debían trasladar los recursos a más tardar el cuarto día hábil luego de su recepción; sin embargo, se puede cambiar el plazo sin modificar la Ley del Infonavit.

embargo, como se expuso en este capítulo, esto no ocurrió y los resultados fueron falta de eficiencia, insuficiente atención en la cobertura, limitada elección en el mercado por parte del trabajador y pérdidas monetarias en las cuentas individuales.

En lo que respecta a la esfera política, el proceso de apertura democrática propició que el manejo clientelista hasta entonces efectuado en la asignación de vivienda perdiera importancia, por lo que las promociones sindicales se redujeron significativamente. Sin embargo, el sector productor de vivienda fue el beneficiado, y no el derechohabiente.

En la esfera económica, las reformas efectuadas a la Ley del Infonavit en 1992, que pretendían impulsar la competitividad del sector constructor, tal y como se establecía en el Programa Nacional de Vivienda 1994-2000, no lograron su objetivo, ya que las condiciones cambiaron significativamente por la crisis financiera de finales de 1994. Los créditos puente que las empresas del sector obtenían a través de la banca fueron prácticamente cancelados, provocando que sólo las que tenían acceso a recursos financieros pudieran producir vivienda, acaparando los créditos del Instituto.

A partir de 1995, los únicos recursos financieros para la individualización de créditos provenían del Infonavit, y en una proporción menor del Fovi, siendo determinantes para el crecimiento y la consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda (véase el capítulo “Organismos internacionales y política nacional de vivienda” en la tercera parte). Así, empresas como Geo, Ara o Consorcio Hogar se consolidaron entre las principales productoras de vivienda del país.

Los recursos manejados por el Infonavit, que abandona su papel de promotor de la vivienda, beneficiaron durante su primera década al sector de la construcción, abriendo después la posibilidad de ganancias para el ámbito financiero. Debido a esto, la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero, lo que repercutió negativamente en la calidad de la misma y en su impacto urbano. No existe control por parte del Instituto, ya que la

supervisión es responsabilidad del propio constructor cuando el financiamiento proviene de sus recursos, y en caso de ser recursos bancarios la supervisión se limita principalmente al flujo financiero y no a la calidad de vivienda. Asimismo, en esta época el Infonavit vende su reserva territorial en el mercado abierto. Este proceso muestra la influencia del sector empresarial en la política habitacional mexicana y confirma lo que señala Topalov (1987) para el caso francés: las intervenciones públicas responden más a las presiones del sector privado empresarial que a las necesidades de los trabajadores.

SEGUNDA PARTE

La industria de la construcción y sus actores

Industria de la construcción y vivienda

En el primer capítulo vimos cómo adquirió importancia la industria de la construcción en México a partir de la década de los cuarenta, conjuntamente con el crecimiento y la concentración de la población y el desarrollo industrial. El conocimiento del sector de la construcción es fundamental para entender la relación entre el sector productor de vivienda y la política habitacional. Por lo anterior, en este capítulo se destaca que el impulso histórico del Estado a través de una política sostenida de inversión pública en edificaciones y obras de infraestructura, mediante diferentes instancias estatales y organismos públicos, ha estimulado a la industria de la construcción y ha dinamizado la economía.

El sector ha tenido momentos de auge y de crisis en los distintos modelos de desarrollo económico durante el largo periodo que analizamos en este libro, que va de la década de los cuarenta a finales de los noventa. La política habitacional desde los años sesenta ha sido fundamental para el desarrollo del sector dedicado a la construcción de vivienda, principalmente por las promociones y los recursos del Programa Financiero y de los fondos nacionales de vivienda, especialmente del Infonavit.

CARACTERIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Dentro del sector conviven distintas formas de producción, desde la que se caracteriza por la utilización casi exclusiva de mano de obra y procesos de trabajo artesanales hasta el sector relativamente desarrollado por la utilización de maquinarias y procesos industrializados de producción, pasando por un conglomerado diverso de formas de organización y tamaños de empresas que se movilizan según los tipos de obra y la segmentación del mercado.

El comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la industria de la construcción reproduce de manera ampliada las variaciones de crecimiento o caída del PIB nacional y sus costos están fuertemente determinados por la inflación (gráfica 4 del capítulo “El Estado promotor del sector constructor empresarial” y cuadros 4-A y 4-B del anexo estadístico). Asimismo, su movimiento tiene una estrecha relación con la disponibilidad de capital financiero y con las variaciones de las tasas de interés.

Las variaciones, muchas veces bruscas, del PIB de la construcción podríamos explicarlas, entre otras cosas, por el grado de adaptabilidad a las coyunturas económicas de auge y contracción que no tienen otros sectores, como, por ejemplo, la industria manufacturera de alta composición orgánica de capital (Bolívar y Lovera, 1982: 101). La construcción tiene la suficiente flexibilidad, por su base productiva en la utilización de mano obra barata, para absorber o expulsar dicha fuerza de trabajo con relativa rapidez y facilidad, según sea el caso, para ir de una fuerte expansión o una abrupta disminución de la actividad.

Asimismo, los costos de producción pueden subir drásticamente en un contexto de hiperinflación, específicamente por el costo de los insumos intermedios, como los materiales de construcción y ciertas maquinarias,¹ pero no el precio del producto

¹ La participación en el valor total del producto de los insumos intermedios es muy alta, es decir, que el valor agregado por el proceso de construcción es relativamente bajo (Connolly, 1988: 186).

final, que tiene un comportamiento de recuperación más lento en el mercado, principalmente por su alto costo, lo que implica que en un ambiente económico negativo muchas veces es preferible parar la producción cuando no hay certeza de obtener ganancias.

Por último, por los elevados costos de inversión y el largo tiempo de inmovilización del capital comprometido, la industria requiere de capital financiero tanto para la producción como para la circulación del producto, por lo que la dinámica de su actividad depende de la disponibilidad de este capital. En periodos de expansión del crédito hipotecario, como en los años sesenta y setenta, el subsector de la industria de la construcción dedicado a la edificación de viviendas adquiere un gran dinamismo, como sucedió a partir de 1994, a pesar de la crisis y el retiro de la banca.

En el modelo fordista, la industria de la construcción estaba directamente relacionada con las políticas macroeconómicas, ya que se consideraba importante para impulsar el empleo y aumentar el consumo. En ese momento, el desarrollo del sector fue utilizado como instrumento contracíclico para impulsar el crecimiento económico, principalmente en periodos de recesión, por generar empleo de manera considerable y movilizar al amplio sector productor de materiales. Las políticas de inversión pública en edificaciones e infraestructuras son los principales medios para movilizar la producción e incidir en la economía.² La evolución del empleo en la industria de la construcción como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 2.7% en 1950, de 3.6% en 1960, de 4.9% en 1970 y de 4.6% en 1980 (Copevi, 1977c: 35-37, y Banco de México, 1993).

² Por lo general, las obras de infraestructura, como carreteras, riego, presas y plantas generadoras de energía, instalaciones petroleras y petroquímicas, son realizadas por grandes empresas, que cuentan con una composición orgánica de capital mucho más alta y emplean menos mano de obra que las firmas que se dedican mayoritariamente a las edificaciones. No obstante, el volumen y la magnitud de las obras realizadas por las primeras hacen contrapeso a esta diferencia.

A finales de los años setenta hubo un sostenido crecimiento de la actividad, como consecuencia del *boom* petrolero, pero el porcentaje de trabajadores de la PEA empleados en el sector fue relativamente bajo (4.6%), si lo comparamos con los países de la región, como Estados Unidos (6.6%) y Canadá (5%) (Banco Mundial, 1983).

La participación de la industria de la construcción en el empleo es importante si consideramos a otras ramas económicas y alcanza porcentajes cercanos a la industria manufacturera. Sobresale el hecho de que la construcción ejerce efectos multiplicadores, fundamentalmente sobre el conjunto de las industrias productoras de insumos, afirmándose incluso que es la segunda actividad en importancia (después del comercio), de acuerdo con sus efectos multiplicadores totales en el sistema económico (Ziccardi, 1991: 118).

Problemas estructurales de la industria de la construcción

Si bien la industria de la construcción es un sector capaz de incidir en la dinámica y el crecimiento de la economía, a veces lleva consigo dificultades mayores que otros sectores económicos para el desarrollo de su actividad. Dichos riesgos están relacionados con el volumen del capital involucrado, el largo periodo necesario para la realización del capital invertido, la relación con el suelo en los procesos de producción, la dependencia de otros sectores económicos complementarios e independientes y la extrema sensibilidad a las fluctuaciones económicas (Ball, 1988).³

Por lo que concierne al capital involucrado, la producción de edificaciones, carreteras, infraestructuras, presas, etc., requiere de un capital considerable para invertirlo en maquinaria, materiales de construcción y mano de obra, entre otros. Este capital

³ Otros autores latinoamericanos (Jaramillo, Connolly y Ziccardi) han retomado a este autor para referirse a la industria de la construcción.

suele ser externo a la empresa y al sector de la construcción, proviniendo fundamentalmente del sector público y de otros sectores privados insertos en diversas ramas económicas, que constituyen los clientes reales o potenciales. La contratación de obras de construcción depende de las políticas de inversión pública y de la inversión privada de otros sectores económicos, y en menor medida de la promoción interna de la industria de la construcción. Cualquiera que sea el promotor de la obra (el sector público, el privado o la misma empresa de construcción), necesita de la disponibilidad de capital financiero para la inversión en insumos y en el largo periodo de la etapa constructiva.

Las políticas de inversión pública y privada y la disponibilidad financiera no siempre son coincidentes con las necesidades de desarrollo de la industria de la construcción, ya que cada sector, en general, responde a coyunturas económicas y políticas particulares y cada proceso está regido por los intereses propios de los múltiples agentes involucrados, que no siempre son coincidentes en tiempo, complementariedad y estrategias de la construcción.

Un capitalista invierte una suma de dinero en medios de producción (maquinaria), insumos (materia prima) y fuerza de trabajo, los cuales, al ser empleados en un proceso productivo, dan como resultado una mercancía que es intercambiada por dinero a un precio que incluye una ganancia que permite iniciar un nuevo ciclo productivo, incrementando el *quantum* de capital respecto a lo invertido en el ciclo de producción inicial. Cuanto más rápida sea esta rotación y el capital invertido mayor será la acumulación.

Sin embargo, los productos de la industria de la construcción se enfrentan a un tiempo particularmente prolongado; aunado a esto, el desembolso de una enorme masa de capital afectará el tiempo de rotación y, en consecuencia, la ganancia. Ésta es una razón del porqué las empresas constructoras han dependido mayoritariamente del sistema de contratación de obras, es decir,

que son agentes externos al sector quienes arriesgan el capital o asumen los costos financieros de la obra.

No solamente el tiempo de producción es prolongado, sino también el que se debe esperar para que la mercancía se realice, porque el costo final de dicho producto es muy alto y difícilmente encuentra una demanda solvente capaz de costearlo. El mercado inmobiliario de vivienda y oficinas es, entre otros, un buen ejemplo de esto (Ball, 1988).

Una de las peculiaridades de la industria de la construcción es que sus productos están anclados al suelo, lo cual implica, además, su inmovilidad, y que en cada nueva operación los constructores enfrenten el problema de la disponibilidad de un nuevo terreno, ya que en general éste se encuentra monopolizado por los propietarios, quienes solicitarán un pago a cambio de su incorporación al proceso de construcción, el cual puede incluir rentas absolutas, diferenciales y monopólicas.

Además, durante el proceso productivo se asumen costos diferenciales asociados a la localización respecto a la aptitud material del suelo para soportar edificaciones, la disponibilidad de redes y servicios de infraestructura, la variación de costos de gestión y la facilidad de movilización de los medios de producción (los tres primeros con fuerte incidencia en la formación del precio del suelo que se debe pagar al propietario).

En la industria de la construcción existe escasa inversión en capital constante con respecto a otras industrias, con la consiguiente baja productividad de algunos sistemas constructivos. Cabe destacar que la teoría marxista especifica que existe una carrera tecnológica en la cual están inmersos todos los capitalistas, por lo que aumenta el *quantum* invertido en capital constante. Sin embargo, la heterogeneidad de la estructura de cada empresa incide directamente en la proporción de la inversión en capital constante y variable, lo cual no quiere decir que exista menor proporción de capital variable respecto al constante, sino que la inversión en capital constante es menor que en otros sectores de la producción. Por último, la relación con el suelo y su producción

localizada implica un diseño único y un cálculo de estimaciones de costos, controles y administraciones para cada obra en particular.

Dependencia de otros sectores económicos

La industria de la construcción depende de otros sectores económicos complementarios y/o independientes para su desarrollo. En el proceso de producción de algún producto de la construcción se requiere de maquinaria y equipo especializados, que deben ser adquiridos por las empresas según su rubro o los procesos constructivos y la magnitud de las obras a realizar, de una gran diversidad de materiales de construcción y del funcionamiento de un mercado de suelo.

Tanto la producción de maquinaria y equipo como la de materiales de construcción son sectores económicos independientes que tienen sus procesos manufactureros o industriales específicos y mercados propios de circulación, en los que la industria de la construcción es uno de sus demandantes principales.⁴ Lo mismo vale para el mercado del suelo, cuya lógica muchas veces se comporta de manera independiente a las necesidades de la construcción, aunque esté relacionado con ella.

Del mismo modo, el desarrollo de la industria de la construcción depende de la demanda proveniente de otras ramas económicas de los sectores privados y de la inversión pública del Estado —que son los principales contratantes de obras—, así como de la existencia de una demanda solvente para adquirir las viviendas, las oficinas y otras construcciones promovidas por la misma industria en el mercado.

Los procesos de construcción y circulación necesitan de un tercer sector para su realización, el financiero, cuya lógica está

⁴ Por ejemplo, en la producción de materiales de construcción tan básicos como el cemento, el hierro y el vidrio hay verdaderos monopolios que controlan el mercado.

determinada por la obtención de intereses por el capital de préstamo, que condiciona severamente los procesos de desarrollo de esta industria, como en el caso mexicano, donde las tasas de interés han sido especialmente elevadas (cuadro 7 del anexo estadístico).

Dependencia de las fluctuaciones económicas

La industria de la construcción es extremadamente sensible a las fluctuaciones macroeconómicas. Las condiciones de expansión o depresión económica que arrastran a muchas ramas de la producción y de los servicios, el aumento o la disminución de la inversión pública y las variaciones de los índices de inflación y de las tasas de interés condicionan fuertemente el comportamiento del sector.

En un ambiente económico desfavorable se produce casi siempre una contracción de la demanda y un aumento de los costos del producto, lo que implica, obviamente, la disminución del volumen de trabajo, que afecta severamente a la cantidad de mano de obra empleada y la utilización del equipo o la capacidad instalada.

Los representantes empresariales del sector suelen argumentar que la industria de la construcción es “la caja de resonancia” de lo que ocurre en la economía nacional, queriendo expresar así su extrema sensibilidad a sus altibajos. Lo cierto es que en la medida que esta rama depende del ahorro interno y la inversión pública, su actividad está subordinada a movimientos coyunturales (Ziccardi, 1991: 116), como se observa en la gráfica 4 del capítulo “El Estado promotor del sector constructor empresarial”.

Todos estos aspectos estructurales tienen mucho que ver en el desarrollo del sector. A pesar de su importancia económica, los capitales no siempre invierten en el sector. Las diferentes empresas y agentes susceptibles de involucrarse en dichos procesos se reacomodan, diversifican o quiebran, y huyen a otras ramas

económicas cuando se dificulta la obtención de la ganancia y la acumulación de capital.

Características generales del sector de la construcción

En el apartado anterior planteamos los aspectos más importantes que definen y determinan a la industria de la construcción. Sin embargo, antes de avanzar en el análisis de su comportamiento es importante describir brevemente al conjunto del sector de la construcción, intentando una clasificación y describiendo las características particulares de cada subsector, sus articulaciones y el tamaño de la participación. Se observan importantes diferencias en el sector de la construcción a partir de las formas de producción y circulación de la mercancía, la organización de la demanda y el nivel de desarrollo económico y social de cada país. Estos aspectos se pueden resumir de la siguiente manera:

- El nivel de desarrollo de la tecnología y sus posibilidades o niveles de utilización, la organización y control de los procesos técnicos, la magnitud de las obras, los niveles de especialización, la calificación y el uso de la mano de obra contratada, que determinan la organización de las formas de producción de los diversos segmentos de circulación de la mercancía.
- La distribución del ingreso de la población, el nivel de desarrollo de las diversas ramas productivas y la participación directa del Estado, que determinan la organización de los diversos segmentos de la demanda.
- El crecimiento económico, los niveles de inflación, las relaciones laborales, los niveles de organización social, etc., que crean el ambiente económico y social para el desarrollo del sector en su conjunto.

Como ya apuntamos, las mercancías de la industria de la construcción tienen elevados precios en el mercado con respecto a los ingresos de determinados sectores de la población; en el caso de la infraestructura (transporte, comunicación, servicios, abastecimientos, etc.), en general es contratada por el Estado para su realización, mientras que el resto se lleva a cabo dentro de los circuitos privados.

Criterios de clasificación del subsector habitacional

En la producción de vivienda en México coexisten al menos tres formas de organización del sector de la construcción, cuya clasificación presenta dificultades debido a que no existen fronteras claras entre una y otra. No obstante, cabe destacar las siguientes: a partir de las formas de producción y circulación (por encargo o por autoconstrucción), la promocional pública y la promocional privada (Jaramillo, 1985).

Quienes resaltan la construcción realizada por el sector privado, como Bolívar y Lovera (1982), consideran tres subsectores: el que ejecuta edificaciones residenciales en serie para la venta, que puede incorporar innovaciones para el desarrollo productivo del sector de la construcción; el que continúa ejecutando obras con métodos “tradicionales”, sirviéndose de pequeñas constructoras o maestros de obra contratados, y el que ejecuta construcciones principalmente en los barrios, donde subsisten las formas más atrasadas del sector. Ambos acercamientos tienen como marco general la construcción de vivienda.

La clasificación realizada por el Banco Mundial divide al sector en cuatro grupos principales: artesanos y contratistas del sector no estructurado, organizaciones de la comunidad o que trabajan por el método de autoayuda, entidades o empresas de propiedad estatal y compañías privadas (Banco Mundial, 1985).

Asimismo, la asumida por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), y también sostenida en algunos traba-

jos, como el de Connolly: la industria de la construcción “formal”, la construcción “informal”, la mercantil y la autoconstrucción (Connolly, 1988).

Habitat International Coalition (HIC) ha sustituido el término *autoconstrucción* por el de *producción social del espacio*, que refiere a una concepción amplia de las formas de producción de la vivienda mediante la capacidad de producir y la participación organizada de la población pobre que asume los procesos para la satisfacción de sus necesidades. En el mismo sentido, la *producción social del hábitat* tiene una connotación más amplia del espacio construido, que puede ir desde la vivienda solamente hasta los elementos urbanos pero cuya producción no tiene fines de lucro y puede implicar la participación individual o colectiva.⁵

Industria de la construcción

El sector de la construcción, cuyo motor de producción es la acumulación de capital, se encuentra más desarrollado con respecto a la producción social del hábitat. La relación fundamental que estructura la producción es la relación capital-trabajo asalariado; el producto circula en el mercado o es encargado por agentes privados de otras ramas económicas o por organismos del sector público.

Los procesos productivos utilizan vehículos, maquinarias y herramientas que implican una importante inversión de capital, capaz de agilizar ciertas operaciones de gran magnitud, de carácter relativamente industrializado, combinadas con actividades artesanales, que requieren de una cierta habilidad de la mano de obra. En este sentido, el proceso global de trabajo incorpora esquemas de programación y racionalización de las actividades de producción, la repetitividad de ciertas tareas, la especialización y

⁵ Utilizado por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) y, en general, por las organizaciones no gubernamentales (ONG).

la economía de escala en ciertos procesos; no obstante, la participación de la mano de obra es muy importante y su nivel varía según las características de cada empresa.

La organización por empresas de construcción o promoción es un rasgo que identifica la formalidad del sector, aunque su tamaño, capacidad tecnológica, inversión en equipamiento y contratación de la mano de obra es muy diverso, variando su clasificación entre las empresas gigantes y las microempresas. El nivel de organización y penetración en el mercado también asume diferencias radicales: existen grandes empresas que concentran importantes segmentos de la demanda, controlan económicamente grandes procesos productivos y están fuertemente involucradas en el mercado del suelo y la promoción y circulación de los productos de la industria de la construcción. También existen pequeñas empresas, o muy tradicionales, con mayor explotación de mano de obra, que asumen obras relativamente pequeñas, y otras altamente especializadas en los procesos específicos de la construcción o la promoción.⁶

Este sector está generalmente enmarcado en el conjunto de actividades realizadas por las empresas asociadas a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), que corresponde relativamente a las registradas en las cuentas nacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)⁷, en algunas fuentes estadísticas, como el Banco de México, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Para ciertas actividades específicas, como la construcción de viviendas promovidas fundamentalmente por organismos públicos, se han agrupado, además, en la Asociación Civil de Promoción de Vivienda (Provivac).⁸

⁶ Esta información se obtuvo en la investigación de campo y en las entrevistas realizadas a empresarios de la construcción.

⁷ Actualmente Secretaría de Economía.

⁸ El 9 de mayo de 2002 se formó la Cámara Nacional de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi), que representa a las empresas y los

El sector no estructurado

Los procesos productivos y la prestación de servicios son predominantemente artesanales y, en consecuencia, dependen exclusivamente de la mano de obra. La cantidad limitada de maquinaria y herramientas utilizadas exige calificación y condiciones de destreza manual de algunos obreros. La magnitud de la obra es generalmente pequeña comparada con el sector anterior y puede tratarse de la construcción de algún bien o simplemente del mantenimiento, siendo el destino final el autoconsumo por el agente que lo encargó o algún tipo de circulación comercial (venta o alquiler).

El “constructor” de este sector es en realidad un prestador de servicios que responde a las condiciones mercantiles de las formas y necesidades de producción de este sector de la construcción pero que se articula fácilmente con el sector formal como fuerza de trabajo subcontratada y que en momentos de fuerte contracción económica puede reducir dramáticamente su salario o incluso emplearse en otros rubros económicos.

El sector de la autoconstrucción o de la “producción social”

Constituye un amplio sector en el que a veces no interviene prácticamente ningún proceso mercantil, desde la autoproducción de vivienda y el equipamiento básico de las comunidades rurales e indígenas hasta los procesos sociales de producción del hábitat, donde es necesario adquirir materiales básicos de construcción y contratar mano de obra.

Estos procesos están estrechamente relacionados con la apropiación de un terreno que no cuenta con la infraestructura y los servicios urbanos necesarios y que por lo general se localiza en la

empresarios dedicados a la promoción de vivienda en México y cuenta con delegaciones en los diferentes estados del país.

periferia de las ciudades. Dicha apropiación se realiza con la ocupación de fraccionamientos ilegales o con la invasión de terrenos ejidales, a través de los agentes dedicados a este tipo de prácticas. Los procesos de regularización llegan mucho tiempo después y generalmente cuando el terreno ya tiene grandes avances en la autoconstrucción, como consecuencia de la tolerancia del Estado a esta forma generalizada de acceso al hábitat.

Las obras están relacionadas con la autoconstrucción de la vivienda, la provisión de servicios como el agua, la infraestructura de saneamiento, la apertura y el mantenimiento de las calles, la construcción de puentes y muros y el mejoramiento general del hábitat.

El acceso a los materiales de construcción es muy variado, ya que unos pueden ser adquiridos en el mercado —sobre todo los más básicos y necesarios, como el cemento, la cal, el bloque, el hierro, las chapas de fibrocemento, etc.— y otros pueden ser obtenidos en los circuitos comerciales de “segunda mano”, y otros más en la recolección de desechos o en el reciclaje.

Las herramientas y los instrumentos utilizados son escasos y rudimentarios, por lo que la construcción de la obra recae fundamentalmente en el esfuerzo humano. La mano de obra puede ser individual, familiar y/o comunitaria, proporcionada gratuitamente como extensión de la jornada laboral; en algunos casos es contratada por un salario para ciertos procesos constructivos que necesitan habilidad y/o calificación o simplemente como auxiliar. Muchos maestros de obra, carpinteros, plomeros y albañiles, agrupados anteriormente en el sector no estructurado, construyen sus propias viviendas en sus ratos libres o cuando están desempleados, se involucran también en actividades colectivas o comunitarias o son contratados para trabajos pequeños y específicos en este sector.

En general, un amplio segmento de la población más empobrecida emplea parte de su fuerza de trabajo, combinada con medios elementales de construcción, para producir espacios que generalmente están destinados al uso propio. Esto implica largos

periodos constructivos que a veces duran toda la vida, así como grandes esfuerzos de gestión ante organismos públicos y privados. La participación del sector estatal suele ser importante, desde la tolerancia a estos procesos, considerados generalmente como irregulares, hasta el abastecimiento de infraestructura y servicios, regularización en la tenencia de la tierra y alguna política de mejoramiento habitacional.

De acuerdo con los aspectos que se tomen en cuenta, la participación por sectores puede variar de manera considerable. Por ejemplo, si consideramos la participación en la producción del hábitat, el sector de la autoconstrucción o de la producción social del hábitat es el mayoritario, y algunos autores se refieren a porcentajes que oscilan entre 60% y 70% (Sudra, 1975), pero si en el conjunto de la construcción resaltamos la contribución total de capital constante (construcción y equipamiento), la importancia económica, etc., la situación se invierte. También podríamos compararlos respecto a la generación de empleos, y entonces el sector formal será el más importante.

Como ya apuntamos, la definición por sectores puede carecer de rigor y es muy difícil establecer las fronteras de separación entre uno y otro, debido al desconocimiento y la poca información sistemática existente, especialmente en la autoconstrucción y en el sector no estructurado. No obstante, con esta caracterización es posible entender sus diferencias.

Aspectos comunes y diferenciales entre los subsectores

Para profundizar un poco más en esta clasificación es necesario saber cuáles podrían ser los aspectos comunes y diferenciales entre estos sectores. El primer aspecto común, y de suma importancia, es la articulación de la fuerza laboral, ya que en mayor o menor medida es la misma en los tres sectores, sobre todo la del primer sector, conformada por maestros de obra, especialistas carpinteros, plomeros, electricistas, soldadores y albañiles, y la

mano de obra no calificada, en general, que por subcontrataciones, pago a destajo y actividad específica se emplea mayoritariamente en los dos primeros sectores, y en menor medida en el tercero.

Esta mano de obra calificada y no calificada opera tanto en empresas formales de la construcción como en obras medianas realizadas por encargo bajo la dirección de un constructor arquitecto o ingeniero, o realizando eventualmente algún trabajo específico y/o autoconstruyendo su propia vivienda.

Vale decir que hay un movimiento constante de esta masa laboral entre un sector y otro, según las condiciones del mercado. Y aún más: un importante grupo de mano de obra técnica o más calificada, como superintendentes, jefes de obra, residentes, conformado por arquitectos, ingenieros, topógrafos y otros operadores técnicos, como gerentes analistas, administradores, maquinistas, secretarias, etc., también puede fluctuar entre los dos primeros sectores, de acuerdo con las condiciones económicas del mercado.

En los tres sectores, y especialmente en el ámbito de las edificaciones, si son vendidas, la renta del suelo se incorpora al precio del producto; por lo tanto, lo que varía son las formas de acceso al suelo. Otro aspecto común entre los distintos sectores es la adquisición de materiales para la construcción. En los tres sectores se utilizan los llamados “materiales básicos”, esencialmente usados en la obra negra, como cemento, grava, arena, cal, concreto premezclado, ladrillos, tabiques, varillas, alambrón, perfiles, tuberías, láminas y madera. Obviamente, en el sector de la autoconstrucción el uso de estos materiales es más limitado y las formas de acceso pueden variar de manera considerable. Otros artículos son más característicos del sector formal y del no estructurado, como los metal-mecánicos: elevadores, bombas domésticas, artículos eléctricos, equipos para refrigeración y calefacción, cerrajería, cortinas y puertas metálicas, alambre, tornillos y tuercas; artículos no metálicos: azulejos, mosaicos, mármol, muebles, sanitarios y

vidrio, entre otros; y finalmente los productos químicos: plásticos, pinturas, barnices e impermeabilizantes.⁹

En cuanto a la diferencia entre los tres sectores, hay que buscarla en los siguientes aspectos: el objetivo de la construcción (para el mercado, por encargo o para uso propio), el control económico y técnico de los procesos constructivos, las características dominantes de los procesos productivos (industrializado o artesanal), el nivel de empleo de la maquinaria y de la fuerza de trabajo, las características dominantes de la relación laboral, las formas de circulación del producto, entre otros que ya fueron explicados anteriormente (Topalov, 1974).

⁹ La clasificación fue tomada de Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (1977c: 74).

El Estado promotor del sector constructor empresarial

La influencia del Estado en el sector de la construcción es determinante y compleja, ya que puede variar en un rango muy amplio que va de la planificación de la política económica —el presupuesto de egresos de la Federación, donde se definen el gasto público, los ordenamientos jurídicos, normativos y reglamentarios que afectan indirectamente o directamente al sector, la política fiscal o tributaria, las políticas específicas en las que el Estado es promotor directo (como el caso de la vivienda)— a la realización de la mayoría de las obras públicas en las que el Estado abre licitaciones para que el sector privado concurse para llevarlas a cabo.

Las condiciones macroeconómicas son fundamentales para el desarrollo de la industria de la construcción. Estas condiciones se crean y se mantienen relativamente a partir de la política económica, que tiene como objetivo primordial el crecimiento sostenido, e incluye, entre otros, la política monetaria, el control de la inflación, las finanzas públicas, la política financiera, la política de empleo, etc. Todos estos aspectos inciden no sólo en el subsector formal, sino en el conjunto de la construcción, ya que una recesión económica afecta la actividad formal, pero también el empleo y los ingresos de la población que autoconstruye y/o autoadministra.

Un aspecto al que el sector formal de la construcción suele prestar especial atención es el presupuesto de egresos de la Federación, sobre todo al gasto en desarrollo económico y social, cuyo ejercicio está distribuido frecuentemente entre el desarrollo rural, la pesca, el desarrollo social (educación, salud, desarrollo urbano y vivienda, abasto social y solidaridad), las comunicaciones y el transporte, el comercio, el turismo, el sector energético y el industrial, la justicia y la seguridad y la administración, en cada uno de los cuales habrá un porcentaje de inversión en edificaciones, infraestructura, equipamiento y mantenimiento. De este ámbito surgen la planificación y ejecución de las obras públicas, las licitaciones y los contratos, por lo que el Estado es el principal cliente del sector formal de la industria.

Otra forma de regular el funcionamiento del sector de manera directa o indirecta son los ordenamientos jurídicos, como la legislación sobre los derechos de propiedad, la laboral, la comercial, la de asentamientos humanos y vivienda, la de obras públicas, los reglamentos de construcción o el medio ambiente, entre otros.

Un factor al que el sector formal y el no estructurado de la construcción suelen ser muy sensibles es la política fiscal, que incluye los diferentes impuestos sobre la renta (ISR), como los que se aplican al activo de las empresas y el que se cobra por la prestación de servicios, así como los de transacción inmobiliaria e incluso el predial. La política tributaria y de gravámenes al sector de la construcción puede favorecerlo en algunos casos y en otros perjudicarlo. Los incentivos fiscales de exoneración temporal de impuestos, las desgravaciones por inversión o reinversión, las exenciones de pago de derechos aduaneros por la importación de ciertos equipos de depreciación acelerada, las desgravaciones por construcciones para el sector social de escasos recursos, etc., pueden fomentar el crecimiento del sector formal o mantenerlo en épocas de crisis económicas.

En la autoconstrucción, el papel del Estado también suele ser relevante a través de la tolerancia a los fraccionamientos populares o la represión a las invasiones, la regulación jurídica de los

asentamientos, el suministro de servicios básicos y de alguna infraestructura y los programas estatales de apoyo a la autoconstrucción, como los lotes con servicios, paquetes de materiales, etcétera.

Por último, un aspecto de vital importancia es su papel para mantener las relaciones y condiciones laborales del sector. En primer lugar, instituye la legislación laboral en función del contrato social que mantiene tanto con el sector obrero como con el empresarial; al mismo tiempo, define los ingresos de los trabajadores del sector a través del salario mínimo e instrumenta o controla los sistemas de pensiones y seguridad social de dichos trabajadores.

De esta manera, el Estado se ha convertido en el cliente mayoritario de la industria de la construcción y en su principal impulsor, utilizando el “sistema de contrato”, otorgado de manera directa o a través de concurso. La ley y la reglamentación respectiva determinan que estos contratos deben ser adjudicados en subastas mediante mecanismos claramente establecidos (convocatoria, registro, selección, inscripción de selección, presentación de posturas, estudio de posturas, fallo y contrato), aunque también se prevén las excepciones para la contratación directa, con la justificación del interés público.

La acción del Estado en materia de obras públicas en infraestructura y en edificaciones demandadas por el sistema productivo ha tenido un ritmo sostenido desde el inicio del proceso de sustitución de importaciones. La asignación de grandes recursos en este sentido impulsó y desarrolló decididamente a la industria de la construcción, en especial a las grandes empresas. La participación gubernamental históricamente estuvo por encima del 70%, al menos hasta finales de los años ochenta, y en varios sexenios superó el 80%.

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, 1980-1995
(DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Público	84.1	81.7	80.5	80.8	83.0	83.9	82.8	79.7
Privado	15.9	18.3	19.5	19.2	17.0	16.1	17.2	20.3
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Público	77.3	77.2	74.0	72.3	71.6	65.2	66.2	59.2
Privado	22.7	22.8	26.0	27.7	28.4	34.8	33.8	40.8

FUENTE: CMIC, 1997. *Situación de la industria de la construcción.*

COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS, 1995-2001

La austeridad del gasto público, unida a la crisis financiera de 1995, afectó al sector constructor. Ese año el PIB tuvo una caída importante y en 1996 mostró una recuperación. Sin embargo, en este estudio lo que nos interesa es el comportamiento de las empresas. El acceso a la información por empresa no está disponible ni en la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) ni en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), por su carácter confidencial. La única fuente a la que se tiene acceso es la encuesta anual que entre los agremiados del sector realiza la revista *Obras*. Desde 1985 se presenta a las empresas un cuestionario para identificar a las más importantes del sector. En un inicio el indicador utilizado fue el monto de obra ejecutado y en los últimos años el monto de sus ventas. También se presentan de acuerdo con su perfil constructor, clasificándolas en las dedicadas a la vivienda, la urbanización, la ingeniería ambiental, las obras industriales, las obras marítimas y fluviales, las obras hidráulicas, las vías de comunicación y otras. Aunque para el periodo 1995-2000 la encuesta ya no presentaba esta clasifica-

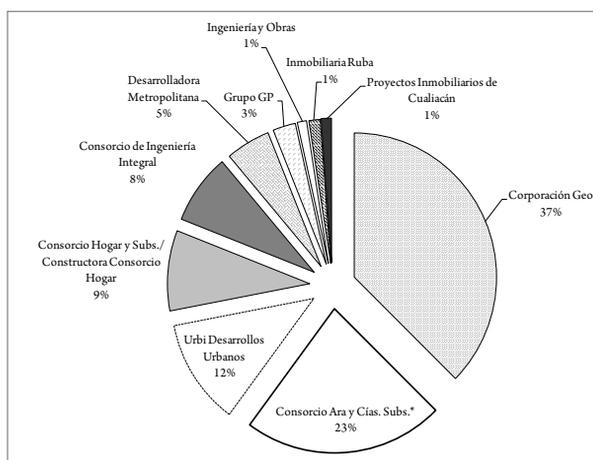
CUADRO 2
 LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA
 EN MÉXICO, 1995-2001 (MILES DE PESOS) BASE: 2000

Número	Empresa	Ventas	
		1995-2001	%
1	Corporación Geo	25 302 901	37.4
2	Consortio Ara y compañías subsidiarias*	15 365 078	22.7
3	Urbi Desarrollos Urbanos	8 013 903	11.8
4	Consortio Hogar y subsidiarias / Constructora Consortio Hogar	6 089 876	9.0
5	Consortio de Ingeniería Integral	5 325 364	7.9
6	Desarrolladora Metropolitana	3 427 108	5.1
7	Grupo GP	1 743 359	2.6
8	Ingeniería y Obras	704 425	1.0
9	Inmobiliaria Ruba	865 143	1.3
10	Proyectos Inmobiliarios de Culiacán	801 708	1.2
	<i>Total</i>	67 638 866	100.0

FUENTE: Elaborado con la información de “Las 100 empresas constructoras más importantes de México”, revista *Obras*, informe anual de 1995 a 2001.

* Para 1996 no especifica el tipo de obras que construyó, pero es reconocida como constructora de vivienda.

GRÁFICA 1
 LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA
 EN MÉXICO, 1995-2001



FUENTE: Cuadro 2.

CUADRO 3

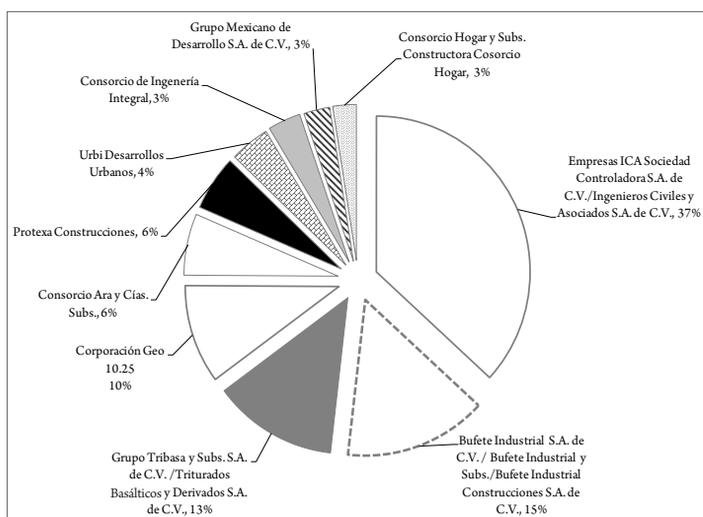
LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE MÉXICO, 1995-2001
(MILES DE PESOS) BASE: 2000

Número	Empresa	Ventas	
		1995-2001	%
1	Sociedad Controladora / Ingenieros Civiles y Asociados	90 971 762	36.84
2	Bufete Industrial / Bufete Industrial y Subsidiarias / Bufete Industrial Construcciones	36 959 088	14.97
3	Grupo Tribasa y subsidiarias / Triturados Basálticos y Derivados	32 232 244	13.05
4	Corporación Geo	25 302 901	10.25
5	Consortio Ara y compañías subsidiarias	15 715 576	6.36
6	Protexa Construcciones	14 092 229	5.71
7	Urbi Desarrollos Urbanos	10 296 492	4.17
8	Consortio de Ingeniería Integral	8 506 552	3.44
9	Grupo Mexicano de Desarrollo	6 790 902	2.75
10	Consortio Hogar y subsidiarias / Constructora Consortio Hogar	6 089 876	2.47
	<i>Total</i>	246 957 622	100

FUENTE: Elaborado con la información de “Las 100 empresas constructoras más importantes de México”, revista *Obras*, informe anual de 1995 a 2001.

GRÁFICA 2

LAS DIEZ PRIMERAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE MÉXICO, 1995-2001



FUENTE: Cuadro 3.

ción, identificamos a las dedicadas a la vivienda gracias a los datos de anteriores encuestas y al conocimiento que tenemos del sector.

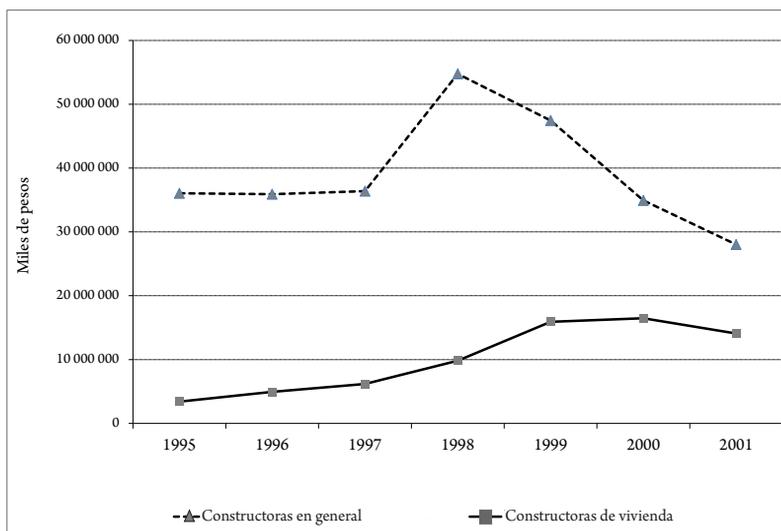
Para el periodo 1995-2001 es revelador observar en la gráfica 3 cómo se estancan las ventas de las empresas no dedicadas a la producción de vivienda a partir de 1995 y luego repuntan en 1998, para caer drásticamente a partir del siguiente año, mientras que en el comportamiento de las empresas productoras de vivienda se observa una curva de crecimiento menos pronunciada. Este crecimiento tuvo su origen fundamentalmente en los recursos del Infonavit, debido a que durante esos años los créditos hipotecarios de la banca se cerraron.

Algunos datos de estas empresas nos permiten ver que surgen a partir de la política de vivienda implementada en México. Así, por ejemplo, empresas como Geo y Ara iniciaron sus operaciones en los años setenta. La relación directa del Estado con el sector de la construcción se da a través de la política de vivienda de interés social, donde el Estado funge como promotor al definir los programas de vivienda, crear los organismos sectoriales, invertir los recursos fiscales y organizar los sistemas de recaudación, contratar a las empresas constructoras, adjudicar las viviendas, conceder subsidios, facilitar los créditos y procurar su recuperación. Como el Estado nunca ha construido las viviendas, son las empresas ligadas a su producción, los proveedores de materiales y los propietarios de terrenos los interesados directos en dicha política.

EL ESTADO PROMOTOR DEL SECTOR EMPRESARIAL DE VIVIENDA

Como ya vimos en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”, con la puesta en marcha del PFV en 1963 y el aumento de la inversión proveniente del encaje legal se favoreció la creación de empresas pequeñas y medianas, principalmente, que se dedicaban a esta actividad y surgió la figura

GRÁFICA 3
 VENTAS DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA Y
 DEL SECTOR CONSTRUCTOR NACIONAL EN MÉXICO, 1995-2001
 BASE: 2000



FUENTE: Elaboración propia con datos de los cuadros 2 y 3.

del promotor de vivienda (Topalov, 1974 y 1979). A pesar de los recursos destinados y el número de viviendas que se construyeron en una década, sólo se llegó a una producción promedio de dieciséis mil viviendas por año, cantidad insuficiente para la creciente demanda de su población objetivo.

Sin embargo, como ya se anotó en el capítulo de referencia, el hecho de considerar que la vivienda social debía poseerse en propiedad permitió que se involucraran más actores del mercado, como los propietarios del suelo, los constructores y los comercializadores, además de los actores relacionados directamente con la industria de la construcción, como los proveedores de materiales. Como podemos ver en el cuadro 1-A del anexo estadístico, el incremento de la vivienda impulsado con la participación de los organismos públicos de vivienda, especialmente del Fovi, llegó en los años setenta a 200 687 viviendas, lo que representó el 1% del total del parque habitacional.

En el capítulo “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores” se resaltó la consolidación y expansión de la construcción de vivienda pública con la creación del Infonavit y el Fovissste. Refiriéndonos a los datos de la gráfica 3 del anexo “La vivienda en cifras”, en la década de los ochenta el crecimiento de la participación de los organismos públicos en el total del parque habitacional fue de 748 346, representando el 2%. Debido al origen de los recursos del Infonavit, este instituto empezó a ser el más importante.

Desde su creación, y hasta los cambios a su ley en 1992, el Infonavit promovió la construcción de 1 043 663 viviendas, con lo que atendió a 13% de los derechohabientes, que no es un porcentaje muy significativo; sin embargo, para el sector constructor fue determinante en la creación y consolidación de las empresas dedicadas al ramo, como veremos más adelante.

De 1973 al año 2000, el Infonavit participó en el incremento de vivienda con 15.5% (cuadro 4). Si observamos la gráfica 4, veremos que su participación va en aumento; esto puede deberse a que los créditos incluyen cofinanciamientos, tomando en cuenta que el monto por crédito otorgado en el mismo año era de 173 420 pesos, insuficiente para la adquisición de una vivienda.

En el caso del Fovissste, su participación en el incremento de la vivienda es menor debido al adelgazamiento del Estado, alcanzando 3.5% (cuadro 4). El Fovi disminuye su acción a partir de la desregulación financiera que eliminó el encaje legal y dejó al Fovi únicamente con los fondos provenientes del Banco Mundial. La desregulación suponía una mayor participación del sector privado, que se da sólo en los momentos que la economía crece y se detiene cuando las condiciones económicas no son seguras. Un ejemplo es la banca, que a partir de la crisis financiera deja de otorgar créditos para vivienda y durante el periodo 1970-2000 sólo participa en el incremento con 3.5%.

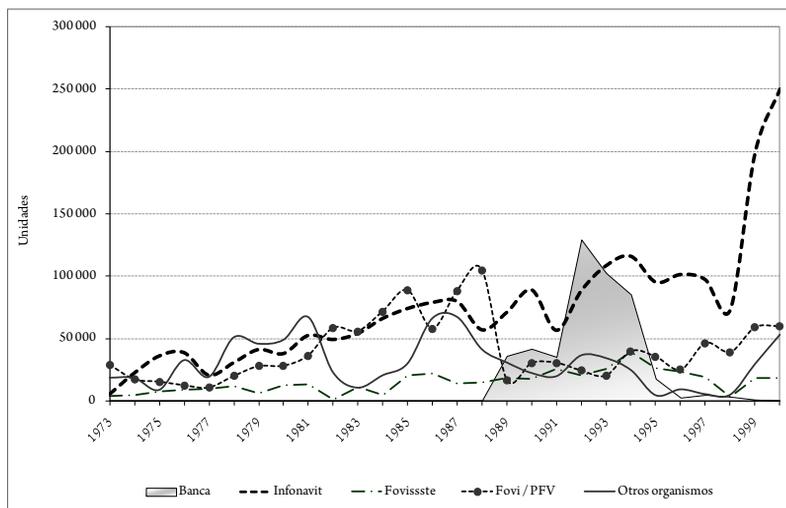
La gráfica 5 brinda un panorama del comportamiento del PIB nacional y de la construcción en el periodo estudiado, ubicando la creación de los organismos de vivienda y el surgimiento de

CUADRO 4
INCREMENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1970-2000

<i>Organismo</i>	<i>Unidades</i>	
	1970-2000	%
Infonavit	2 122 950	15.5
Fovissste	471 661	3.5
Fovi	1 191 903	8.7
Otros organismos	1 141 222	8.3
Incremento privado (autogestión, promoción y encargo)	8 281 513	60.6
Banca	459 115	3.4
Incremento censo 1970-2000	13 668 364	100.0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los cuadros 1-A y 1-B del anexo estadístico.

GRÁFICA 4
VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMOS
1973-2000



FUENTE: Cuadros 1-A y 1-B del anexo estadístico.

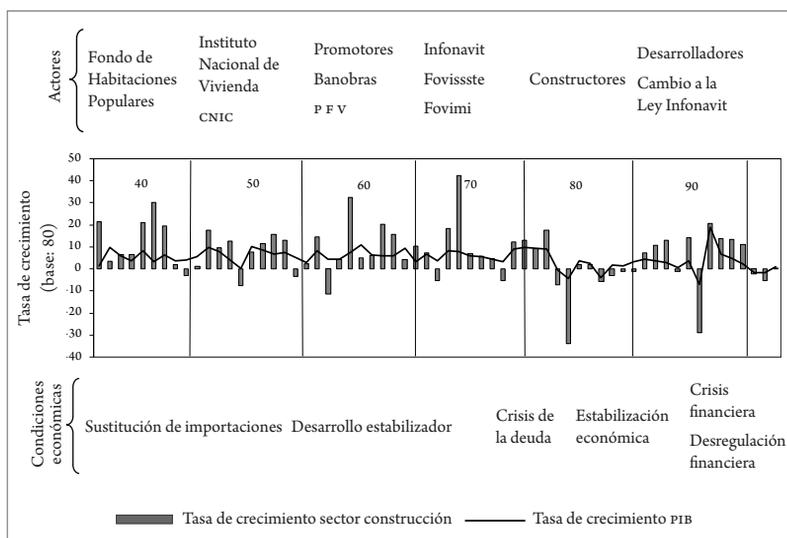
Otros organismos incluye: Banhuopsa, Instituto Nacional de la Vivienda, Dirección de Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (organismos sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa.

los distintos actores ligados a la producción de vivienda. En los años cincuenta, las acciones gubernamentales permitieron la consolidación del sector constructor nacional mediante el otorgamiento de contratos para la construcción de infraestructura; igualmente, el surgimiento de algunas empresas dependió de los recursos gubernamentales. Es claro que la relación entre el sector constructor capitalista y los gobiernos en turno surgió en esa época y se consolidó en las etapas posteriores. En los años sesenta, con la creación del Fovi, surgieron las empresas promotoras de vivienda (véase el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”). A partir de 1972, con la creación de los fondos de vivienda se apoyó a las empresas constructoras y las más beneficiadas fueron las dedicadas a la edificación habitacional en serie para la venta. Este sector se caracteriza por utilizar métodos constructivos tradicionales que ocupan mano de obra no calificada. Los años noventa marcan el surgimiento de los desarrolladores de vivienda, que mantienen un estrecho vínculo con el sector financiero, como Geo.

A pesar de las limitaciones para construir estas series estadísticas de vivienda, conocerlas nos permite tener una visión de conjunto de los organismos y su importancia como fuente de recursos financieros para la consolidación del sector empresarial constructor de vivienda. Las cifras presentadas nos permiten ver que los organismos más importantes son el Fovi y el Infonavit, analizados ampliamente en los capítulos previos.

Geo se inicia en 1973 con la construcción y promoción de oficinas, así como de edificaciones industriales y residenciales. No desaprovecha la oportunidad de convertirse en contratista para el Infonavit, ampliando sus servicios a la localización de terrenos urbanizables, la obtención de permisos y licencias y el diseño y la construcción de obras de infraestructura para sus proyectos de vivienda. La empresa fue lo suficientemente flexible para pasar de contratista a promotora de vivienda, específicamente de vivienda residencial media y de interés social para Fovi.

GRÁFICA 5
 ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS DEL SECTOR VIVIENDA
 Y SU CIRCUNSTANCIA ECONÓMICA, 1940-2001



FUENTE: Elaboración propia con información de los cuadros 4-A y 4-B del anexo estadístico.

En los años ochenta, caracterizados por la crisis de la deuda, la empresa se concentra en el sector de la vivienda e inicia la industrialización de los procesos de producción. Otro indicador importante que nos permite ver la importancia de los recursos financieros del Infonavit es que la empresa inició exitosamente sus operaciones en el mercado de valores en 1994, y para 1996, a pesar de la crisis, emite papel comercial de corto plazo; en 1997 emite los primeros cincuenta millones de dólares en un Eurobono. Sus ventas en 1996 alcanzaron un poco más de doce mil casas, al siguiente año ascienden a diecisiete mil y en 1998 sobrepasan las veinte mil (cuadro 5).

El esquema 1 resume la evolución de Geo en sus cuatro primeros años de actividad. Resalta que luego de ser una empresa dedicada al diseño y la construcción de vivienda, fue integrando todas las actividades importantes, destacadamente su actividad financiera.

CUADRO 5
NÚMERO DE CASAS VENDIDAS POR GEO,
1996-2000

<i>Año</i>	<i>Número de casas</i>
1996	12 235
1997	17 148
1998	20 428
1999	25 503
2000	26 577

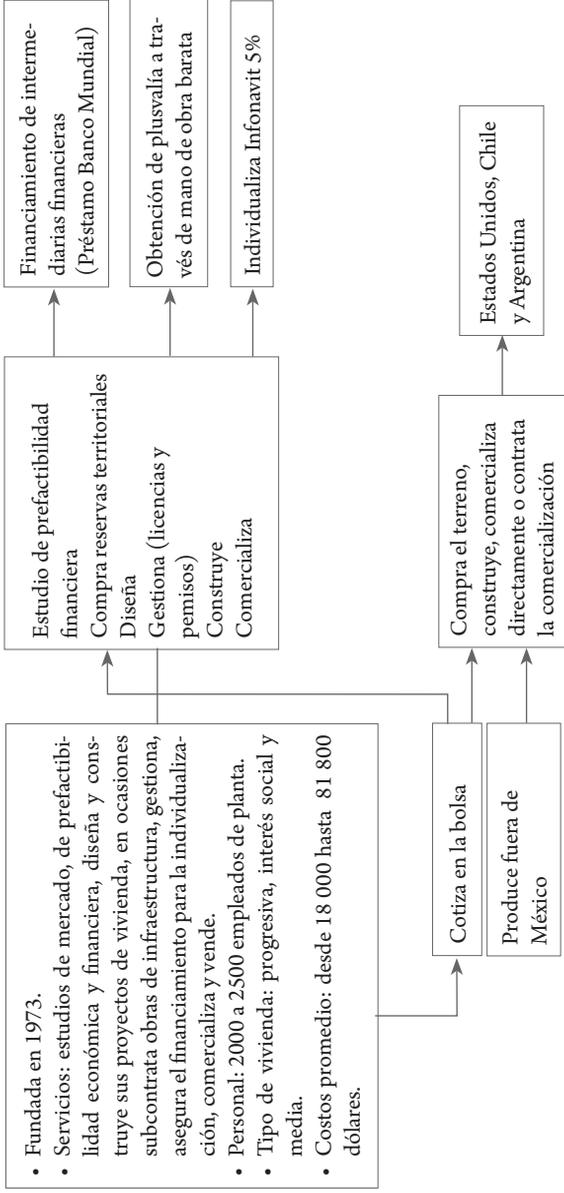
FUENTE: www.casasgeo.com.mx, consultado el 11 de septiembre de 2011.

Otro caso es Pulte, que inicia sus operaciones en México en 1994 como resultado de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio (TLC) en materia de vivienda, aprovechando el mercado nacional, ya que el de Estados Unidos se había reducido. Pulte se asocia con la hipotecaria Su Casita y con empresas mexicanas, creando CondakPulte, CIV Pulte, DTR Pulte y NantarPulte. Al iniciar sus operaciones en México se beneficia de los créditos del Infonavit ahorro-hogar otorgados a los trabajadores de las empresas maquiladoras y actúa como agente financiero en la construcción de más de treinta y cinco mil viviendas en el norte y centro del país. Hay una diferencia importante en el perfil de esta empresa, pues sólo opera en el área financiera de la construcción de viviendas, sin intervenir en las demás etapas de producción. Si comparamos los esquemas 1 y 2 esta diferencia es clara.

Es importante resaltar que las épocas de mayor crisis para el sector constructor, como los años ochenta, son un buen periodo para las empresas dedicadas a la construcción de vivienda gracias a los recursos del fondo proveniente del salario indirecto de los trabajadores. Igualmente, en la crisis financiera de los años noventa las empresas que fueron suficientemente flexibles y contaron con capital a corto plazo, con los recursos del Infonavit, pudieron hacer un negocio financiero importante (Pulte y empresas como

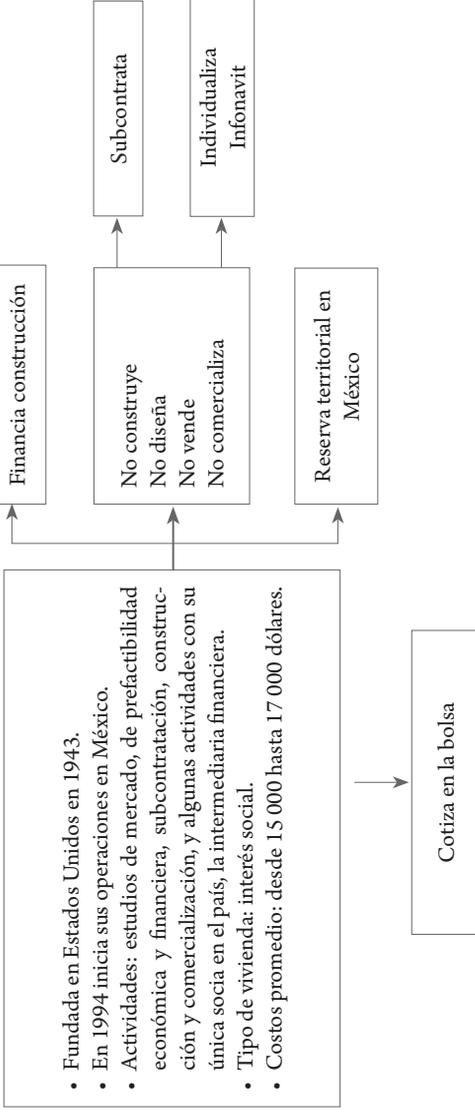
Geo cotizaron en la bolsa). Como veremos más adelante, el ahorro forzado de los trabajadores permitió que entre 1994 y 2000 las empresas reportaran mayores ganancias que otros sectores gracias a los cambios en el marco jurídico y legal propuestos por los organismos internacionales y obedientemente ejecutados por los gobiernos en turno.

ESQUEMA I
EMPRESA GEO



Fuente: Investigación directa.

ESQUEMA 2
EMPRESA PULTE



Fuente: Investigación directa.

TERCERA PARTE

Mundialización y política de vivienda
en México

Organismos internacionales y política nacional de vivienda

Los planteamientos del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Centro para los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (United Nations Centre for Human Settlements) orientaron los ajustes de la política en materia habitacional llevados a cabo en la década de los ochenta, fundamentalmente en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994). Los cambios en la política de vivienda se realizaron conforme a las declaraciones en las conferencias mundiales y las condiciones particulares de los préstamos internacionales canalizados al sector. En este apartado se analizarán principalmente las acciones habitacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial en el contexto de la crisis y la institución de un nuevo modelo de desarrollo, además de explicar la incidencia de ambos organismos en la reorientación de la política de vivienda en México.

La ONU y el FMI, así como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), tienen su origen en el marco de la segunda guerra mundial, en la búsqueda de un nuevo orden político mundial y una reorganización del sistema monetario internacional.

La Organización de las Naciones Unidas tiene como antecedente la Sociedad de Naciones,¹ fundada en 1914, después de la primera guerra mundial. El origen de la ONU data de 1945, con la intención de crear una organización mundial para que Estados Unidos y la Unión Soviética se pusieran de acuerdo en la toma de decisiones globales en el nuevo orden internacional. En general, puede decirse que la ONU ha sido un “club”, y la pertenencia de un país al organismo demostraba que había sido aceptado internacionalmente como soberano; por lo demás, servía para legitimar las acciones neoimperialistas de Estados Unidos, y en algunos casos de otros países desarrollados. Por la naturaleza de su constitución, no tenía otros poderes ni recursos que los asignados por los Estados miembros, en especial los que tenían derecho a veto, por lo que tampoco tenía capacidad para actuar ni democrática ni autónomamente (Hobsbawn, 1995: 429).

No obstante, desde las primeras crisis del sistema comenzó a tomar otros papeles, como convertirse en foro de “discusión” y diseño de lineamientos generales respecto a los problemas mundiales de índole civilizatorio, como los derechos humanos, los problemas de género o la cultura, además de otros ligados más específicamente al modelo de acumulación, como la pobreza, los asentamientos humanos, la vivienda o el medio ambiente. De cualquier manera, el carácter general de sus declaraciones, la retórica de muchos de sus planteamientos o su verdadero papel en la perspectiva de un mundo globalizado han sido frecuentemente cuestionados y actualmente su importancia y funcionamiento se encuentran en franca decadencia.

Los organismos supranacionales que han cobrado verdadera importancia en el plano internacional y han adquirido una triste popularidad en los países menos desarrollados son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En 1943 se realizó la Conferencia de Bretton Woods, de cuyos convenios nacieron

¹ Estados Unidos nunca se integró a esta sociedad, lo que vació de contenido a la institución y le restó fuerza real.

ambas instituciones financieras.² Esto puso de manifiesto la clara hegemonía estadounidense en el mundo³ y tuvo como objetivo el reordenamiento monetario internacional, la gestación de un código de conducta para las políticas económicas de los países con problemas en la balanza de pagos y la institucionalización de diversas modalidades de préstamo y mediación financiera entre los organismos creados, los gobiernos nacionales y el sistema de bancos privados internacionales (Lichtensztein y Baer, 1986: 24).

Desde su creación se determinó una división de funciones entre los dos organismos: al FMI le correspondería atender los problemas de liquidez internacional, vinculándose con las políticas monetarias, fiscales, de deuda externa y cambiarias de corto plazo de los países, mientras que el Banco Mundial, que en su primera etapa se ocupó del financiamiento de la reconstrucción en la posguerra de los países europeos y Japón, se dedicó a atender los problemas de recursos destinados a la actividad productiva, centrándose en las necesidades de inversión y gasto público, eficiencia en el uso de los recursos y políticas de precio a mediano plazo.

² En la conferencia se adoptó el dólar como divisa. Estados Unidos debía mantener el precio del oro en 35 dólares por onza y se le concedió la facultad de cambiar dólares por oro a ese precio sin restricciones. En esta conferencia se constituyeron el FMI y el BIRF; posteriormente se fueron creando la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El Banco Mundial es la figura genérica que agrupa a BIRF, CFI, AIF y CIADI.

³ Cuando se concretó la conferencia, poco antes de finalizar la segunda guerra mundial, el progresivo predominio de Estados Unidos desde el inicio del siglo XX ya se había afianzado claramente. El capital industrial había quedado en pie y se había expandido en ese país. Su economía, y su sistema financiero en particular, se había convertido en la receptora de las fugas de capitales europeos y a finales del conflicto concentraba la mayor reserva de oro en el mundo. Por esto, el sistema monetario internacional se reorganizó con base en el poder económico, financiero y político de dicho país, extendiendo de este modo la hegemonía de su moneda y sus políticas, a las que el FMI y el BM respondieron mayoritariamente.

Estos organismos contribuyeron decididamente a la expansión moderna del sistema económico en el largo periodo de la segunda posguerra, pero adquirieron una presencia realmente importante en el terreno internacional desde los años setenta (especialmente en el diseño de estrategias y políticas económicas en los países subdesarrollados), cuando comenzaron a manifestarse las primeras crisis del sistema y debieron ampliar sus actividades para contrarrestarlas, así como para apoyar la expansión del sistema financiero y de las empresas transnacionales en los países menos desarrollados. Por la misma razón, y con la institución de un sistema monetario internacional de cambio libre⁴ en 1978 y el desencadenamiento de la crisis de la deuda en los años ochenta, las acciones de estos organismos comenzaron a darse de formas más combinadas y complementarias, hasta la coordinación concertada en 1985. El célebre Plan Baker, que planteó esta articulación, definió, desde entonces, las acciones que enlazaron a ambos organismos en las políticas de ajustes macroeconómicos y cambios estructurales impuestos a los países subdesarrollados.

VIVIENDA Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

La problemática de la vivienda fue asumida por los organismos internacionales en los años setenta, en un contexto de estancamiento y de las primeras crisis económicas, que indicaban que el largo periodo de crecimiento y expansión capitalista de la posguerra había llegado a su punto de inflexión. Los aspectos que se tomaron en cuenta para entender dicha asunción fueron: *i*) el hecho de que al mismo tiempo que las ciudades cobraban una importancia definitiva por la concentración de las actividades

⁴ Este cambio (aprobado en México) dio al sistema las condiciones propicias para desencadenar una mayor especulación y valorización del capital financiero mediante las políticas alcistas de las tasas de interés y la práctica de corrección periódica de los préstamos.

económicas y de la población, se generalizaban las contradicciones propias —en especial en los países en vías de desarrollo— del acelerado proceso de urbanización (asentamientos depauperados, déficit de servicios básicos y de vivienda o deterioro ambiental, entre otros); *ii*) los problemas de la urbanización, y en última instancia los del llamado proceso de modernización, comenzaron a generar movimientos sociales y populares de distinta índole que tenían expresión fundamentalmente en las ciudades y que echaron por tierra el mito de la sociedad industrial y postindustrial sin conflictos al remover los mecanismos tradicionales de control social; y *iii*) el reconocimiento de los organismos internacionales de que el modelo que apoyaban era generador de fuertes contradicciones y desigualdades sociales, por lo que se hacía necesario impulsar políticas para paliar dicha situación y contener las expresiones que pudieran afectar el orden social.

En la mayoría de los países del mundo, las ciudades siempre han estado ligadas estrechamente al desarrollo económico y al proceso civilizatorio, en general, cumpliendo un papel fundamental en la transformación social. Estas ciudades son el centro de las vanguardias artísticas, de las innovaciones científicas y tecnológicas, de la cultura y la educación. Sin embargo, y en especial desde el siglo pasado, también han estado relacionadas con la barbarie producida por el desarrollo industrial capitalista.

A mediados del siglo xx, el proceso de urbanización mundial era acelerado: en 1950 el 30% de la población mundial era urbana y para comienzos del siglo xxi más de la mitad vivía en las ciudades (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010: 23 y 63).

La mayoría de los problemas de las ciudades en los países subdesarrollados están relacionados con el acelerado proceso de urbanización; no obstante, no se puede perder de vista que estos problemas están insertos o son resultado de las características estructurales de los procesos económicos, de la desigual distribución del ingreso y de los estilos de desarrollo prevale-

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA
SEGÚN QUINTILES (2008)

<i>Población</i>	<i>Porcentaje de ingreso</i>
Primero (20% más rico)	56.9
Segundo	19.8
Tercero	12.3
Cuarto	7.6
Quinto (20% más pobre)	3.5

FUENTE: Elaboración propia con datos de la CEPAL citados en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010, p. 45.

cientes⁵ (Rofman, 1981: 97). Estas desigualdades comienzan en el sistema internacional entre los países ricos y pobres, donde los primeros, con sólo una cuarta parte de la población mundial, concentran 80% del ingreso y consumen 70% de la energía. El 90% de la población pobre en el mundo (equivalente a la cuarta parte de la población mundial) se encuentra en los países subdesarrollados; asimismo, el bienestar se manifiesta con grandes diferencias entre los sectores de la población de bajos y altos ingresos. La escala creciente de los problemas de la urbanización, como el déficit de vivienda, agua, drenaje, servicios sanitarios y de salud y educación, problemas ambientales, etc., no se corresponde en su solución con la extraordinaria producción de la riqueza que se ha dado fundamentalmente desde los años sesenta (véase el cuadro 1).

Durante los años sesenta y setenta se pensaba que por la variedad de las actividades y la estructura ocupacional establecida en

⁵ Una amplia discusión en torno a los estilos y la dinámica de desarrollo y su relación con el medio ambiente puede verse en Osvaldo Sunkel, "Introducción: La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina" (Sunkel y Gligo, 1980: 25).

las ciudades, los trabajadores mejorarían sus ingresos y condiciones de vida. Sin embargo, con la crisis de los ochenta, conocida como la década perdida, el empleo y los salarios cayeron drásticamente en los países de la región, con lo cual aumentó de manera considerable el número de trabajadores en el sector informal y se cancelaron los avances logrados durante las décadas pasadas (Tokman, 1991: 165).

Indudablemente, en los países subdesarrollados la inserción en una economía globalizada y desfavorable, el crecimiento de la población, el acelerado proceso de urbanización, la inflación, los ajustes estructurales, el desempleo y los altos niveles de endeudamiento han determinado los programas de desarrollo y las estrategias económicas, así como la estabilidad política y social de muchos de ellos.

En lo relativo a las condiciones mundiales de la vivienda, más de mil doscientos millones de personas en el mundo carecen de una adecuada, entre los cuales cien millones se encuentran sin techo (United Nations Centre for Human Settlements, 1996). Los problemas más comunes son el hacinamiento (entre tres y cuatro personas por cuarto, en promedio), la falta de adecuación y el deterioro físico de los materiales de construcción, la falta de servicios básicos, etcétera.

En América Latina, entre 30% y 50% de la población urbana vive en asentamientos irregulares o en barrios empobrecidos, fuera del “mercado formal” y de los programas públicos de vivienda, con acceso al suelo a través de diversos mecanismos, como la autoconstrucción, y obteniendo algunos servicios al paso de muchos años. En los años cincuenta y sesenta, estos asentamientos urbanos fueron considerados un cáncer en la mayoría de los países latinoamericanos y sus habitantes fueron muchas veces objeto de represión y desalojo. Posteriormente, fueron aceptados y tolerados, y en la década de los noventa constituyeron un modelo a seguir para “resolver” el problema habitacional de la pobreza en el mundo. Una de las explicaciones de este cambio de actitud se debe a la resistencia de los pobladores, a la lucha y organización

social y a las experiencias de autogestión, que incidieron sobre la sociedad civil en general, la democracia local y los modelos de gestión en las ciudades (Schteingart, 1995: 69). Aunque, por otro lado, esto significó el abandono y la desatención del Estado a estos problemas.

Uno de los que habría que resaltar es la extrema dificultad de la población de bajos ingresos para tener acceso al mercado formal de suelo debido a la lógica mercantil prevaleciente y las características de gestión existentes, impuestas en el mercado por los propietarios, quienes poseen gran parte de los terrenos y especulan con mejores precios o con la promoción de proyectos propios, intensificando, de este modo, la división de las clases sociales y del espacio, con la consecuente segregación de los grupos empobrecidos.

De los años ochenta a la actualidad, todos estos problemas, así como el número de los habitantes “sin techo”, han aumentado continuamente, a pesar de los diversos esfuerzos realizados por los gobiernos y las numerosas iniciativas llevadas a cabo en el plano internacional. Este incremento está ligado estrechamente, entre otras cosas, a los cambios en el mercado laboral, que generaron inseguridad en el empleo y la caída de los ingresos debido a la crisis macroeconómica y los ajustes estructurales.

Otro aspecto que llama la atención a los organismos internacionales e incide en la creación y discusión de los programas dirigidos a atender las desigualdades materiales son las movilizaciones sociales, que afectan el orden establecido. Se suele ubicar el año 1968 como el de la ruptura con la modernidad capitalista, debido a que es cuando se generalizaron, en varios países del mundo, diversos movimientos de protesta, que se expresaron fundamentalmente en el ámbito estudiantil. Sin embargo, en América Latina, la Revolución cubana fue un golpe para los intereses estadounidenses y un ejemplo a seguir en otros países de la región, lo que produjo una gran preocupación en los organismos internacionales. Se puede afirmar, incluso, que detonó la subsecuente discusión sobre el tema de la marginalidad relacionada con

la pobreza y funcionó como ejemplo a organizaciones que podían desestabilizar el orden social.

Los problemas urbanos persistían: necesidad de servicios básicos, vivienda, dificultades para el acceso a la tierra, problemas de alquiler o deterioro ambiental, entre otros. Todo esto, aunado a la falta de empleo, los bajos ingresos y la desatención a la salud y la educación, constituyó el conjunto de condiciones materiales para la reproducción de la población depauperada. En este contexto se generaron las bases para las reivindicaciones y movilizaciones de muchos de los llamados movimientos populares urbanos que cobraron fuerza desde finales de los años sesenta en América Latina.

La abundante literatura sobre el tema de dicha década, y en menor medida de los años ochenta, da cuenta de la diversidad de las demandas y movilizaciones en el mundo que tuvieron su expresión en las ciudades. En 1983, Castells nos hablaba de las comunidades de ocupantes ilegales en Alemania, Holanda y Dinamarca; el movimiento juvenil en Zurich; las asociaciones de vecinos en España; las luchas reivindicativas por los servicios públicos en Italia; las luchas de los inquilinos en Francia; la revuelta de los barrios pobres en las ciudades de Inglaterra; la creciente movilización en los barrios de las metrópolis latinoamericanas, como Caracas, Río de Janeiro, Sao Paulo y México; las reivindicaciones de los asentamientos ilegales en las ciudades del tercer mundo; las revueltas urbanas de las ciudades estadounidenses y el emergente movimiento ecologista de los países europeos (versión en español de Castells, 1986: 88-89). Todas estas movilizaciones se expresaban en un contexto político mucho mayor, que se extendía a los movimientos por los derechos civiles, las actividades por la liberación de las mujeres, las protestas contra la guerra, las reivindicaciones obreras, etc., y ponían en tela de juicio las características de la urbanización y el modelo de desarrollo capitalista en general. Evidentemente, estas movilizaciones cobran mayor complejidad y radicalización ideológica en los países subdesarrollados, asociadas, muchas veces, a las organizaciones de izquierda o los movimientos de liberación nacional.

Finalmente, el problema se asumió de manera principal por el Banco Mundial y la ONU como “la problemática de la pobreza”, por las movilizaciones urbanas, las luchas de liberación nacional, los procesos de descolonización y las primeras crisis del gran crecimiento capitalista de la posguerra. Debe señalarse que hasta los años sesenta la participación del Banco Mundial en los países subdesarrollados era prácticamente nula, ya que todos sus préstamos estaban dirigidos a la reconstrucción y el desarrollo de los países europeos y Japón. Sin embargo, y en coincidencia con el cambio de orientación y la declinación de la asistencia externa estadounidense,⁶ comenzó a encarar un nuevo papel en los países subdesarrollados a partir de 1969.⁷ Las nuevas funciones se empezaron a definir de acuerdo con la teoría liberal, en términos de la “satisfacción de las necesidades básicas” o las medidas paliativas de combate a la pobreza, el desarrollo energético y los ajustes estructurales en las inversiones públicas. La asimilación del concepto de “pobreza” a su enfoque de desarrollo por el Banco Mundial se debe a la administración de Robert McNamara. No obstante, el apremio del Banco Mundial por considerar las causas sociales de la pobreza y las necesidades básicas sólo puede comprenderse si al análisis se incorporan la crisis internacional y las luchas de liberación y cambio social que agitaron a numerosos países latinoamericanos, africanos y asiáticos desde finales de los años sesenta. McNamara, secretario de Defensa de Estados Unidos entre 1961 y 1968, y protagonista de la derrota en Vietnam, podía

⁶ La ayuda externa de Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), bancos de actuación bilateral y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reorientó sus objetivos en la promoción de los intereses y seguridad nacionales (Lichtensztein y Baer, 1986: 127).

⁷ Este cambio coincide con el considerable aumento de países subdesarrollados como miembros del Banco Mundial, pero obedece fundamentalmente a las recomendaciones contenidas en el Informe Pearson (Premio Nobel de la Paz a quien se le encargó el informe), que prevenía la necesidad de redefinir las funciones del Banco Mundial para prestar mayor atención a los problemas sociales de los países y a la marcha de la economía mundial (Pearson, 1969: 129-185).

entender el significado que tenían esos movimientos alentados por la dependencia y la pobreza para el sistema capitalista.

McNamara no encabezó el Banco Mundial como un banquero, sino como un estratega internacional que pretendía lograr en la paz lo que no pudo conquistar con la guerra: reconocer las grandes reivindicaciones populares y controlarlas en un periodo de crisis mundial del capitalismo industrial y de la hegemonía estadounidense. McNamara no fue un instrumento del Banco Mundial, sino que su personalidad contribuyó para que se admitiera la pobreza como problema teórico y no sólo moral. Los antecedentes que pueden hallarse en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otros organismos internacionales demuestran que no hubo innovación teórica propiamente dicha. Más bien se asimilaron la pobreza y las necesidades básicas como parte del discurso y del esquema teórico (Lichtensztein y Baer, 1986: 164; Assmann, 1980). Fue entonces cuando los objetivos económicos y sociales de este planteamiento fueron trasvasados, volviéndose explícitamente de control político. Sin embargo, las políticas del Banco Mundial estimularon al libre mercado como instrumento para regular el acceso al suelo y la vivienda, lo que ha provocado que las necesidades habitacionales de la población empobrecida queden desatendidas, contribuyendo al aumento de la pobreza (García Peralta, 2014).⁸

Paulatinamente, la ONU se volvió el foro de discusión mundial de estos problemas para delinear y oficializar los principios generales, teniendo en cuenta tanto a las políticas de desarrollo de los países como a los organismos bilaterales en las relaciones de inter-

⁸ Según el Banco Mundial, la tasa de incidencia de la pobreza sobre el total de la población asciende a 53%; en Banco Mundial, "Datos", 2014. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC>> [Consulta: 18 de agosto de 2015].

cambio. De este modo, en 1976 se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Hábitat.

NACIONES UNIDAS: DE HÁBITAT I A HÁBITAT II

Debido a la relevancia cobrada por el problema de los “sin techo” y el deterioro en los asentamientos humanos, la Organización de las Naciones Unidas promovió la discusión y orientación de políticas generales en lo referente a este tema con la Conferencia Mundial Hábitat I, realizada en Vancouver (1976), la celebración del Año Internacional de los Sin Techo (1986), la formulación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000 (1988), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro (1992), la Cumbre del Desarrollo Social en Copenhague (1995) y la realización de Hábitat II en Estambul (1996).

La Conferencia de Vancouver resaltó por el peso de las propuestas formuladas para la planificación en todos los niveles y su replanteamiento en el marco de las primeras crisis del Estado de bienestar. La Estrategia Global de Vivienda plantea las ideas iniciales sobre la “facilitación”, basada en el planteamiento neoliberal y definida como la provisión de la estructura legislativa, institucional y financiera para que los agentes privados puedan desarrollar el sector de la vivienda. La Agenda 21 de Río, en 1992, incorporó la preocupación sobre el desarrollo sustentable de las políticas mundiales con relación al medio ambiente. La Cumbre de Copenhague evidencia los problemas de desarrollo, pobreza y deterioro de las condiciones mínimas de bienestar provocados por el modelo económico globalizante. Y finalmente, la Conferencia de Estambul asume como ejes de su declaración la “vivienda para todos” y el “desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado”, planteando como instrumentos de solución los mecanismos del mercado y las “estrategias facilitadoras” del Estado. Cabe destacar que estas estrategias facilitadoras

aluden a un conjunto de medidas basadas en las políticas neoliberales, con una constante reorientación de las facultades del Estado para ponerlas al servicio de las empresas capitalistas.

En Hábitat I, de la estrategia internacional de desarrollo destaca el tema de la planificación de los asentamientos humanos. Partiendo de los problemas de desarrollo y de las condiciones de pobreza en que se encontraba una parte importante de la población (problemas de nutrición, desabasto de agua, desempleo, salud, educación y vivienda), las recomendaciones realizadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos fueron la planificación del desarrollo económico y social en el plano nacional, regional y local mediante la incorporación de la problemática de los asentamientos; la planificación de las áreas rurales, dirigida a la revitalización y superación de las desventajas de la dispersión de la población; la renovación y rehabilitación urbana, respetando los derechos de los beneficiarios y preservando sus valores culturales; la atención especial a la provisión de servicios esenciales en los barrios, y la planificación en todos los niveles, redefinida por procesos que requieren observación, evaluación e investigación (ONU, 1976).

La planificación en América Latina ha asumido históricamente diferentes modalidades: nacional, regional, urbana, metropolitana, de desarrollo rural, económica, de planes y programas sectoriales específicos, de atención a la pobreza, etc. En México, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales fueron los instrumentos de determinación centralista para la asignación y distribución de recursos, lo que creó un exceso de dependencia entre el Estado, las regiones y la localidad.

La planeación urbana y metropolitana ha sido desarrollada con mecanismos como la zonificación, densificación y control de la expansión urbana, junto con los llamados “planes reguladores”, introducidos en los años cincuenta y sesenta en los países latinoamericanos, que resultaron ineficaces para los países que tuvieron una explosión demográfica y un acelerado proceso de

urbanización.⁹ En los años setenta, estos planes reguladores fueron relativamente replanteados, con base en criterios socioeconómicos de costo/beneficio, prestando especial atención al financiamiento público, la provisión de servicios básicos y las condiciones ambientales de la población urbana pobre. En los años ochenta y más recientemente, la estrategia de planeación gubernamental favoreció, aparentemente, algunos procesos de descentralización, como la elección de autoridades locales y el fortalecimiento de algunos municipios con la transferencia de funciones y el aumento relativo de los recursos financieros, siendo insuficientes, por otro lado, para las atribuciones asignadas a los gobiernos locales.

La planeación sectorial de la provisión de vivienda surgió en los años setenta con los programas nacionales de vivienda (en México a partir de 1978), que plantean los aspectos institucionales, el financiamiento, el suelo, la tecnología, etc., para intervenir en esta problemática. Si bien estos programas han ido evolucionando hacia planteamientos cada vez más retóricos y generales, definen los lineamientos y la orientación de la política de vivienda en diferentes momentos históricos. En México es posible observar los cambios realizados a la política de vivienda —para convertirla en un negocio financiero de algunos grupos empresariales— plasmados en el discurso de los programas nacionales de vivienda y en otros especiales elaborados en los sexenios de Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000).

La “planificación social”, con la constitución de fondos para atacar la pobreza en áreas como salud, educación y vivienda, es la modalidad que surgió a finales de los años ochenta con los programas de inversión social, como el de Solidaridad en México. Este tipo de acciones sobre la pobreza se multiplicaron en América Latina con los lineamientos y las políticas acordadas fundamental-

⁹ En México, las directrices de la planeación urbana están dadas principalmente por la Ley General de Asentamientos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

mente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en virtud de la aplicación de los programas de ajuste estructural.

El paradigma de la planificación entró en crisis de manera conjunta con el Estado intervencionista debido a que la mayoría de las teorías y los modelos que encararon esta cuestión no contemplaron las restricciones y los condicionamientos que impone la dinámica económica dominante. Estas restricciones y condicionamientos se derivan de dos aspectos fundamentales: las características definitorias del tipo de sociedad dominante y la ideología dominante en la estructura de poder cuando se adoptan las decisiones.¹⁰ Estos programas fueron perversos debido a que no resolvían el problema de raíz y eran utilizados con fines de clientelismo político.

Si la consecución de las metas de Hábitat I se dificultó seriamente en los países en vías de desarrollo debido a las condiciones socioeconómicas, por la profunda crisis de los años ochenta, el incremento de la pobreza y las contradicciones y los conflictos urbanos, Hábitat II encontró a estos países en una situación aún más difícil: agobiados por la deuda externa, imposibilitados para financiar una política social y cada vez más dependientes en las decisiones económicas y políticas. El plan global de acción de Hábitat II se centra en la población y sus asentamientos, así como en el compromiso de los gobiernos de dirigir y desarrollar “estrategias facilitadoras” en los diferentes países y dar a sus habitantes la oportunidad de ejercitar sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, trabajando para mejorar su propio entorno.

A principios de los años ochenta, un pequeño grupo de programas de vivienda —que incluía mejorar los barrios de Bangkok y algunas ciudades de la India—, planteados inicialmente bajo los esquemas típicos de los proyectos puntuales, comenzó a ser tomado como ejemplo por los organismos internacionales, centrándose en el desarrollo de un marco más general en el que la gente pobre (especialmente las mujeres) pudiera construir más fácilmente su

¹⁰ Una mayor discusión al respecto puede verse en Mattos, 1984.

propia vivienda. A partir de estas experiencias, las agencias bilaterales y multilaterales de ayuda asumieron que era más importante fortalecer a las instituciones y los organismos en los campos del gobierno municipal y del financiamiento que invertir en proyectos específicos de vivienda, y dirigir los recursos públicos a otras áreas, como la infraestructura, que los pobres no pueden financiar por sí mismos. Estas ideas tuvieron una creciente aceptación durante los años ochenta y encontraron su expresión en el “enfoque facilitador” (*enabling approach*), introducido subsecuentemente por el Centro para los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en su Nueva Agenda para Asentamientos Humanos, desarrollada ante el advenimiento del Año Internacional de los Sin Techo en 1986, formalizada en la Estrategia Global de Vivienda para el año 2000, adoptada dos años después por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptada como la posición oficial de los organismos internacionales.¹¹

Con la Estrategia Global de Vivienda para el año 2000, el cambio político fundamental es la adopción del “enfoque facilitador”, donde todo el potencial y los recursos de los actores se movilizan en el proceso de producción y mejoramiento de la vivienda y la decisión final acerca de cómo dotarla se deja en manos de los interesados. El significado central de la estrategia “facilitadora” es la creación, por parte del sector público, de incentivos y medidas que se implementarán mayoritariamente por otros actores (privados). De este modo, el papel del gobierno será el de “facilitador” al movilizar los recursos de otros actores y permitir su despliegue hacia

¹¹ Posteriormente, el capítulo VII de la Agenda 21 de Río en 1992 (en el Desarrollo Sustentable de Asentamientos Humanos) reforzaba explícitamente los principios del “enfoque facilitador” contenidos en la Estrategia Global de Vivienda. Ambos, la Estrategia Global de Vivienda y la Agenda 21, son parte de un movimiento mayor de ideas que han redefinido el “desarrollo” en términos de la liberalización en la esfera económica, democratización en la esfera política y participación popular a través del proceso de desarrollo (United Nations Centre for Human Settlements, 1993: 2).

una supuesta provisión eficiente de todos los tipos de vivienda para los grupos previamente identificados.

Según el mismo documento, la “facilitación” implica para el gobierno un papel radicalmente diferente, ya que lo aleja de la provisión directa de la vivienda. Esto permitió aumentar el capital en el sector inmobiliario, ya que reorientó los recursos financieros, organizativos, humanos y físicos del sector público. Las bases fundamentales de la propuesta de facilitación obligaban a los gobiernos a revisar las regulaciones y legislaciones existentes, eliminando las barreras que dificultaban el libre desarrollo del sector; mientras tanto, los recursos estatales debían ser dirigidos a áreas estratégicas, como la provisión de infraestructura y suelo.

De este modo, las estrategias “facilitadoras” de vivienda requerían de un marco institucional apropiado, por lo que fue necesario reformar el marco institucional existente, así como el esquema organizativo de agencias, corporaciones y ministerios que tradicionalmente se habían centrado en políticas poco eficientes, por su baja productividad. Asimismo, estos nuevos arreglos institucionales proponían el reconocimiento del papel desempeñado por los gobiernos locales, las firmas privadas, las organizaciones comunitarias y los organismos no gubernamentales para el manejo de la tierra y la producción de vivienda.

En cuanto al diseño de una estrategia nacional de vivienda, la propuesta “facilitadora” planteaba intervenir en cuatro aspectos complementarios: la definición y medición clara de los objetivos, la reorganización gradual del sector vivienda, la movilización y distribución racional de los recursos financieros en el sector y el énfasis igualitario en la producción y el mejoramiento de vivienda, el manejo de la tierra, la dotación de infraestructura y la promoción de la industria de la construcción. La acción consistió en la valoración de las necesidades y los recursos para el establecimiento consecuente de objetivos cuantitativos y cualitativos para la construcción y el mejoramiento de la vivienda, lo que llevaría a la gradual institución de “sistemas nacionales de construcción de vivienda”. Los componentes de la reorganización del sector

de la vivienda se centraban en su integración a las decisiones macroeconómicas, la organización de la distribución, la reforma al marco legal y regulador de la distribución y el establecimiento de escenarios para políticas, investigación y análisis estratégicos necesarios para monitorear, evaluar y mejorar las estrategias nacionales.¹²

En la preparación de Hábitat II se consolidó el enfoque “facilitador”, resaltando el tema del financiamiento a partir de una mayor participación de los sectores privados financieros y de la industria de la construcción, y la orientación de la acción gubernamental a la legislación, la gestión macroeconómica y la planeación física en general. Este enfoque le dio prioridad al negocio inmobiliario, dejando en manos del sector privado la problemática de la vivienda.

Las recomendaciones del Centro para los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1994 son muy claras y detalladas al respecto (United Nations, 1994). En primer lugar, el sector público debe apoyar el “libre” mercado de vivienda orientando la planeación en general, la regulación de los estándares de construcción, la administración de los registros de propiedad, la supervisión del funcionamiento de las hipotecas y la creación de un mercado secundario de hipotecas, con la participación de los bancos centrales de cada país; además, legislar y fortalecer las políticas fiscales y monetarias, incluyendo los impuestos a la propiedad, y proteger los derechos de propiedad a través de un sistema judicial ágil; asimismo, vigilar que los fondos públicos que tradicionalmente se han invertido en la producción de vivienda sean usados en la provisión de infraestructura básica y, de ser necesario, en subsidios focalizados e individualizados.¹³

¹² Para una mayor descripción de cada uno de estos componentes, véase United Nations, 1994: 41-99.

¹³ El estudio de una familia adecuada para un subsidio de vivienda debe hacerlo una agencia independiente: la Cruz Roja, el Ejército de Salvación, etc. (United Nations Centre for Human Settlements, 1994: 63).

En segundo lugar, el financiamiento debe ser incrementado con buenas tasas de interés (que reflejen los niveles de riesgo y los costos administrativos), la seguridad del pago, la gradualidad en la recuperación del crédito mediante esquemas indizados, la flexibilidad en la afectación al ingreso, la garantía de las hipotecas a través de la propiedad, de cooperativas u otros garantes, y la posibilidad de extender las hipotecas a un pariente en caso de muerte del solicitante (United Nations Centre for Human Settlements, 1994: 59-61).

El plan global de acción de la agenda de Hábitat II asumió todos estos planteamientos, desarrollados en los organismos internacionales desde finales de los años ochenta. Los objetivos retóricos que refiere dicho plan son: “vivienda para todos” y “desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado”, centrados en la problemática de la vivienda, la tierra, el financiamiento, los desechos, los asentamientos, la pobreza, la gestión democrática, el papel de la mujer, la calidad de vida y la participación de los actores sociales, entre los temas más relevantes. Cada uno de estos aspectos tiene posibilidades de resolución —en el marco de la facilitación— en todos los países.

Entre las contradicciones más visibles de la Conferencia de Hábitat II se pueden resaltar las siguientes: declaraciones y principios muy generales y alejados de las causas, con ausencia de compromisos reales de solución; reconocimiento del derecho a la vivienda, pero evadiendo el compromiso del Estado con esta responsabilidad; transferencia de muchas de las funciones y los recursos del Estado al sector privado, quedando en la ambigüedad las referentes a la participación de los otros sectores sociales; liberalización del mercado y mayor participación del sector privado para la resolución de los problemas, pero sin asentar cómo dar acceso la población pobre, que en gran medida está excluida del mercado; y participación de las organizaciones comunitarias y de las no gubernamentales (ONG) mientras se cancelan los instrumentos políticos e institucionales de participación

colectiva (individualización de los instrumentos de acceso).¹⁴ Estas contradicciones evidencian la ambigüedad del discurso en los escenarios internacionales y el dominio de la ideología neo-conservadora del capitalismo tardío, con lo cual se busca la legitimidad de la expansión de los mercados, en un intento por sanear las economías en crisis. Con Hábitat II, la estrategia facilitadora se convirtió en el instrumento mágico para definir el nuevo papel del Estado, buscar la liberalización del mercado (única vía de resolución de los problemas), aceptar la pobreza como un fenómeno inevitable e impulsar formas diferentes de relación entre la sociedad y el Estado, de acuerdo con el nuevo modelo de acumulación.

EL BANCO MUNDIAL: DE LOS “LOTES CON SERVICIOS” AL “DESARROLLO DE LA TOTALIDAD DEL SECTOR”

La llamada “estrategia facilitadora” es una orientación política, asumida también por el Banco Mundial, que empieza a ser impuesta a los países en vías de desarrollo desde finales de los años ochenta.¹⁵ Dicha institución comenzó a incursionar con préstamos a los proyectos de vivienda a partir de 1972, y desde entonces ha ejercido una poderosa influencia en la formulación y orientación de las políticas habitacionales. La evolución de esta política puede ser dividida en tres etapas, que van de la ejecución de los proyectos de “lotes con servicios”, pasando por los préstamos para la institución y el “mejoramiento de la política de

¹⁴ Finalmente, un aspecto destacado de Hábitat II es el uso reiterativo de términos de gran ambigüedad (y difícil traducción) como: *governance, enabling, capacity building, leadership, partnership*, etc., que ideologizan y oscurecen los planteamientos de la conferencia (Ortiz, 1996b).

¹⁵ Dos documentos clave del Banco Mundial son: “Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990” (Washington, 1991), y “Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional” (Washington, 1994, en inglés, 1993).

vivienda”, a la intervención actual para el “desarrollo y facilitación de la totalidad del sector de la vivienda”.¹⁶

La primera etapa, el financiamiento a proyectos de “lotes con servicios” y “mejoramiento de barrios de tugurios”, implicó el primer cambio importante en las políticas de vivienda de los años de la posguerra: la sustitución de la provisión total de viviendas públicas con la asistencia del sector estatal por la construcción privada de viviendas. Con la justificación de que la producción masiva de vivienda pública requeriría de cada vez mayores subsidios y que las unidades familiares de bajos ingresos constrúan sus viviendas mediante un proceso evolutivo de autoayuda y autosuministración, el Banco Mundial fomentó en los países en vías de desarrollo los proyectos de demostración experimental de suministros de “viviendas” (“lotes con servicios”) accesibles para familias de bajos ingresos, con recuperación de costos, susceptibles de ser consolidados por procesos progresivos de autoconstrucción, y repetidos por el sector privado para desplazarlos hacia un sector más modesto del mercado.¹⁷

¹⁶ En el periodo 1972-1990, el Banco Mundial participó en 116 proyectos de “lotes con servicios” y esquemas complementarios para el mejoramiento de barrios en 55 países, con un gasto promedio de 26 millones de dólares por proyecto. Los proyectos de lotes y servicios, incluido el mejoramiento de los barrios de tugurios, constituyeron 30% de todos los proyectos urbanos y ascendieron a 28% del total de créditos para proyectos urbanos y a 1.8% del total de operaciones crediticias del Banco Mundial durante ese periodo (Banco Mundial, 1994: 62).

¹⁷ La política de vivienda de la posguerra se basó fundamentalmente en el papel del Estado como proveedor de vivienda pública; sin embargo, desde finales de los años sesenta, John Turner (1977) y William Mangin (1970) criticaron esta política y concedieron un valor positivo a la autoayuda y la capacidad de resolución de vivienda de la población urbana de bajos ingresos sin ninguna dirección de las burocracias centralizadas. El Banco Mundial adoptó esta visión concretándola en los proyectos de “lotes y servicios” y de “mejoramiento de barrios de tugurios”, buscando aprovechar las potencialidades de la autoconstrucción pero intentando, al mismo tiempo, una mayor vinculación con el sector privado de la construcción, para lograr la replicación de los proyectos en el mercado.

Si bien el enfoque de la vivienda de autoayuda ha tenido relevancia y significación a través de la evolución de las políticas del Banco Mundial, los objetivos ligados a la replicabilidad y mercantilización nunca prosperaron, por la imposibilidad de arrojar verdaderas ganancias a la empresa privada.

En la segunda etapa, los préstamos para proyectos de lotes y servicios se reemplazaron gradualmente por préstamos a las instituciones de financiamiento para viviendas. Desde 1983 se reorientó la política del Banco Mundial, centrando su atención en los sistemas nacionales de financiamiento, con lo que buscaba influir en las políticas y los desempeños generales del sector. La política de vivienda del Banco Mundial buscó impulsar las reformas económicas y los ajustes estructurales promovidos de manera conjunta con el Fondo Monetario Internacional, aconsejando modificar los aspectos que inhibían la libre operación de los mercados de capital, como la excesiva regulación, la existencia de fuentes y circuitos controlados de financiamiento, el establecimiento de tasas de interés por debajo del libre mercado, los altos subsidios, etc.¹⁸ Las políticas de ajuste, obviamente, han afectado al sector de la vivienda con la reducción del gasto gubernamental en algunos países latinoamericanos; en México, los estándares de vida de los grupos de bajos ingresos disminuyeron y la vivienda experimentó fuertes aumentos en sus costos, así como una mayor concentración en ciertos subsectores del mercado.

En esta segunda etapa, la política del Banco Mundial se dirigió a integrar la provisión de vivienda a los sistemas generales de financiamiento, en un marco de progresiva liberalización y des-

¹⁸ En 1988, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional coordinaron sus políticas y programas de préstamos basados en el cálculo de que con tres a cinco años de ajustes correctivos en países en vías de desarrollo era posible un crecimiento a largo plazo. Acorde con lo anterior, el Banco Mundial proveyó préstamos de ajuste estructural con cláusulas condicionadas y paquetes de austeridad favorecidos por el FMI (Pugh, 1993: 14).

regulación del mercado.¹⁹ El objetivo fundamental fue crear intermediarios financieros autónomos con capacidad para conceder préstamos hipotecarios de largo plazo, reforzando a los organismos públicos encargados del suministro directo de terrenos, infraestructura y viviendas, y procurando una mayor racionalización de los subsidios. Un aspecto relevante es la insistencia del Banco Mundial en la reforma de los diseños hipotecarios, en especial en la liberalización de las tasas de interés.

Finalmente, la tercera etapa, puesta en práctica desde 1989, cuyo principal objetivo era “el mejoramiento de la totalidad del sector de vivienda”, unió los planteamientos del Banco Mundial, el Centro para los Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (UNCHS, por sus siglas en inglés) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) con la idea de la “facilitación” del desarrollo libre del sector mediante las fuerzas del mercado.

Según la argumentación del Banco Mundial, el propósito de la reformulación de la política de esta fase era la creación de un “sector de vivienda de funcionamiento satisfactorio” que atendiera las necesidades de los consumidores, los productores, los capitalistas financieros y el sector público, y que intensificara el desarrollo económico y aliviara la pobreza. Para conseguirlo, los organismos públicos debían asumir responsabilidades normativas, de coordinación y fiscalización; es decir, un “papel facilitador” del suministro de los terrenos y las viviendas por el sector privado, que se debía concretar en un conjunto de instrumentos de política y crédito para “estimular la demanda” (perfeccionamiento de los derechos de propiedad, financiamiento de las viviendas

¹⁹ Con el cambio de la política de financiamiento de proyectos hacia el desarrollo del sector financiero se verifican dos hechos importantes: el aumento del tamaño medio de los préstamos, que pasó de 19 millones de dólares entre 1972 y 1975 a 211 millones entre 1985 y 1990, y el desplazamiento de las operaciones del Banco hacia países de mayores ingresos como consecuencia directa de la búsqueda de un mayor desarrollo del ámbito financiero en la política de vivienda. Véanse otros datos en Banco Mundial, 1994: 65.

y subsidios focalizados), “facilitar la oferta” (suministro de infraestructura, reforma de la reglamentación y organización de la industria de la construcción) y “administrar el sector de vivienda en su conjunto” (reforma institucional y coordinación con la política macroeconómica) (Banco Mundial, 1994: 60-61).

Este replanteamiento del Banco Mundial se manifestó, en primer lugar, en su política urbana, al argumentar que el financiamiento dado antes a este sector se centraba principalmente en las medidas circunscritas a un vecindario, como los proyectos de lotes con servicios y de mejoramiento de asentamientos marginales en los años setenta, o los proyectos de desarrollo municipal y de financiamiento de la vivienda en los años ochenta, que tuvieron escasos efectos en toda la ciudad. Con estos programas, el Banco Mundial y los gobiernos intervinieron en las ciudades de manera puntual y en proyectos específicos, sin mejorar los mercados de terrenos y de viviendas en el conjunto de la ciudad.

Estas medidas tampoco movilizaron al sector privado ni a la iniciativa comunitaria, sino que los han desestimulado, y en muchos casos han aumentado los costos de las soluciones privadas por el exceso de reglamentación y el uso discrecional de las inversiones públicas. Por esta razón, el Banco Mundial reorientó sus operaciones a políticas que abarcaran toda la ciudad y al desarrollo institucional y organizativo, dirigiendo su asistencia al sector urbano con objetivos más amplios de desarrollo económico y desempeño macroeconómico. Las acciones del Banco Mundial pretendían, de este modo, mejorar las condiciones para la valorización del capital privado atendiendo ciertos obstáculos, como las deficiencias en la infraestructura, el alto costo de las normas reguladoras, la debilidad de los gobiernos locales por la excesiva centralización y la deficiencia de los servicios financieros urbanos. Todo esto supuso la modificación del papel de los gobiernos centrales, que de proveedores directos de servicios e infraestructura pasaron a ser “habilitadores” que crearían un medio financiero y normativo propicio para que las empresas privadas, las unidades familiares y las agrupaciones comunitarias cumplieran un papel

cada vez más importante en la satisfacción de sus propias necesidades (Banco Mundial, 1991: 4-10).

En el ámbito específico del sector vivienda, la asistencia del Banco Mundial se guió por los siguientes principios: primero, alentar a los gobiernos a cumplir con una función de facilitación, ocupándose de mejorar la eficiencia del mercado inmobiliario; segundo, dar a la asistencia un carácter sectorial, en lugar de estar centrada en un proyecto único, diseñándose y evaluándose en relación con sus efectos en el sector; tercero, prestar asistencia a las instituciones de contrapartida que tuvieran funciones reguladoras, orientando los préstamos a los prestatarios dispuestos a eliminar las distorsiones del mercado y a los capaces de hacerlo; cuarto, apoyar el establecimiento de modelos innovadores de préstamos para vivienda que aplicaran una estrategia de facilitación eficaz para el sector; y quinto, procurar que los gobiernos se comprometieran a mejorar la recopilación y el análisis de datos sobre vivienda para evaluar el desempeño del sector y mejorar el proceso de formulación y aplicación de las políticas (Banco Mundial, 1994: 8). La tabla 1 resume la evolución del pensamiento sobre la política de vivienda en el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

Finalmente, el Banco Mundial formuló siete instrumentos que los gobiernos debían utilizar para lograr los propósitos planteados, que abordaban tanto las limitaciones de la demanda y la oferta como la administración del sector. Los tres instrumentos que conciernen a la demanda son el desarrollo del derecho de propiedad, que requiere de administrar programas de registro de terrenos y viviendas y regularización de la tierra; promover el financiamiento hipotecario; y racionalizar los subsidios, siendo necesario establecer programas de subsidios mensurables y transparentes.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

<i>Qué (y cuándo)</i>	<i>Cómo</i>	<i>Dónde</i>
Modernización y crecimiento urbano <i>(años sesenta, principios de los setenta)</i>	Planificación física, vivienda social	Planes de urbanismo, Proyecto Experimental de Vivienda (Previ)
Redistribución con crecimiento/Necesidades básicas (<i>Basic Needs</i>) <i>(mediados de los años setenta, mediados de los ochenta)</i>	Reconocimiento del sector informal; mejoramiento de barrios irregulares; lotes con servicios	Declaración de Vancouver (Habitat I, 1976); Shelter, Poverty and Basic Needs (Banco Mundial, 1980); evaluación del Banco Mundial de la propia política de lotes con servicios (1981-1983); Urban Basic Services de la UNICEF (1985)
Gestión urbana y <i>enabling</i> <i>(finales de los ochenta y principios de los noventa)</i>	Participación público-privada; capacitación institucional; participación comunitaria	Global Shelter Strategy to the Year 2000 (1998); Urban Policy and Economic Development (Banco Mundial, 1991); Cities Poverty and people (UNDP, 1991); Agenda 21 (1992); Enabling Housing Markets to Work (Banco Mundial, 1993)
Desarrollo urbano sustentable <i>(desde la mitad de los años noventa)</i>	Estrategias de <i>enabling</i> con énfasis específico en la sustentabilidad ambiental y en la reducción de la pobreza	Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda 21 (United Nations Centre for Human Settlements, 1994)
La ciudad inclusiva <i>(desde el final de los años noventa)</i>	“Una vivienda digna para todos” y “asentamientos humanos sustentables”; “ciudades sin <i>slums</i> ”	The Habitat Agenda (United Nations Centre for Human Settlements, 1996); Global Report on Human Settlements (United Nations Centre for Human Settlements, 1996); The Global Campaign for Secure Tenure and the Global Campaign on Good Urban Governance (UNCHS, 1999), The Cities Alliance (UNCHS, Banco Mundial, 1999)

FUENTE: Balbo, 2001. “Evolución del pensamiento en la política de vivienda”. Conferencia presentada en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 3 de septiembre de 2001. Información contenida en *Housing Enabling Markets To Work* del Banco Mundial.

Los tres instrumentos referentes a la oferta son el suministro de infraestructura para la urbanización residencial; la reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas, así como la eliminación de las normas que obstaculicen innecesariamente la oferta de vivienda; y la organización de la industria de la construcción.

Estos instrumentos debían ser apoyados y direccionados por un marco institucional readecuado y una estructura organizativa eficiente para integrar los esfuerzos de todos los sectores (Banco Mundial, 1994: 4-5).

ESTRATEGIAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Ninguno de los organismos internacionales estudiados asume o define explícitamente un marco teórico de acción, pero los lineamientos políticos del pensamiento teórico-ideológico sobre economía, política y sociedad se originan en las escuelas académicas, principalmente de Estados Unidos, y han influido poderosamente en estos organismos internacionales. Dicho pensamiento, nutrido de manera permanente por la economía neoclásica, se adaptó a los modelos de acumulación del capitalismo en el siglo XX y guía los direccionamientos en materia de vivienda en el plano internacional en las diversas etapas o fases que asumen estos organismos en su política general.

Al analizar las funciones de los organismos internacionales en el contexto político mundial encontramos que desempeñan diferentes papeles. Así, la ONU (el UNCHS y el PNUD) define la política general oficializada en las conferencias mundiales, el FMI actúa formalmente en el campo acotado de lo financiero y el BM extiende su participación a proyectos y políticas relacionados con problemas productivos, de servicios y sociales. Hasta mediados de los años ochenta, cada uno de estos organismos actuaba de manera relativamente autónoma; sin embargo, con la crisis generalizada del sistema capitalista, y en especial con las políticas de

ajuste estructural impuestas a los países subdesarrollados, el FMI y el BM coordinaron sus programas de préstamos y las políticas a seguir, concretamente desde 1988. Igualmente, al año siguiente, el UNCHS, el PNUD y el BM acordaron unificar sus planteamientos de desarrollo con las ideas de la “facilitación”. A partir de entonces, podemos considerar que existe una suerte de política coordinada entre los tres organismos, que comparten la doctrina del paradigma neoclásico, que confía en las leyes del mercado para alcanzar la estabilidad y en la inversión privada nacional y extranjera para avanzar en la modernización y el crecimiento económico.

El BM comenzó a conceder créditos para programas de vivienda en su segunda etapa de actuación.²⁰ Desde principios de los años setenta empezó a cambiar su concepción de desarrollo a través de la industrialización al admitir que el crecimiento económico no llevaba mecánicamente al bienestar de la gran mayoría de los países subdesarrollados, por lo que la nueva estrategia debía integrar tanto el crecimiento económico como la “satisfacción de las necesidades básicas” (el mínimo de requerimientos de las familias para su reproducción). Fue en esta etapa cuando la retórica de la pobreza hizo su aparición y se elevó a su máxima expresión.

La satisfacción de las necesidades básicas implicaba emprender tareas que permitieran mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres, siempre que no comprometieran el proceso y el estilo de crecimiento propiamente dicho. Así planteada, la satisfacción de las necesidades básicas se fundamentaba en dos acciones: elevar la productividad y aumentar los servicios básicos.²¹ El modelo para solucionar el problema de los pobres, o el “ataque

²⁰ La primera etapa podría ubicarse hasta finales de los años sesenta, cuando el planteamiento se constituía con base en un esquema de crecimiento sustentado, en un proceso de modernización de la base industrial alentado por capitales privados nacionales y extranjeros y en la gran inversión en infraestructura a cargo de los gobiernos.

²¹ Se supone que el incremento de la productividad aumenta las posibilidades de una tendencia a la alza de empleos e ingresos personales, lo que reduciría, por consiguiente, los niveles de pobreza.

a la pobreza” propuesto por el Banco Mundial, pasa por el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo mediante una mayor productividad, así como por el suministro de servicios básicos, como educación, salud, nutrición y vivienda, estrechamente asociados a una política de control demográfico.

La “satisfacción de las necesidades básicas” como política del BM se debe al intento de presentar una respuesta ideológica a las consecuencias de su propio modelo de desarrollo. Las contradicciones que este modelo crea (dependencia, concentración económica, desigualdad social, entre otros) justifican la inclusión de un esquema de este tipo para dar una respuesta “progresista” a las heterogeneidades más ofensivas. Este esquema se explica ampliamente en términos económicos, ya que la satisfacción de dichas necesidades básicas a través de la elevación de la productividad busca integrar a los pobres a la economía de mercado; es decir, su dependencia de los capitales en los distintos sectores. Políticamente, este esquema brinda una plataforma mínima de contención y control preventivo ante situaciones sociales críticas o explosivas. En este sentido, la satisfacción de las necesidades básicas, además de adecuarse a la lógica de expansión capitalista y no afectar las bases de la propiedad privada, se convierte en un objetivo compatible e incluso sustentador del proceso de acumulación vigente (Lichtensztein y Baer, 1986: 170-174).

Sin embargo, a raíz de la crisis financiera y el endeudamiento que afectó a la mayoría de los países subdesarrollados desde finales de los años setenta, el BM hizo una revisión de los problemas sectoriales y las fallas estructurales en el funcionamiento de esas economías. Más que en la modernización y expansión de la capacidad productiva, se hizo hincapié en el proceso de asignación y empleo de recursos para responder a las necesidades de fortalecimiento de la balanza de pagos a mediano y largo plazos, de acuerdo con las condiciones de la economía internacional. Se trata, en consecuencia, de concebir un modelo de crecimiento en el que los objetivos principales se orienten a superar los problemas

de disponibilidad de divisas y lograr la inserción competitiva en el comercio mundial (Lichtensztein y Baer, 1986: 175).

A partir de lo esto, el BM (lo mismo que el FMI) propuso un conjunto de políticas y reformas globales de ajuste estructural que operaron, por lo general, en torno a cuatro ejes: la liberalización del comercio, mediante la supresión del proteccionismo y la promoción de la libertad de precios; la racionalidad de las inversiones públicas, el establecimiento de prioridades y el privilegio de proyectos que tiendan a mejorar la balanza de pagos; la reducción del gasto público, estrechando el déficit fiscal, disminuyendo drásticamente los gastos improductivos (por ejemplo, los subsidios al consumo) y los costos unitarios de los programas sociales; y la desregulación, a través de reformas institucionales y organizativas, así como la privatización, para mejorar los niveles de rentabilidad y competencia en el mercado, además del establecimiento de un sistema financiero con condiciones de funcionamiento libres que coadyuve a elevar la intermediación bancaria.

El “reordenamiento productivo” es el bagaje ideológico que conjuga el crecimiento económico con el “ajuste estructural”, lanzado para paliar la crisis económica, procurar una mayor inserción internacional y mejorar los problemas de la balanza de pagos, cuyo aspecto central sería la revisión del papel del Estado en la economía. Al mismo tiempo, los esquemas de “satisfacción de las necesidades básicas” fueron desapareciendo paulatinamente de los planteamientos del BM. En el discurso permanece la retórica de la pobreza, pero ahora con nuevas perspectivas, basadas en las capacidades individuales, con una visión cada vez más conservadora de la ideología liberal.

La pobreza existe para el Banco Mundial en términos cuantitativos, y en la medida que constituye un problema para quienes no lo son, la política para superarla resulta cada vez más ambigua e indefinida. Según la medición global del BM en 1985, un tercio de la población total de los países en vías de desarrollo es pobre (1 115 millones de personas) y 18% es extremadamente pobre (630

millones de personas).²² Lo llamativo es que a pesar de estas cifras ofensivas, y de la afirmación del BM de que sólo era necesaria una transferencia de 3% del consumo total de estos países para superar el umbral de la pobreza (y sólo de 1% para superar la pobreza extrema), no se establecieron ni diseñaron políticas para lograr este objetivo.²³

Es probable que la explicación a esta nueva política del BM esté dada por abordajes teóricos de la pobreza que se acercan mucho al concepto de “capacidad”, que pone el acento en el individuo y su capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas dentro de las fronteras limitadas de elección.²⁴ Por lo tanto, en la visión del BM, y debido a que el enfoque apunta hacia el individuo, los pobres son asumidos como actores que pueden resolver sus propios problemas y necesidades a través del mercado mediante las políticas de “facilitación” que el Estado (reformado) debe emprender.²⁵

Evidentemente, en el cambio de orientación de las políticas de los organismos internacionales, en especial los de la ONU y del Banco Mundial, han influido nuevos paradigmas. La reforma

²² Los umbrales de la pobreza medidos por el Banco Mundial están basados en “el gasto necesario para un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos de primera necesidad, y una cantidad adicional, que varía de un país a otro, y que refleja el costo de participar en la vida cotidiana de la sociedad” (*sic*). Los umbrales universales que comparan a los diferentes países son (en dólares de 1985): 370 para la pobreza y 275 para la pobreza extrema (Banco Mundial, 1990: 29-33).

²³ Nótese que el Banco Mundial no establece en este aspecto ninguna relación de lo que sería el ínfimo porcentaje de transferencia del consumo de los países ricos.

²⁴ Amartya Sen plantea que “el camino más común hacia la *identificación* consiste en definir un conjunto de necesidades *básicas* o *mínimas*, y considerar la incapacidad de satisfacer estas necesidades como prueba de pobreza”, por lo cual *identifica* a los pobres como “aquellos que no tienen la capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad” (Sen, 1992: 310-322).

²⁵ El Banco Mundial sostiene en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000-2001 que durante la década de los noventa el buen gobierno y el sector institucional pasaron a ocupar el primer plano, así como las cuestiones relativas a la vulnerabilidad a nivel local y nacional.

del Estado y los papeles facilitadores asignados para su intervención en la economía fueron influenciados fuertemente por la llamada *nueva economía política*,²⁶ cuya mayor discusión es llevada adelante por la teoría de la “elección pública” y por la *nueva institucionalidad económica*, elaborada por el “neoinstitucionalismo”.

La “elección pública” cobra importancia desde finales de los años sesenta como “perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas” (Buchanan, 1990: 26). Esta perspectiva es un desarrollo específico de la economía neoclásica que se busca complementar con un conjunto de ideas liberales de orden político racionalista e individualista que procura integrar la teoría del Estado y la economía ortodoxa para una mayor comprensión: “No hay fronteras que puedan trazarse entre la *economía* y la *política* o entre *mercados* y *gobiernos*, y tampoco entre el *sector privado* y el *sector público*” (Buchanan, 1990: 28).

Con una visión crítica de la teoría neoclásica, Buchanan sostiene que el problema de las finanzas públicas no puede divorciarse de los problemas políticos, así como el análisis no debe limitarse a las elecciones individuales del mercado, sino que debe incluir las elecciones colectivas que ocurren en el ámbito político. La elección pública toma como eje de análisis el campo de las finanzas públicas (“economía política del déficit presupuestal”) y, en general, la intervención del Estado en la economía, valiéndose para ello del instrumental neoclásico.

La crítica al Estado intervencionista afirma que esta forma de operar produjo muchas veces un enorme desperdicio de recursos al apoyar actividades económicas rentistas y no productivas, debido a que el rentismo genera una relación viciosa entre la burocracia y los grupos beneficiados, propiciando un crecimiento

²⁶ Según Pugh, la nueva economía política es una teoría de economía política adaptada y desarrollada del neoliberalismo (Pugh, 1993: 22).

del Estado y, en consecuencia, una ineficiencia en la asignación de recursos. Se dice, además, que el Estado es una máquina maximizadora del gasto que no ha prestado la debida atención a los aspectos presupuestales y fiscales, al endeudamiento y la inflación, etc., en la selección de proyectos y la intervención económica, subordinando muchas veces su actuación a intereses políticos.²⁷ Esta hipótesis plantea que debe diseñarse un Estado mínimo, establecido sobre una nueva constitucionalidad de normas y reglas y atemperado en su poder a través de procesos electorales que conduzcan las decisiones económicas, centrándolas en el mercado, que sería el único capaz de contrarrestar las intervenciones rentistas y el mejor mecanismo para la asignación de los recursos.²⁸

El pensamiento facilitador está estrechamente relacionado con los postulados de la escuela de la elección pública, cuyo fundamento se encuentra en la teoría económica neoclásica, que aunque acepta que el mercado puede tener “fallas” asegura que desempeña un importante papel disciplinario en la actuación de los agentes económicos para la asignación más eficiente de los recursos, por lo cual el Estado debe inducir y promover su eficiencia sin sustituirlo. De modo que el objetivo de las intervenciones estatales es crear un ambiente económico en el cual el mercado promueva la eficiencia y la competitividad.

²⁷ La elección pública desarrolló una “teoría” de la búsqueda de la renta, asumiendo que la conducta maximizadora de los agentes y la competencia política conducirían a los grupos de interés a buscar la obtención de rentas alrededor de las actividades del gobierno, porque los políticos y los burócratas son como cualquier individuo: buscan maximizar sus beneficios individuales (económicos y/o políticos) y en función de esto dedican esfuerzos a la promoción del bienestar social.

²⁸ Los aspectos constitucionales y electorales relacionados con las decisiones económicas del Estado pueden revisarse en Buchanan y Tullock, 1993; y Buchanan *et al.*, 1979. Mayores desarrollos sobre el rentismo se pueden encontrar en Colclough y Manor, 1994; Tullock, 1990; y Mueller, 1987. Igualmente, un resumen sobre los fundamentos de la escuela de la elección pública puede consultarse en Ayala, 1992, y Ayala, 1996.

Por su parte, la perspectiva neoinstitucionalista afirma que los diferentes conjuntos de instituciones y organizaciones económicas creadas por la sociedad y el Estado afectan el comportamiento económico de los individuos en sus elecciones y preferencias, así como la asignación de recursos y, en general, las condiciones económicas de la producción y el intercambio.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad; o, dicho de otro modo, las limitaciones ideadas para dar forma a la interacción humana. Mientras que las organizaciones son estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales en donde los individuos o los grupos constituyen sus espacios para la realización de los intercambios (North, 1995: 13-99).²⁹

La principal función de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre a través de una estructura estable para la interacción humana. En el ámbito económico, las instituciones contienen los incentivos o las restricciones que estimulan o inhiben los intercambios: comprar, vender, invertir, ahorrar, innovar o emprender cualquier actividad, de modo que las instituciones “eficientes” podrían mejorar poderosamente las relaciones mercantiles. Así, no son neutrales ni exógenas al intercambio, pero sí son diferentes a los agentes y las organizaciones que las generan, aplican, usan y vigilan.

Por otro lado, este marco de limitaciones abre las posibilidades para que los individuos diseñen y operen organizaciones económicas y sociales, que son los medios para emprender acciones colectivas, y participen en la elección social de las dis-

²⁹ Existe, además, una abundante obra del autor: North, 1969; North, 1984; North y Miller, 1976; North y Thomas, 1978. La obra de Douglas North centrada en el institucionalismo se encuentra en Furubotn y Richter, 1997; en revistas como *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, *American Economist*, *World Development*, *Economic Inquiry*, *Journal of European Economic History*, *Journal of Public Economics*, etc. Para revisar más sobre el neoinstitucionalismo se pueden consultar las obras de Bromley, 1989; Chouhury, 1994; Eggertsson, 1991; Grafstein, 1992; Hodgson, 1994; Knight, 1992; Phelps, 1986; Stiglitz, 1994, entre las más importantes.

tintas políticas públicas y el mismo cambio institucional (Ayala, 1996: 320-330).

Las instituciones, junto con las limitaciones informales o culturales, truncan las oportunidades que se dan en la sociedad. Las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades y conforme evolucionan alteran las instituciones. De este modo, las vías del cambio institucional están dadas por la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones, y por el proceso de retroalimentación a través del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en la sociedad por el paso del tiempo o por las revoluciones políticas. En el campo específicamente económico, el cambio institucional se produce por la búsqueda de mayores rendimientos (acumulación) y por la superación de los altos costos de transacción de muchos mercados (North, 1995: 18-19, 119 y 124).

La innovación institucional es un proceso complejo porque se trata de una “negociación” de demandas conflictivas entre agentes con intereses diversos y contrapuestos, por lo cual los cambios institucionales afectarán de manera desigual a los grupos sociales, siempre con ganadores y perdedores en el proceso; de ahí que cuando se impulsan grandes cambios institucionales es importante la participación, la negociación y la concertación entre los agentes para garantizar la legalidad, la legitimidad y el consenso sobre las nuevas instituciones. Sin embargo, el problema es que estas instituciones están hechas para servir a los intereses de los agentes que tienen el poder de “negociación” y no para el bienestar social en su conjunto.

Lo más importante de este planteamiento teórico son las categorías que utiliza: las instituciones que fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan el intercambio; las organizaciones económicas, políticas y sociales a través de las cuales actúan los agentes; el comportamiento de los individuos o agentes en el marco de las limitaciones institucionales y organizacionales para procurar la cooperación en el mercado; el poder coercitivo del Estado para garantizar el cumplimiento obligatorio de las ins-

tituciones, como los derechos de propiedad y los contratos; la eficiencia y eficacia de las instituciones para disminuir los costos de transacción; y la disponibilidad de la información para el mejoramiento y la eficiencia del conjunto.

El cumplimiento obligatorio es indispensable para el funcionamiento de este sistema, que suele ser resultado de los códigos de conducta internalizados, de sanciones sociales y, principalmente, de posibles represalias de una tercera parte: el Estado. Debido a que no se puede dar por sentado el cumplimiento obligatorio, se reivindica el papel coercitivo del Estado para garantizar lo anterior. Y ya que no se puede esperar que el Estado sea imparcial, se constituye en el dilema fundamental del desarrollo económico: un Estado que garantiza la acumulación y concentración desigual de la riqueza.

Éste es un rasgo cada vez más sobresaliente del modelo neoliberal, al ser crítico el cumplimiento de la especialización, de la división del trabajo y, en fin, de las relaciones que no benefician por igual a las partes. En este sentido, la parte central de la discordia es el derecho de propiedad para usar, transformar, excluir, obtener ingresos, intercambiar, transferir, etc., un bien. El Estado cumple el papel de instituir los derechos de propiedad y un sistema efectivo para garantizarlos y resolver las controversias.

Mantener estos derechos, así como los contratos, implica costos. El neoinstitucionalismo incorpora al análisis los costos de transacción, diferenciándolos de los costos de producción (que son los imputables directamente a la transformación física de un bien o servicio en la producción), como los costos que surgen en el intercambio de derechos de propiedad, atribuibles a la toma de decisiones, la información, la planeación, los arreglos y negociaciones institucionales, el establecimiento de contratos y el cumplimiento o la represalia por incumplimiento.³⁰

³⁰ Las actividades económicas en las que se hacen más visibles los costos de transacción están generalmente relacionadas con servicios bancarios y financieros diversos; diferentes tipos de seguros; arrendamientos, franquicias y concesiones; comercialización (*marketing*); cobranzas; contratación de

Desde esta perspectiva, se puede argumentar que los procesos de asignación de recursos por parte del Estado tienen diversos costos en el intercambio de derechos de propiedad, igual que ocurre con otros agentes económicos al tomar decisiones, diseñar y aplicar políticas, disponer de información, contratar recursos, etc. Así, al diseñar cualquier política pública se requieren muchos conocimientos que no se pueden aplicar sin un costoso proceso de aprendizaje, entrenamiento y capacitación de la burocracia que la va a poner en práctica y de los agentes económicos y sociales receptores.

Asimismo, como la aplicación no es simplemente un proceso técnico, sino también social y laboral, donde individuos y grupos interactúan a lo largo de la organización, habrá un costo por esta organización: monitoreo, evaluación, control, procesamiento de la información, negociación política, etc.³¹ Y tal y como afirma Douglas North:

Desde hace mucho tiempo estamos enterados de que la estructura de impuestos, regulaciones, decisiones judiciales y derecho escrito, para no mencionar sino un puñado de limitaciones formales, dan lugar a la política de las empresas, los sindicatos y otras organizaciones, que por consiguiente determinan aspectos específicos del desempeño económico; sin embargo, esta percepción no ha llevado a la teoría económica a centrarse en el modelamiento y análisis de los procesos político-económicos que producen estos resultados (North, 1995: 143).

Ésta es la mayor aportación del neoinstitucionalismo: la preocupación por incorporar el análisis económico a las instituciones y sus costos, así como los beneficios individuales y colectivos; los conflictos de interés y sus costos de negociación y transacción; el

servicios legales y jurídicos; servicios contables, fiscales, asesorías y consultorías diversas, y tramitación de licencias, permisos, concesiones y franquicias gubernamentales (Ayala, 1996: 349).

³¹ Para una mayor exploración sobre las estructuras de organización y el Estado en los marcos institucionales véase Williamson, 1989.

papel del Estado y los derechos de propiedad; el marco regulador y las organizaciones; los efectos de la competencia y la cooperación en el mercado en condiciones de información incompleta, etc. Así, el cambio tecnológico y el cambio institucional son aspectos clave de la evolución social y económica. El juego recíproco entre la política y la economía, los diversos actores y sus capacidades diferenciadas de negociación para influir en el cambio institucional y en la herencia cultural o las limitaciones informales constituyen los elementos fundamentales de esta complejidad.

Cabe recordar que el marxismo clásico ya había realizado un esfuerzo en este sentido. Los análisis de Marx sobre las fuerzas productivas (manifestación del desarrollo tecnológico) y las relaciones de producción (implicación de la organización humana y de los derechos de propiedad) son esclarecedores para estos problemas.

El inconveniente de Marx para los neoinstitucionalistas es que su análisis no garantiza un final satisfactorio para el sistema por las contradicciones propias del capitalismo; en contrapartida, el neoinstitucionalismo busca al menos mantenerlo, sacrificando, en la teoría, algunos aspectos que a la larga son centrales. Por esta razón se deja sin resolver la parcialidad del tercer actor (el Estado), que garantiza el cumplimiento obligatorio (contraviniendo incluso el método de la teoría de juegos), y que a fin de cuentas es el creador de la mayoría de las instituciones económicas y el garante de su funcionamiento para el beneficio del sistema. Por esto, sus planteamientos son utilizados por los organismos internacionales tratados en este estudio a pesar del sesgo progresista proclamado por algunos al complementar la teoría neoclásica y rebasarla ampliamente con la integración endógena de las variables antes enunciadas.

No obstante, los planteamientos del Banco Mundial son formulados por economistas neoclásicos fuertemente influenciados por el liberalismo individualista de las escuelas estadounidenses. En la actualidad han tenido que asumir las limitaciones de la economía ortodoxa e incorporar las variables del neoinstitucionalismo

para hacerlo compatible con la instrumentación de una “nueva institucionalidad económica” en los países subdesarrollados donde se ha emprendido una reforma del Estado.

Con la crisis generalizada del sistema, y al analizar los costos de transacción del intercambio (incluyendo las limitaciones formales, las organizaciones, los costos de intermediación, las garantías y la ejecución de los derechos de propiedad y de los contratos, los costos de negociación y de la burocracia, etc.), la vieja institucionalidad económica fue cuestionada y se volvió insostenible para las nuevas necesidades de acumulación. De este modo, la formulación de la política económica está siendo interpretada y valorada en términos de las condiciones institucionales de facilitación o limitación de las actividades económicas.

La realización de reformas en la política de vivienda busca la operación de una política de facilitación, es decir, la consolidación del papel intermediador y garante del Estado con una desregulación adecuada y selectiva, la privatización de sus funciones y actividades económicas para la provisión de vivienda y la atención a los derechos de propiedad (incluyendo la regularización de la tenencia de los predios). Globalmente, hacer posible el funcionamiento libre del sector.

RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

La influencia de las políticas internacionales sobre la política de vivienda en México se establece, por un lado, con la participación del país en los foros mundiales y la firma de acuerdos, convenios y declaraciones como parte de la comunidad política internacional; por otro, con los condicionamientos que integran los paquetes crediticios de los organismos financieros en el ámbito de la participación del comercio mundial y del sistema monetario y financiero internacional. Estas relaciones dependen, a su vez, de la posición de México en el contexto de la división internacional del trabajo, de las características generales y específicas del modelo de

acumulación, de las condiciones económicas y sociales internas y de la clase política que gobierna el país en los periodos analizados.

En México se pueden distinguir dos modelos bien diferenciados en la historia de la política de vivienda hasta el año 2000: uno propio del Estado intervencionista y otro coherente con el Estado neoliberal. El primero, determinado por un modelo económico relativamente estable y desarrollado en función del mercado interno y de la sustitución de importaciones, integró una política caracterizada por la provisión masiva de vivienda para los trabajadores, como producto de la intervención directa de los organismos estatales creados para ese fin. Esta política fue parte de las concepciones del “Estado de bienestar social” que acompañó, en mayor o menor medida, al modelo económico seguido hasta los años setenta. El segundo, constituido por un modelo económico abierto y de integración al mercado mundial que tiene como marco una profunda crisis, con fuertes ajustes estructurales y cargado de reformas económicas y estatales, siguió una política de vivienda de transición y cambio que trasladó la provisión de este bien al ámbito más específico del mercado mediante la participación directa de los agentes privados y la disolución de la responsabilidad del Estado.³²

Un elemento fundamental que señala la diferencia entre ambos momentos históricos es el nivel de endeudamiento externo, que comenzó a acelerarse desde mediados de los años setenta e hizo crisis en 1982, colocando al país en una posición desfavorable y de franca dependencia del sistema financiero internacional. De hecho, en este periodo empezaron a observarse los primeros condicionamientos externos que afectaron la política de vivienda en México. Finalmente, el ascenso paulatino de una nueva clase política, formada en las escuelas estadounidenses, inclinó los cambios económicos (y políticos) hacia un nuevo modelo de acumulación, que integró la economía nacional a los mercados

³² Autores citados anteriormente han estudiado este periodo desde otra perspectiva.

mundiales, especialmente a los flujos, condicionamientos y fluctuaciones de los capitales financieros que operaban de manera voraz a nivel internacional.

En este contexto se ubica la política de vivienda en México, pasando de un sistema de provisión esencialmente público a otro excesivamente mercantil. Los cambios comenzaron a ocurrir desde mediados de los años ochenta, con la generalización de la crisis, y se profundizaron durante los años noventa, bajo la influencia de los organismos internacionales.

Así, podemos afirmar que existen dos papeles protagónicos muy diferentes de la participación de México en Hábitat I y Hábitat II. México llegó a la Conferencia de Vancouver con una política de vivienda consolidada a través de la creación de los fondos nacionales de vivienda para los trabajadores (1972) y una Ley de Asentamientos Humanos (1976) recién formulada. Igualmente, el impacto posterior de la Conferencia es verificable por la elaboración de los primeros programas nacionales de vivienda (1978), la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y la formulación de la Ley Federal de Vivienda (1983); siguiendo, de algún modo, el espíritu del paradigma de “la planificación en todos los planos” que había permeado la Conferencia. Estas iniciativas, así como la producción de vivienda pública en propiedad, se llevaron adelante durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

Desde 1982, y durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), se desató en el país una crisis económica generalizada que lo obligó a pactar ajustes estructurales y cambios institucionales con el FMI y el BM. La inflación incontrolable, el aumento de las tasas de interés y la caída del poder adquisitivo salarial implicaron un subsidio desmedido de los programas de vivienda para mantener los niveles de producción y las condiciones financieras de acceso. No obstante, esta situación y las presiones de los organismos financieros internacionales obligaron a cambiar de manera paulatina la política de vivienda, que en sus inicios repercu-

tió principalmente en las condiciones financieras de los créditos y después se consolidó con los cambios institucionales, organizativos y programáticos realizados durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994). Es por esto que veinte años más tarde, en la Conferencia de Estambul de 1996, la representación oficial del gobierno mexicano asumió un papel poco relevante y más bien contradictorio con la propia Constitución Política del país al apoyar, inicialmente con Estados Unidos y Japón, la derogación internacional del “derecho a la vivienda”.

Estos cambios en la política de vivienda en México obedecieron a los principios generales de la “facilitación” que venía promoviendo la ONU con la Estrategia Global de Vivienda desde 1988 y fueron profundizados y consolidados en la Conferencia de Estambul. Los principios aprobados en esta conferencia significaron el abandono de la intervención pública y la liberalización del mercado de vivienda, el desarrollo y la protección de los derechos de propiedad, la provisión de infraestructura y el desarrollo de un sistema financiero libre en la vivienda, entre otros.

La crisis económica y el crecimiento acelerado de la deuda externa aumentó la dependencia financiera mexicana del FMI y del BM, que en última instancia promovieron, diseñaron, financiaron y controlaron los ajustes estructurales y las reformas institucionales y organizativas realizados en todos los ámbitos de la vida económica por los gobiernos neoliberales que han dirigido el país desde 1982.

Los préstamos recibidos del Banco Mundial desde 1986 condicionaron la política habitacional mexicana, en el marco ideológico y programático de las dos últimas etapas de esta organización, caracterizadas anteriormente como las del suministro para el mejoramiento del desempeño financiero institucional y la facilitación para la totalidad del sector.

El primero de estos préstamos se destinó al Programa de Renovación Habitacional para la “reconstrucción de la ciudad de México” después de los sismos de 1985 y al Fonhapo, cuya función era la implementación de programas de lotes y servicios y

vivienda progresiva. Este último organismo volvió a recibir otro crédito en 1990, alcanzando cerca de 1 250 millones de dólares por estos préstamos (Pugh, 1994: 22).

En 1989, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (Fovi) recibió del Banco Mundial trescientos millones de dólares para garantizar sus programas de vivienda de interés social medio, cuyos fondos provenían de un porcentaje de la captación bancaria derogada ese año en el marco de la reprivatización del sector. Asimismo, desde ese año comenzó a ejercerse en el Fovi otro crédito del BM por 635 millones de dólares, canalizado principalmente a la Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)³³ para apoyar y desarrollar el mercado secundario de hipotecas. A finales de 1997 se realizaron gestiones para obtener otro crédito por novecientos millones de dólares (*El Financiero*, 19 de diciembre de 1997), destinados también para el Fovi, buscando colocar al organismo en el centro del sistema y consolidar la tendencia esencialmente financiera de la política de vivienda.

Coincidentemente con este periodo de gestión y ejecución de los préstamos del Banco Mundial, se realizó y consolidó la reforma de las políticas de vivienda en México. Los ejes de esta reforma se encuentran en la progresiva desregulación del sector mediante el cambio institucional, la privatización, la reestructuración organizativa y la reorientación programática; asimismo, la mayor promoción y defensa de los derechos de propiedad y, principalmente, el desarrollo de un nuevo sistema financiero de la vivienda, con nuevas formas de gestionar los recursos financieros y nuevas condiciones para el otorgamiento del crédito, mecanismos de recuperación con reglas de mercado, desaparición del subsidio e intermediación privada del sector.

Si bien estos ejes se basan, principalmente, en los planteamientos enunciados en los documentos del Banco Mundial, existen

³³ Compañías financieras intermediarias que obtienen rentabilidad con los préstamos hipotecarios de las viviendas de interés social.

otros aspectos que han quedado rezagados en su ejecución o promoción, como, por ejemplo, el suministro de infraestructura, que aún se enmarca en el ámbito de la acción del Estado, y que en México fue reducido desde la instrumentación del programa Solidaridad y el impulso a una mayor organización y modernización de la industria de la construcción, a la que algunas empresas del sector no pudieron adaptarse y tuvieron que ceder el paso a las grandes empresas desarrolladoras de vivienda.³⁴

Es importante decir que México ha sido mencionado de manera recurrente en los documentos del Banco Mundial como ejemplo positivo en dos aspectos fundamentales: 1. La desregulación de los obstáculos normativos en el sector y las formas de operación de los organismos de vivienda, y 2. El desarrollo de un sistema financiero predominantemente privatizado cuyo eje es la liberalización de las condiciones crediticias. Sin embargo, este sistema ha demostrado sus fuertes limitaciones y se ha retirado del mercado en los momentos de crisis, como ha sucedido con los créditos hipotecarios de la banca privada, que estuvieron ausentes desde 1995 hasta 2002. Sin embargo, los recursos del Infonavit permitieron el auge de las empresas viviendistas en ese periodo. El impacto de la desregulación en el sector vivienda del periodo muestra que la participación privada no fue satisfactoria y tampoco significó un mayor acceso a la vivienda para la población más necesitada. Además, las condiciones en que operaron los organismos de vivienda y la banca privada resultaron desfavorables para las pequeñas y medianas empresas porque no pudieron competir con las más grandes; por el otro, el sistema en su conjunto se orientó hacia sectores de ingresos medios y altos.

En cuanto a la liberalización de las condiciones crediticias, el saldo fue negativo. La descontrolada expansión del crédito hipotecario de comienzos de los años noventa, así como la utilización de las hipotecas de doble indización con financiamiento ilimitado

³⁴ Estas empresas tuvieron su auge entre 1995 y 2007, pero en 2013 entraron en crisis por su incompetencia en el sector financiero.

de los intereses, hizo que el sector cayera en una profunda crisis con la devaluación cambiaria de finales de 1994,³⁵ poniendo en peligro a todo el sistema financiero nacional al crecer desproporcionadamente la cartera vencida y dejar sin liquidez a la mayoría de los bancos. El rescate del sector financiero privado por parte del Estado ha tenido un alto costo para el país: entre 1995 y 1996 constituyó más de 12% del PIB (1996), financiado con presupuestos fiscales y deuda externa.

En febrero de 1999, el Banco Mundial otorgó otro préstamo, de 505.05 millones de dólares para que el Fovi se transformara en el organismo encargado de la bursatilización de la cartera hipotecaria (Banco Mundial, 1999).³⁶ El monto de los créditos que otorgó el BM al Fovi en esos años, comparado con la inversión de los organismos de vivienda en ese periodo (1987-2000), ascendió a algo más de 38 mil millones de dólares; una cantidad poco significativa en relación con las exigencias del compromiso adquirido por el gobierno mexicano por la deuda externa (cuadro 10 del anexo estadístico).

La política de vivienda en México, ejecutada bajo los lineamientos de la ONU y los condicionamientos del Banco Mundial, fue criticada de manera frecuente por diferentes sectores de la sociedad, principalmente por su orientación mercantil y por estar alejada de las necesidades de la población de escasos recursos, ya que no tomó en cuenta las condiciones específicas del caso mexicano.³⁷ Los cambios institucionales y la reorganización del sector

³⁵ El peso se devaluó frente al dólar en alrededor de 150% y al elevarse la inflación las tasas de interés se dispararon, repercutiendo negativamente en los montos mensuales de amortización del crédito. Dicha situación provocó una mora generalizada de los deudores.

³⁶ Entre los autores que han abordado este tema se encuentra Boils, 2004.

³⁷ En los años ochenta, los cambios que se dieron en los países desarrollados sobre vivienda social ambicionaban superar las múltiples fracturas internas del mercado y las barreras que la separaban de la vivienda sin subsidio, así como los obstáculos que separaban al mercado nuevo del de segunda mano. Por ejemplo, en Francia, la reforma de 1977 tendió a generalizar la ayuda a la persona y, de este modo, atenuar el impacto del alza de los alquileres y facilitar

se realizaron de manera vertical, sin el consenso ni la participación de la población demandante y buscando debilitar la organización colectiva. El sector privado, específicamente el sector financiero, fue el más favorecidos tras la aplicación de los planteamientos de los organismos internacionales analizados en este capítulo.³⁸

el acceso a la propiedad. Estas ayudas se otorgan hoy en Francia a 25% de los hogares.

³⁸ Sobre este punto pueden citarse otros autores, como García Peralta, Imas y García (1998) y Puebla (2002).

La reforma del Estado: cambios a la legislación vinculados a la vivienda

En este capítulo se revisan los cambios legislativos relevantes sobre distintos aspectos en el tema habitacional, como el suelo, la tenencia de la vivienda y los referentes a la banca y el sector financiero.

La evolución de la economía internacional hacia un intercambio más global e interdependiente erosionó los antiguos mecanismos de acción y decisión estatales, así como las formas de relación y coordinación internacional de las políticas macroeconómicas. De esta forma, la acción estatal, que tradicionalmente resolvía los problemas de estancamiento, desempleo o inflación —básicamente a través de la regulación y el gasto público—, comenzó a recibir presiones externas e internas para reformar su estructura y ajustar su propia acción fiscal y monetaria, disciplinar sus gastos, reducir su participación económica y liberar el mercado, procurando garantizar en el ámbito internacional los servicios de la deuda y maximizar en el nacional las utilidades privadas de los capitales, mermadas por la crisis. El conjunto de estas medidas es parte de la llamada reforma del Estado.¹

¹ “El enfoque neoliberal exige cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Disminuir la intervención pública a través de la privatización y la desregulación como medios para fortalecer las finanzas públicas. Una li-

Dicha reforma implicó su redimensionamiento para superar la estructura orgánica y funcional del Estado interventor en la producción y el intercambio, así como en el bienestar social, y transformarlo en un “eficiente, facilitador, inductor y guardián” que permitiera replantear las relaciones público-privadas y la libre actuación de los agentes en el mercado.

Los planteamientos que justificaron recurrentemente esta reforma se centraron en las ineficiencias y las “fallas” generadas en su intervención en la economía y la sociedad; en la “sobrecarga” de funciones, demandas sociales, presiones económicas y políticas, que se expresaron en importantes déficit fiscales, endeudamiento, ingobernabilidad, etc., y en un entorno internacional más mundializado en el intercambio comercial y financiero, en la actividad productiva y el desarrollo tecnológico.

En México, la reforma del Estado fue un proceso que definió nuevas reglas del juego en las relaciones de producción e intercambio de la sociedad mediante el cambio institucional y la reestructuración de las organizaciones que caracterizaron la interacción económica y política de los individuos y los grupos sociales durante el largo periodo de la posguerra. Los cambios afectaron el marco institucional, las organizaciones, las regulaciones específicas, las funciones y dimensiones de las esferas pública y privada, y ocurrieron en diversos ámbitos: el constitucional, o del contrato social, el sistema político, la administración pública y las políticas públicas. Los dos procesos —relacionados y complementarios— que hasta hoy han caracterizado la reforma del Estado son la desregulación y la privatización.

La privatización tuvo entre sus objetivos transferir la propiedad o los activos públicos al sector privado, expandir y promover los

beralización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. Su objetivo consistiría en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente con una intervención estatal mínima (...) en este contexto los Estados nacionales se ven demandados por una reestructuración económica y reorganización institucional frente a las necesidades de integración” (Ayala, 1992: 143).

intercambios de derechos de propiedad, revertir la centralización en la toma de decisiones en el ámbito público y traspasar al sector privado funciones o actividades que históricamente pertenecían al sector público. Del mismo modo, la desregulación buscó reducir el control directo del Estado sobre el conjunto de la actividad económica del país, así como generalizar una estructura de decisiones y participación privada al modificar las leyes y los instrumentos jurídicos, simplificar y flexibilizar la normatividad de las organizaciones, de los procesos productivos y de los intercambios mercantiles, y reestructurar, reorientando o desmantelando, las organizaciones y los sistemas de acción pública.

Si los procesos de privatización se centraron en la transferencia de la propiedad pública y social a manos privadas, la desregulación buscó generar un ambiente económico liberalizado y competitivo mediante la eliminación de todo tipo de obstáculos a los agentes de la economía, además de la apertura de los mercados internos y externos y la simplificación de los procesos administrativos o regulatorios que por el tiempo consumido fueran costosos e inhibidores de la iniciativa privada.

En el ámbito específico de la producción de vivienda de interés social, se iniciaron procesos de privatización y desregulación que reorientaron la política de vivienda, modificaron la operación de los organismos del sector, ampliando la participación de los agentes privados —como analizamos en los capítulos anteriores—, y produjeron nuevos mecanismos de gestión y condiciones para el acceso a la vivienda.

En cuanto al marco jurídico y normativo, en 1992 se reformó el artículo 27 constitucional y se formuló una nueva ley agraria para liberar la tierra ejidal y comunitaria al intercambio privado individual y facilitar su incorporación al mercado de suelo urbano. En el mismo sentido se dieron los cambios a la regulación en materia de alquiler que controlaban la relación inquilino-arrendador, los regímenes de renta congelados y el aumento del alquiler. Las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito (LGIC), que convirtieron a las sociedades nacionales de crédito en

sociedades anónimas, constituyeron el marco jurídico de la reprivatización de la banca, que después fue un actor fundamental de la crisis del sistema hipotecario. Por último, la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) fue el mecanismo inicial para la formulación de una nueva ley del IMSS, que privatizó la captación y administración de los fondos para el retiro y los recursos para la vivienda de los trabajadores del sector privado.

A continuación analizaremos el cambio institucional en los aspectos descritos, que si bien constituyen, muchos de ellos, factores exógenos a la estructura de producción de vivienda, afectan el problema del suelo, el régimen de la vivienda en renta, el financiamiento y la captación de recursos para realizarla.

MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

La reforma al artículo 27 constitucional fue una iniciativa de Carlos Salinas de Gortari enviada a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991 y aprobada un mes después, y luego reglamentada como Ley Agraria en febrero de 1992.² El aspecto central de la reforma fue la liberación del régimen no mercantil de las tierras ejidales y comunales.³ Es importante decir que en este apartado no se pretende profundizar en la temática, sino

² El 27 de febrero de 1992 entró en vigor la Ley Agraria, que reglamenta el artículo 27 constitucional, con lo que se derogaron la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> [Consulta: 22 de junio de 2012].

³ Las tierras ejidales y las comunales se distinguen entre sí sólo por su origen histórico. Las tierras ejidales son las que, con base en el artículo 27 y mediante la reforma agraria, fueron cedidas a los núcleos de población campesina, tomando las tierras de propiedad individual que excedían las extensiones autorizadas. Las tierras comunales son las que habían pertenecido a los pueblos desde tiempos inmemorables, que la reforma agraria confirmó o restituyó si se habían perdido antes de la Revolución con la ampliación de los latifundios y la reforma liberal (Azuela, 1989: 107).

aportar algunos elementos para llamar la atención sobre la complejidad y la importancia de esta reforma.

Las características básicas de las formas colectivas de propiedad establecían que eran imprescriptibles, inalienables e inembargables, y estaban reglamentadas como un sistema corporativo en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972. Este régimen de propiedad constituía la expresión jurídica más importante de las relaciones entre el campesinado y el Estado posrevolucionario, como una categoría especial del derecho, como base de una relación política particular y de legitimidad para el Estado mexicano.⁴

Para los objetivos de este trabajo, la “urbanización” de las tierras ejidales y comunales situadas alrededor de las ciudades era una de las formas tradicionales de inserción de la población empobrecida y un mecanismo de expansión territorial de las ciudades. La falta de tierra para alojar a los contingentes de migrantes y a la población urbana empobrecida se resolvió mediante el fraccionamiento “irregular” de los ejidos y las tierras comunales, las propiedades civiles y públicas, donde se mezclaban en complejas redes la necesidad de los colonos y ejidatarios empobrecidos, la corrupción de los fraccionadores ilegales y los funcionarios públicos y la utilización clientelista de los partidos políticos y otras organizaciones. Los fraccionamientos “informales” se habían convertido, hasta los años ochenta, en la modalidad más generalizada para la formación de los llamados asentamientos irregulares en las áreas periféricas de las grandes ciudades; asimismo, se habían convertido, a través de diferentes organizaciones de barrio, en una fuerza política capaz de presionar al gobierno y cuestionar su legitimidad. Éste fue el primer llamamiento para establecer una reforma urbana que habría de regularizar, en primer término, la tenencia de los

⁴En 1988 existían más de 28 mil ejidos y comunidades agrarias, que representaban alrededor de 50% de la tierra censada, que desde el punto de vista demográfico, económico y social tenían una importancia vital en el sistema de relaciones productivas del agro, aunque el sector se hallaba en crisis por el abandono de cualquier política estatal que lo incentivara.

TABLA 1

PROCEDIMIENTOS DE DESINCORPORACIÓN DE TIERRAS DEL RÉGIMEN EJIDAL

<i>Procedimiento</i>	<i>Tipo de tierra por su destino</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Ley Agraria</i>
Expropiación	Parcelada y de uso común	Satisfacer una causa de utilidad pública	De 1993 a 1997
Adopción del dominio pleno	Parcelada	Otorgar al ejidatario derecho pleno sobre su parcela	Artículo 23, fracción IX, 1981
Aportación de tierras a una sociedad civil o mercantil	Uso común	Propiciar la producción y productividad de las tierras con la constitución de la sociedad	Artículo 23, fracción IX, 1975
Asignación de solares una vez delimitada la zona de asentamiento humano	Tierras del asentamiento humano	Otorgar derecho pleno a los ejidatarios y avedindados sobre su solar, lo que posibilita la integración del patrimonio familiar	Artículo 23, fracción VII, 1965 a 1969
Terminación del régimen ejidal	Todas las tierras del ejido	Finiquitar la organización ejidal cuando no existan condiciones ni razones para su permanencia	Artículo 23, fracción IX, 1992

FUENTE: Elaboración propia y además información de *Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda*. Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_13/Estrategias.pdf> [Consulta: 22 de junio de 2012].

predios, y de hacer posible, después, la incorporación legal de la tierra ejidal y comunal al mercado inmobiliario. El procedimiento que se siguió para desincorporar las tierras del régimen ejidal puede resumirse en la tabla 1.

En términos de los objetivos generales de esta reforma, además de transformar las bases fundamentales del Estado mexicano posrevolucionario intentaba consolidar las relaciones mercantiles tanto en el ámbito de la producción como en el inmobiliario. Con la reforma se trataba de enfrentar las contradicciones que, por un lado, mantenían fuera del mercado —con control colectivo y político— las decisiones de producción e intercambio de esta

estructura agraria y, por el otro, lo que de hecho sucedía, la renta de las parcelas, la utilización para fines no agropecuarios y el fraccionamiento para uso urbano (Verduzco, 1992: 3-8). En cuanto a esto último, el objetivo era organizar un mercado inmobiliario formal en los asentamientos humanos irregulares mediante la transformación del uso de suelo para fines urbanos, el intercambio libre y legal de los bienes y servicios y el financiamiento para la construcción de la infraestructura necesaria para responder a las nuevas condiciones del mercado (Pradilla, 1992: 9-14).

Entre los efectos que la nueva ley iba a suscitar en el futuro inmediato y a largo plazo se planteaban: *a)* la privatización y mercantilización creciente del ejido y las tierras comunales, *b)* el aumento de la concentración de la tenencia de la tierra, *c)* la expulsión masiva de la población campesina excedente, *d)* la presencia de contingentes migratorios que presionarían la urbanización periférica de las tres zonas metropolitanas y las ciudades fronterizas del país, y *e)* el crecimiento de la población relativa y el desempleo.

La reforma transformó la estructura agraria de los núcleos de población ejidal y comunal, pero sus efectos en las periferias urbanas pudieron constatarse fundamentalmente con la incorporación generalizada de estas tierras al mercado inmobiliario urbano a través de la regularización masiva de los predios irregulares y de los programas estatales y municipales de conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, cuya base es la incorporación de la tierra ejidal y comunal.⁵ La proliferación en la periferia de conjuntos habitacionales se incrementó a partir del año 2000 (Eibenschutz y Goya, 2009).

Inmediatamente después de la reforma se contempló la operación, a partir de 1993, a través de la Procuraduría Agraria, del Programa de Titulación de Bienes Ejidales y Comunales, que in-

⁵ Artículo 87 de la Ley Agraria: “Cuando los terrenos de un ejido se encuentran en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras”.

cluiría más de cien millones de hectáreas comprendidas en cuatro millones de parcelas agrícolas y cuatro millones de lotes urbanos. Asimismo, gran parte de la reserva territorial proyectada para la ejecución del Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 era de tierras con este régimen⁶ que al incorporarse al mercado formal inmobiliario reprodujeron las prácticas típicas de dicho sector, como la privatización de medianas y grandes extensiones de suelo en zonas estratégicamente ubicadas, manteniéndolas ociosas, a la espera de la generación de mayor renta con la introducción de servicios, equipamiento e infraestructura.

Los datos correspondientes al suelo en México para 1999, de acuerdo con el Registro Nacional Agrario (RAN), pueden verse en el cuadro 1. De acuerdo con la misma fuente, en los cuadros 2 y 3 se presentan la estructura de la tenencia de la tierra y un resumen de la tierra con aptitud habitacional por organismo.

En 1995 se instrumentó el Programa de Incorporación de Suelo Social (Piso), coordinado conjuntamente por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), con el objetivo de “inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal que, con aprobación y justo beneficio de los núcleos agrarios, sean puestos en oferta legal, al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de vivienda y desarrollo inmobiliario” (Sedesol, 1998).

Este programa surge por las necesidades esenciales de suelo para la vivienda y el desarrollo inmobiliario en general, y responde al nuevo marco legal proporcionado por las reformas. Según datos de la Sedesol, 102 265.5 hectáreas se incorporaron al desarrollo

⁶Se estima que en el periodo 1995-2000 la demanda de suelo para satisfacer el crecimiento de la población era de 150 mil hectáreas aproximadamente. El Programa Nacional de Vivienda de dicho periodo calculó la incorporación de alrededor de 77 mil hectáreas como reserva territorial para la vivienda, con los planes de desarrollo de las ciudades medianas. Destaca el hecho de que la mayor parte de esta superficie corresponde a tierras de origen ejidal y comunal.

CUADRO 1
 INFORMACIÓN GENERAL SOBRE SUELO EN MÉXICO
 (1999)

<i>Concepto</i>	<i>Hectáreas</i>
Superficie nacional total	196 718 300
Propiedad ejidal	84 686 526
Propiedad comunal	16 838 790
Propiedad privada	73 424 495
Colonias	3 639 140
Terrenos nacionales	6 600 975
Centros de población	10 370 938
Otros (ciudades, cuerpos de agua, zonas federales, parques nacionales)	11 072 947

FUENTE: Las cifras fueron tomadas del reporte del Registro Agrario Nacional (RAN), pero debe observarse que la suma de los factores hace 195 678 425, mientras que en la parte inicial del recuadro se afirma que el total de la superficie nacional es de 196 718 300; la fuente presenta una diferencia de 1 039 875 hectáreas.

urbano y a la vivienda (cuadro 4). Estas hectáreas podrían haber cubierto las necesidades de crecimiento de la población urbana, que en esos cinco años aumentó en 5.7 millones, si se calcula una densidad de sesenta habitantes por hectárea.

Con respecto a la regularización de los predios, desde finales de los años ochenta ha sido impulsada con mayor fuerza, y la reforma fue un paso fundamental para su agilización. Mediante el mecanismo de expropiación concertada, en el año 2000 se integró, expropió y enajenó suelo de propiedad social que fue incorporado a la reserva territorial de los gobiernos estatales y municipales, como puede verse en el cuadro 5.

En total, fueron 523 hectáreas las que se expropiaron e integraron, pero si esta superficie se hubiera dedicado íntegramente a los programas de vivienda, con el objetivo de generar una bolsa de suelo estimada en 26 178 lotes de doscientos metros cuadrados —a los cuales habría que descontar las áreas o zonas destinadas a

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
(JUNIO DE 1999)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Propiedad %</i>			<i>Terrenos</i>		
		<i>Ejidal</i>	<i>Comunal</i>	<i>Privada</i>	<i>Colonias</i>	<i>%</i>	<i>Otros</i>
Aguascalientes	558 900	45.82	2.39	47.24	0.66	n/e	3.88
Baja California	7 011 300	79.59	3.20	3.51	2.84	4.07	6.78
Baja California Sur	7 367 700	71.35	n/e	11.77	2.12	6.65	8.11
Campeche	5 183 300	58.51	n/e	21.52	0.89	18.58	0.51
Coahuila	15 157 100	42.29	0.08	52.51	1.58	0.55	3.00
Colima	545 500	53.15	1.10	38.62	n/e	n/e	7.13
Chiapas	7 388 700	44.54	11.35	32.93	1.10	5.40	4.68
Chihuahua	24 708 700	36.90	2.31	48.84	4.53	4.75	2.66
Distrito Federal	149 900	7.91	14.15	17.07	n/e	n/e	60.87
Durango	11 964 800	49.17	21.35	26.28	1.14	0.67	1.40
Guanajuato	3 058 900	40.41	0.08	55.49	0.02	n/e	4.01
Guerrero	6 379 400	49.95	25.69	18.26	0.39	n/e	5.70
Hidalgo	2 098 700	40.25	5.75	51.31	0.47	n/e	2.22
Jalisco	8 013 700	31.10	10.18	55.97	0.25	n/e	2.50
México	2 146 100	40.16	13.27	19.33	0.14	n/e	27.10
Michoacán	5 986 400	40.04	10.13	46.36	0.09	0.07	3.31
Morelos	494 100	63.91	13.29	19.75	0.55	0.08	2.42
Nayarit	2 762 100	44.28	33.90	17.75	n/e	n/e	4.08
Nuevo León	6 455 500	29.77	2.12	63.78	1.72	n/e	2.61
Oaxaca	9 536 400	19.51	66.53	7.76	1.22	n/e	4.98
Puebla	3 391 900	36.75	8.79	42.74	0.06	3.64	8.03
Querétaro	1 176 900	40.76	4.79	50.51	0.85	0.49	2.60
Quintana Roo	5 035 000	53.53	n/e	3.31	n/e	12.65	30.50
San Luis Potosí	6 284 800	63.40	1.83	24.59	1.69	n/e	8.49
Sinaloa	5 809 200	55.18	7.72	25.24	0.46	n/e	11.39
Sonora	18 493 400	28.05	6.19	49.02	2.32	12.35	2.07
Tabasco	2 466 100	44.46	0.15	34.67	6.53	9.32	4.87
Tamaulipas	7 982 900	29.99	2.25	55.84	3.37	0.04	8.51
Tlaxcala	391 400	47.36	0.02	43.54	n/e	n/e	9.07
Veracruz	7 281 500	38.38	1.60	49.89	6.51	1.83	1.79
Yucatán	3 934 000	51.15	0.03	27.85	n/e	6.35	14.62
Zacatecas	7 504 000	48.57	1.25	46.67	0.46	n/e	3.05
Total	195 678 425						

FUENTE: Registro Agrario Nacional (RAN).

n/e: No existe dato.

LA REFORMA DEL ESTADO

CUADRO 3

RESUMEN NACIONAL DE TIERRA CON APTITUD HABITACIONAL POR ORGANISMO
(SUPERFICIE EN HECTÁREAS)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Institutos y fideicomisos</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Fovissste</i>
Aguascalientes	728.1	6.62	0.02
Baja California	385.82	91.22	n/e
Baja California Sur	n/e	40.94	11.11
Campeche	12.6	n/e	5.45
Coahuila	1 649.22	11.08	2.12
Colima	374.63	16.07	2.78
Chiapas	339.23	44.19	3.00
Chihuahua	284.28	15.68	3.50
Distrito Federal	n/e	0.24	47.25
Zona metropolitana	n/e	5.43	n/e
Durango	n/e	5.87	0.81
Guanajuato	161.66	34.86	4.40
Guerrero	n/e	2.20	4.54
Hidalgo	28.46	67.38	7.17
Jalisco	4.37	31.94	17.96
México	1 000.19	21.53	37.75
Michoacán	150.17	26.93	n/e
Morelos	25.58	8.13	12.69
Nayarit	6.86	6.70	0.90
Nuevo León	213.52	300.87	6.00
Oaxaca	194.53	23.48	n/e
Puebla	19.76	39.82	15.56
Querétaro	11.06	32.54	n/e
Quintana Roo	4 912.14	34.03	9.36
San Luis Potosí	n/e	41.66	2.00
Sinaloa	62.35	n/e	24.23
Sonora	n/e	12.59	12.92
Tabasco	131.7	4.18	16.58
Tamaulipas	25.89	24.84	0.22
Tlaxcala	16.73	12.15	n/e
Veracruz	65.49	60.87	19.51
Yucatán	309.62	n/e	13.50
Zacatecas	n/e	n/e	n/e
Total	11 113.96	1 024.04	281.34

FUENTE: Registro Agrario Nacional (RAN).

n/e: No existe dato.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 4
CIFRAS REPORTADAS POR EL PROGRAMA PISO, 1995-2000
(HECTÁREAS)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Totales por rubro
Incorporación a través de la regularización	21 581.9	5 809.9	9 087.1	7 193.9	6 758.2	4 655.4	55 086.7
Dominio pleno	0	0	3 492.4	518.3	17 309.8	4 231.5	25 552.1
Expropiación concertada	1 587.2	3 016.5	5 969.0	2 308.5	2 627.2	296.5	15 805.1
Inmobiliaria ejidal	0	0	2 948.1	643.5	2 130.9	98.8	5 821.5
Total por año	23 169.1	8 826.5	21 496.7	10 664.3	28 826.3	9 282.4	102 265.5

FUENTE: <www.sedesol.gob.mx> [Consulta: 4 de septiembre de 2001].

CUADRO 5
INCORPORACIÓN DE SUELO DE PROPIEDAD SOCIAL
A RESERVA TERRITORIAL EN SEIS ESTADOS

Estados	Municipio	Poblado	Superficie (ha)	Número de lotes
Campeche	Campeche	Lázaro Cárdenas	42	2 110
Coahuila	Frontera	Villa Frontera	7	375
Durango	Gómez Palacios	Filadelfia	117	5 890
Morelos	Cuatla	Cuatla	5	250
Morelos	Yautepec	Yautepec	1	96
Nuevo León	Cadereyta	El Refugio	23	1 150
Nuevo León	Cadereyta	La Escondida	17	889
Tamaulipas	Cd. Victoria	La Presa	308	15 418
Total			523	26 178

FUENTE: Cabrera (2001). "Incorporación de suelo social a las reservas territoriales para los programas de vivienda". Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Vivienda de Interés Social en México y sus perspectivas para el Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 4 de septiembre de 2001.

equipamiento urbano, que calculamos en 35% de la superficie total—, se hubiera alcanzado una superficie disponible aproximada de diecisiete mil lotes de doscientos metros cuadrados (Cabrera Rodríguez, 2001).

El marco legal proporcionó una mayor flexibilidad para realizar estos procesos de incorporación y privatización de la tierra, lo que agudizó el problema de la urbanización periférica por la escasez de suelo a precios accesibles para la producción social de vivienda urbana de los sectores de la población empobrecida, más aún si tomamos en cuenta que el marco legal y la política no contemplaban ningún mecanismo, programa extraordinario o alternativa específica al asentamiento espontáneo que respondiera a la demanda.

Un análisis detallado de la incorporación de suelo ejidal para la vivienda social rebasa los alcances de esta investigación, pero se puede afirmar que las reservas territoriales del consorcio Ara (fundado en 1977) ascendían a 13.6 millones de metros cuadrados en 1999, lo que representaba una capacidad de 90 370 viviendas, equivalentes a 106 191 de interés social.

Para 2003, Ara contaba con una reserva de 21.5 millones de metros cuadrados, suficiente para construir 131 619 viviendas de interés social (Consortio Ara, 2003: 22). Aunque no se cuenta con información acerca del origen de este suelo, es probable que las modificaciones a la legislación hayan favorecido su adquisición.

MODIFICACIONES A LAS REGULACIONES INQUILINARIAS

Hasta el censo de 1990, cerca de 23% del inventario habitacional nacional era vivienda “no propia”.⁷ Si observamos el periodo que va de 1950 a 1990, encontramos una clara tendencia a la dismi-

⁷ Así se denomina en los censos. La vivienda “no propia” puede incluir diversas formas de tenencia, como las viviendas proporcionadas coyunturalmente por algunos empleadores (porteros, veladores); también puede dejar de lado una parte indeterminada de viviendas alquiladas.

nución de la vivienda “no propia”, sobre todo si lo comparamos con el casi 46% que arrojó el censo de 1960.

Según el estudio realizado por Coulomb y Sánchez Mejorada, en números reales, la vivienda “no propia” se incrementó en la zona metropolitana de la ciudad de México, y el comportamiento tendencial es que mientras su número disminuye rápidamente en las áreas centrales, aumenta en las colonias populares periféricas para atender la demanda de ese sector de la población y servir de suplemento de ingreso a los caseros informales (Coulomb y Sánchez Mejorada, 1991: 17-25).

La vivienda en renta se desarrolla en un marco jurídico amplio que norma desde su producción hasta la solución de las controversias entre arrendadores y arrendatarios. El régimen y la extinción de los contratos de arrendamiento de inmuebles se rigen por el Código Civil, que existe en el Distrito Federal desde 1932 y la mayoría de los estados lo toman como modelo.

En 1942 se estableció el primer decreto de prórroga de contratos y congelamiento de renta, que no se renovó con otros decretos hasta 1948. En ese año se prorrogaron por tiempo indefinido los contratos de arrendamiento de las casas destinadas a habitación y la medida abarcó a los inmuebles con alquileres mensuales de entre 350 y 650 pesos a la fecha en que se estableció su congelación. Por lo general, esto implicó el deterioro de las viviendas, al descuidarse su mantenimiento por parte de los propietarios, quienes a su vez decidieron no construir o adquirir inmuebles para rentar.

En 1989, el gobierno mexicano y el Banco Mundial celebraron el contrato 2 947 para el financiamiento de trescientos millones de dólares, orientados a la operación de programas de vivienda de interés social a través del Fovi. En dicho contrato se estableció el compromiso de realizar un estudio sobre la vivienda en alquiler que diagnosticara el mercado de vivienda en arrendamiento, explicitara las barreras legales, fiscales y administrativas en el subsector y planteara las posibles medidas para su activación e impulso.

LA REFORMA DEL ESTADO

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA “NO PROPIA” NACIONAL
Y EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1950-2000

	1950	1960	1970	1980	1990	2000*
Vivienda total nacional	5 259.30	6 409.10	8 286.30	12 074.60	16 035.20	21 954 733
Vivienda en propiedad	3 353.30	3 468.50	5 471.30	8 213.90	12 486.80	17 124 692
Vivienda “no propia”	1 906.00	2 940.60	2 815.00	3 860.70	3 548.30	4 830 041
Participación porcentual	36.2	45.8	33.9	31.9	22.9	22.0
Distrito Federal	74.6	79.1	62.5	52	34.8	28.9**
Área metropolitana	72.5	77	57.2	46	30.5	n.d.

FUENTE: INEGI (2001), *Indicadores Sociodemográficos de México, 1930-2000*, p. 264. Sedeco (1998), *Agenda Estadística del Distrito Federal*. Conapo (1998), *Escenarios demográficos y urbanos en la zona metropolitana, vivienda de la ciudad de México, 1990-2010*.

* INEGI. 2001. *XII Censo General de Población y vivienda, 2000. Tabulados básicos*.

** Incluye viviendas rentadas, prestadas o en otra situación.

Este compromiso se cumplió con el estudio realizado en 1990,⁸ y sus recomendaciones se inscribieron en las líneas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se señala que se impulsaría la vivienda en arrendamiento con medidas como la revisión del marco jurídico y la actualización de los códigos civiles (Sedue, 1989b: 113).

En otro estudio realizado a escala nacional por la Sedesol (Sedesol, 1993, y Sedue, 1990), antes de las reformas en torno a algunas disposiciones en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda se encontró que algunos aspectos medulares del régimen de arrendamiento, como el monto y la forma de fijar la renta inicial, la duración y la prórroga del contrato, y el incremento a las rentas por prórroga, tenían una disposición muy diferenciada en los estados de la República.

La iniciativa que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal

⁸ Los resultados de este trabajo se encuentran en: Sedue, 1990.

de Protección al Consumidor, planteaba que mientras la población y el parque de vivienda en el Distrito Federal se habían incrementado de manera permanente, el de vivienda en arrendamiento había ido en continuo decremento, por lo cual era necesario ampliar los esfuerzos para generar vivienda con este régimen. Se argumentó, entonces, que las reformas de 1985 habían tenido un efecto inhibitorio en las inversiones, ya que la complejidad y duración de los litigios no fomentaban la edificación de este tipo de vivienda.⁹ En este sentido, se decía que el marco legal anterior otorgaba “facilidades excesivas al inquilino irresponsable”, mientras que el arrendador se encontraba en clara desventaja, por lo que la oferta no crecía, debido al gran número de obstáculos que generaban incertidumbre para la inversión.

El eje fundamental de la iniciativa estuvo fincado en el problema del incremento de las rentas con la visión clásica del mercado, al plantear que se debía a la gran demanda de vivienda en alquiler con relación a la poca oferta existente.¹⁰ La iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados por el gobierno el 7 de julio de 1993 y fue aprobada, en un tiempo muy reducido, el 12 de julio del mismo año.

Las reformas han servido para ampliar la discusión que posteriormente suscitó el tema, ya que aparentemente no modificaron la tendencia a la disminución del parque habitacional con este régimen ni propiciaron la participación privada. Peor aún, desaparecieron los programas de este tipo en los organismos públicos de vivienda, a través de los cuales se hubieran inyectado recursos para impulsar al sector. Como vimos en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”, en 1963, al crearse este programa, la tenencia de la vivienda social pasó de alquiler

⁹ La duración de los juicios de arrendamiento, desde su inicio hasta su terminación, era, en la práctica, de alrededor de tres años (Sedue, 1990: 70).

¹⁰ El decremento del parque habitacional en renta se ha venido dando por razones mucho más complejas que la simple ecuación matemática del mercado.

a propiedad, con lo que la acción del sector público incentivó la producción de vivienda en propiedad privada.

Una parte de las discusiones sobre el tema se relacionó con el régimen de rentas congeladas, sostenido por el sector privado y el gobierno como la principal causa del decaimiento de la inversión en vivienda de arrendamiento.¹¹ Se argumentaba que la producción comercial de vivienda en alquiler había ido en continuo decremento y se le había orillado a desaparecer en las grandes ciudades del mundo durante las dos últimas décadas (Martín, 1993: 34-39). La razón aducida con frecuencia era la decreciente rentabilidad de la producción y las operaciones comerciales de este tipo de vivienda, particularmente en las áreas centrales de las grandes ciudades. El elemento fundamental de este razonamiento era el incremento exponencial del precio de los terrenos con relación al resto de los elementos que intervienen en la formación del precio total de la operación inmobiliaria habitacional (Martín, 1993: 35).

En este sentido, cabe destacar la tesis de Pradilla, quien afirma que la escasez y el monopolio en el mercado del suelo y la vivienda son fuente de rentas y ganancias extraordinarias y especulativas; además, en condiciones de restricción monopólica de la oferta de suelo compiten muchas actividades urbanas, como el comercio, los servicios, las oficinas, los condominios, etc. —más rentables aún con la liberación de los alquileres—, ya que en casi todos los casos tenían como usuario al capital y no a los perceptores

¹¹ Al respecto, Coulomb apunta que el capital inmobiliario no invierte en la construcción de vivienda en renta por los largos plazos de rotación y recuperación de la inversión más las utilidades que se pudieran obtener, que requieren de un tiempo mucho mayor que el de la vivienda en venta. La vivienda en arrendamiento funciona en términos de rentabilidad más bien para el capital involucrado en la administración y no en aquel que la genera; por lo tanto, es un error creer que existen capitales interesados en la producción, ya que ésta no constituye un negocio. Dicha realidad es válida incluso para momentos de poca inflación y gran estabilidad económica, en los que el capitalista evaluará distintas posibilidades de rentabilidad y dirigirá su inversión a donde sea mayor. Véase Coulomb, 1994, y *La Jornada*, 27 de julio de 1993.

de salarios. Esto reducía la disponibilidad de tierra e inmuebles, elevaba los precios, contraía la demanda solvente y dificultaba la realización de la inversión y la ganancia. Lo mismo ocurría con el capital de crédito, generalmente escaso, por el cual competían la vivienda en venta y en renta, siendo más segura y rentable la primera (Pradilla, 1993a: 13-20).

Este problema se agudizaba al plantearse la producción de vivienda de interés social en arrendamiento: una vivienda terminada con las características mínimas de habitabilidad sólo era accesible para personas con ingresos mensuales superiores a cuatro veces el salario mínimo (Pradilla, 1993a). Por lo tanto, la vivienda nueva para arrendamiento que pudiera producir la iniciativa privada no era una opción para la población de bajos ingresos. La ausencia de demanda efectiva iba en aumento debido a la pérdida del poder adquisitivo del salario, el creciente desempleo y el continuo empobrecimiento; por esta razón, seguramente no habría inversión empresarial en la vivienda popular en renta y los sectores populares la seguirían encontrando en las colonias periféricas, en las vecindades, los cuartos de azotea, etc., con condiciones mínimas de habitabilidad. Por último, tampoco habría demanda de vivienda en renta si sus costos igualaban o superaban los de la amortización de la vivienda popular en venta; en este caso, siempre se preferirá comprar una vivienda en propiedad.

REFORMA FINANCIERA Y REPRIVATIZACIÓN BANCARIA

Una de las reformas más importantes llevadas a cabo por el gobierno de Salinas de Gortari fue, sin duda, la del sistema financiero, que abarcó cambios institucionales y regulatorios en el conjunto del sistema y modificó estructuras jurídicas y administrativas de los distintos intermediarios, con el objetivo de adecuarlas a las exigencias de la creciente integración a los mercados financieros y al liderazgo de este sector en la economía internacional.

Este proceso se puede definir a través de la liberalización de las tasas de interés, la eliminación del encaje legal y la canalización selectiva del crédito; de dos reformas constitucionales, tanto para la reprivatización de la banca como para dar autonomía relativa al Banco de México, además de las reformas a los servicios financieros en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC). Obviamente, profundizar en este proceso y en cada una de las reformas está fuera del alcance de este trabajo; no obstante, se presenta un breve panorama con sus implicaciones para el crédito hipotecario dirigido a la vivienda.

Si revisamos la evolución del sistema financiero mexicano hasta la década de 1980, observamos una fuerte rectoría del Estado, cambios de un régimen especializado de servicios a otro de carácter múltiple, la creación y el desarrollo del mercado de valores y deuda pública, la conformación de importantes grupos financieros que empezaron a controlar el sistema y la nacionalización de la banca en 1982 (comentada en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”).

A finales de 1988 se tomaron las primeras medidas para profundizar los cambios del sistema financiero mexicano, que preveían la liberación de las tasas de interés, la desaparición del encaje legal y la sustitución momentánea por el coeficiente de liquidez, así como la eliminación de la canalización selectiva del crédito.

En realidad, el proceso de liberación de las tasas de interés ya había comenzado desde mediados de los años ochenta, de manera controlada pero progresiva. Cabe recordar que anteriormente estaban sujetas a estrictos mecanismos de control por parte del Banco de México. Un antecedente cercano fue la creación del Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) en 1979, de modo que sirviera como indicador para la aplicación de las tasas de interés en los diseños de las hipotecas. Si bien las tasas aplicadas estaban fuertemente controladas, la acelerada inflación que se dio a partir de 1982 y el subsidio que se debía proporcionar ante la falta de recuperación del crédito en términos reales provocaron

que fueran liberadas de manear paulatina. Paralelamente, se establecieron nuevos diseños de hipotecas con indicadores duales o tasas ajustables y se incorporó el mecanismo de refinanciamiento de intereses, aunque sin sobrepasar ciertos topes establecidos. Dicho proceso concluyó en diciembre de 1988 con la liberación definitiva de las tasas de interés a las variaciones del mercado y la implementación del diseño hipotecario que cada organismo financiero quisiera ofertar. Con el mismo paquete se eliminó el encaje legal.¹²

En cuanto a la canalización selectiva del crédito hacia las actividades productivas u otras consideradas prioritarias, quedaron sin efecto desde los primeros días de 1989. Es importante señalar que con este mecanismo se beneficiaba con créditos en condiciones preferenciales a los sectores agrícola e industrial, y a algunas actividades públicas del Estado, entre las que se encontraba la construcción de vivienda. La principal fuente de fondeo era el Fovi, con un porcentaje de la captación bancaria que se canalizaba de manera obligatoria con este mecanismo.

A finales de 1989, el Ejecutivo envió al Legislativo una serie de iniciativas para reformar el conjunto de normas que regulaban el funcionamiento del sistema financiero, que fueron aprobadas ese mismo año. Los objetivos planteados en el paquete eran disminuir la excesiva regulación y mejorar la supervisión del sistema, reconocer nuevos intermediarios y regular sin excesos su funcionamiento, fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala, y promover una mejor cobertura de los mercados, así como una mayor competencia entre los intermediarios.¹³ Estas modificaciones proporcionaban un nuevo carácter al sistema financiero, lo que obligaría, más tarde,

¹² Véase lo referente al encaje legal en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”.

¹³ Fueron modificadas la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito,

conjuntamente con la privatización de los bancos, a discutir una nueva ley general de instituciones de crédito.

Cuatro meses después, la reforma adquiriría un carácter mucho más radical con las iniciativas de reforma a los artículos 28 y 123 de la Constitución, con las cuales se suprimía la exclusividad del Estado en la prestación de los servicios bancarios, para traspasarla a manos privadas. Mientras se preparaban los paquetes para la venta de los bancos, en julio de 1990 se expidió la Ley de Instituciones de Crédito, que regularía el sistema en marcha. Los aspectos que resaltan de este marco jurídico son las reglamentaciones sobre los porcentajes de participación de las personas físicas o morales en el capital social de los bancos (hasta 10%); las prohibiciones de las llamadas “operaciones de complacencia”, es decir, los contratos de crédito a los accionistas, empleados, parientes o empresas en que participan dichas personas; las disposiciones generales sobre la constitución en sociedades anónimas de todas las instituciones de banca múltiple y las relaciones de inversión entre agrupaciones financieras, casas de bolsa y otras instituciones o intermediarios financieros no bancarios.¹⁴

En junio de 1992, una vez concluido el proceso de privatización de la banca, se vuelven a realizar reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, para permitir nuevas formas de participación al capital nacional y extranjero tanto en la banca como en las sociedades que controlaban los grupos financieros, así como para reconocer nuevos intermediarios (las sociedades de ahorro y préstamo) e incorporar nuevos servicios, como la captación de recursos y la administración de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), dispuesto en febrero de 1992.

En mayo de 1993, un nuevo paquete de reformas fue enviado al Congreso de la Unión. Esta vez los objetivos se orientaron a pro-

la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Inversión (Ortiz Martínez, 1994: 57).

¹⁴ Véase Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1990.

fundizar la liberalización del sistema mediante la desregulación de muchas de sus actividades; a permitir la realización de nuevas operaciones; a privatizar y reestructurar el sistema de información (función realizada por el Banco de México); a lograr una mayor apertura del mercado de valores; a crear el Sistema Internacional de Cotizaciones para adecuarse a la internacionalización de este mercado; a conseguir la autorización para que las instituciones de seguros participaran en el capital social de otras instituciones financieras y, por último, a simplificar los procedimientos y las reglamentaciones para la fusión de instituciones y el traspaso de cartera entre las mismas. En este mismo paquete también se enviaron las iniciativas de reforma a los artículos 28, 73 y 123, para dotar de mayor autonomía al Banco de México.

Finalmente, como ya se advirtió, es necesario señalar los cambios en materia financiera según las disposiciones acordadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre los que podemos resaltar el trato no discriminatorio y nacional a las instituciones financieras transnacionales; el acceso libre al mercado para realizar operaciones financieras, en especial las de valores; la facilitación de operaciones financieras transfronterizas; la autorización para prestar nuevos servicios financieros a las instituciones transnacionales; la prohibición de realizar expropiaciones; la libertad a los inversionistas para hacer transferencias de pagos y utilidades en la moneda de su elección; el establecimiento de empresas subsidiarias y porcentajes graduales de participación en las instituciones nacionales. No obstante, el atraso y la debilidad de la banca mexicana con relación a la de Estados Unidos y Canadá hicieron que el sector fuera relativamente protegido en los acuerdos del TLC, para evitar desplazamiento por la competencia extranjera. Así, las entidades externas no podían controlar más de 12% del total de los activos del sector hasta el año 2000.

En cuanto al proceso de privatización bancaria, en septiembre de 1990 se establecieron los acuerdos, los principios y las bases para llevarla a cabo. Las negociaciones y subastas de los distintos paquetes duraron aproximadamente un año (de abril de 1991 a

mayo de 1992); los dieciocho bancos pasaron a manos privadas con un costo promedio de tres veces y medio en relación a su valor en pasivos, lo que representó cerca de 38 mil millones de nuevos pesos (poco más de 10 800 millones de dólares). Gran parte de las adquisiciones se realizaron a crédito y los nuevos banqueros llevaron adelante una política agresiva para la recuperación de sus inversiones, con base en márgenes financieros excesivamente altos. La aparente bonanza del sistema en realidad nunca existió, ya que la cartera vencida comenzó a aumentar de manera inmediata (al siguiente año de la conclusión de la privatización ya alcanzaba 9% de la cartera total) y se elevó drásticamente con el problema cambiario de diciembre de 1994, sobrepasando 19% en 1996. La crisis de la banca por su cartera vencida y el aumento del endeudamiento externo sólo pudo paliarse con el rescate del gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que para inicios de 1996 ya llevaba gastados más de 120 mil millones de nuevos pesos y había inyectado a los bancos tres veces más fondos de los que se habían obtenido con su venta (Correa y Martínez, 1999).

La desregulación de las operaciones financieras que acompañó a la reprivatización de los bancos trajo consigo la activación de los créditos hipotecarios. El control de la inflación, el aumento de la liquidez y la posibilidad de aplicación de diseños hipotecarios con tasas liberadas fomentaron una fuerte expansión de la cartera hipotecaria, que pasó, como proporción del PIB, de 2% en 1989 a 8.2% en 1994. La cartera hipotecaria invertida específicamente en vivienda pasó de 1.9% en 1989 a 7.6% en 1994. El principal destino de estos recursos fue la adquisición de vivienda media y residencial.

Del mismo modo, si comparamos los datos previos a la privatización encontramos que el crédito a la vivienda fue de 5.5% del total en 1987, mientras que llegó a 17.5% en 1994. Esto revela el extraordinario aumento de la participación de este sector, que claramente se convirtió en el mayor financiador para la adquisición de vivienda en todo el sistema (Maydón y Yesín, 1995: 10-13).

Sin embargo, los costos de intermediación cobrados a los deudores eran excesivamente altos. A pesar de la gran dinámica del sistema, la liberalización del mercado y la supuesta competitividad entre las entidades —que tendría que haber producido un diferencial bajo entre el Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) y la Tasa Activa Hipotecaria (TAH)—, las tasas que se cobraron por el crédito a la vivienda fueron de las más altas del mercado: 12% superior al CPP entre 1989 y 1994, en promedio.¹⁵

De cualquier modo, el periodo de expansión del crédito hipotecario duró muy poco y sólo vino a empeorar la crisis del sistema financiero a partir de 1995, lo cual, combinado con el desempleo, la disminución del poder adquisitivo del salario y los reajustes de las tasas de interés, hizo imposible realizar los pagos mensuales de los créditos hipotecarios, por lo que aumentó la cartera vencida y la falta de liquidez de los bancos. La privatización de la banca y liberalización del sistema financiero impactaron al sistema de dotación de vivienda y al país, ya que los fondos de rescate destinados a este sector eran fiscales y de deuda pública.

Entre las acciones del gobierno para evitar la quiebra del sector financiero destacan las siguientes:

- Intervino las entidades bancarias para sanearlas a través del Fobaproa, que mediante la compra de acciones y carteras hipotecarias con problemas inyectó dinero a los bancos; lo perverso fue que muchos de estos valores en poder del Fobaproa fueron subastados de nueva cuenta a los bancos con calificaciones de costo menor a su valor de compra anterior de entre 18% y 53%.
- Estableció las Unidades de Inversión (UDI), como unidades de cuenta con valor constante, indexadas a la inflación, al reestructurar con ellas los créditos hipotecarios mediante un programa de refinanciamiento con ampliación de plazos y

¹⁵ Cuando, en 1989, el CPP era igual a 44.6%, la TAH alcanzaba 61.3%; cuando, en 1994, el CPP era de 15.5%, la TAH era de 22.3% (Maydón y Yesín 1995: 14).

- sacrificio fiscal que cubriera a los bancos la diferencia entre la tasa de interés aplicada al deudor y la definida por los bancos.
- Puso en marcha el Acuerdo Inmediato de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE) con el propósito de disminuir las tasas de interés y promover plazos mayores en los créditos de tarjetas, créditos al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda; no obstante, la aceptación del ADE significó el compromiso de un refinanciamiento futuro que permitiría a los bancos ajustar el préstamo y capitalizar los intereses.
 - Estableció en mayo de 1996, debido a que las medidas anteriores no lograban mejorar la situación, un esquema de reestructuración hipotecaria en UDI con descuentos en la deuda en orden descendente de 30% a 5% en un periodo de diez años.
 - Formuló a finales de 1998, en el ámbito de la discusión de la deuda del Fobaproa, cuyo monto ya sobrepasaba los 600 mil millones de pesos, el programa de “punto final”, por medio del cual se establecieron descuentos de 45% para deudores hipotecarios y de 60% para préstamos agropecuarios y empresariales. Sin embargo, en la práctica los bancos sólo aplicaron con este programa descuentos reales de entre 5% y 8%, debido a que los esquemas de apoyo anteriores se contabilizan en los descuentos globales.

La privatización de la banca y la reforma financiera promovieron un sistema que privilegiaba los flujos y la rentabilidad del dinero sobre cualquier otro sector o actividad económica. Nuevos diseños de hipotecas con altas tasas de interés se ofrecieron en el mercado y sucesivos programas gubernamentales tuvieron que ir rápidamente al rescate de los bancos privados ante el fracaso de su administración. Esta crisis prácticamente paralizó a partir de 1995 el crédito hipotecario para vivienda de los bancos privados, debido al papel dominante del capital financiero tanto en la economía como en el gobierno, donde lograba políticas que lo favorecían ampliamente, provocando una concentración de capital que

afectaba el desarrollo del resto de los sectores productivos. Sin embargo, como vimos en el capítulo titulado “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores”, los recursos de este instituto permitieron el crecimiento del sector constructor de vivienda.

EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR) Y LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

En realidad, tanto el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como la nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹⁶ no modificaron sustancialmente los mecanismos de fondeo, administración y asignación de los recursos correspondientes al Infonavit y al Fovissste, excepto en la individualización de las cuentas. A continuación describiremos brevemente las características del nuevo sistema del seguro social en México y las relaciones con los fondos para la vivienda de los trabajadores.

El sistema del seguro social mexicano, al igual que el de muchos países del mundo, ha sido obligatorio, con montos de pensiones fijadas en proporción a los salarios que las personas perciben durante su vida activa y pagadas o financiadas con las cotizaciones de los trabajadores activos.

Debido a la crisis y la consolidación paulatina del nuevo modelo económico, el seguro social comenzó a sufrir transformaciones desde 1989. En ese año se reformó la Ley del IMSS para igualar la pensión mínima al salario mínimo, debido a que los fondos y las pensiones no mantenían el valor real de los recursos por no estar equiparados con ningún indicador de mercado, porque se ajustaban sólo de manera discrecional y esporádica.

¹⁶ Este tema fue abordado brevemente en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica” en los aspectos necesarios para desarrollarlo.

En 1992 se creó un mecanismo, en principio complementario, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el que participaban los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, compuesto de dos subcuentas individualizadas: la de retiro y la de vivienda (como explicamos en el capítulo “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores”).

A finales de 1995 se reformó la Ley del IMSS y en 1996 la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que entraron en vigor en 1997, con el objetivo central de operar la captación, administración y asignación privada de los fondos de retiro.

El decreto del Poder Ejecutivo de marzo de 1992 estableció el SAR con la aportación de 2% del salario de los trabajadores y 5% de las aportaciones para los fondos de vivienda, constituyendo el régimen de capitalización y la individualización de las cuentas. Éste fue el primer cambio para que los bancos reprivatizados comenzaran a participar en este importante rubro como recaudadores y administradores de las cuentas, cobrando una comisión; no obstante, los recursos se concentraban en el Banco de México para invertirlos en títulos de deuda gubernamental.

En diciembre de 1995 se hizo el cambio más importante, al reformarse nuevamente la Ley del Instituto Mexicano de Seguro Social.¹⁷ Entre los aspectos que es necesario resaltar se encuentran: 1. El cambio del modelo de reparto en que los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados por el modelo de “capitalización individual” del SAR mediante las aportaciones a cuentas individuales, cuyos propietarios son los trabajadores, y la inversión de dichos fondos en el mercado de dinero para su “capitalización”; 2. La separación de los fondos para el retiro (SAR) de los destinados a la salud; esto es, la administración privada del SAR, incluyendo los fondos del seguro de retiro, cesantía y vejez

¹⁷ Cabe señalar que los cambios no se extendieron a los trabajadores del Estado que siguieron bajo el sistema del ISSSTE y el esquema de retiro del SAR.

que correspondían al IMSS (dicho organismo todavía administra y utiliza los fondos del seguro de enfermedades y maternidad, servicio médico a pensionados, guarderías e invalidez y vida); y 3. La administración privada de los fondos para el retiro con la creación de una red de intermediarios estrechamente ligados al sistema financiero, cuyas ganancias se establecen por el cobro de comisiones y la inversión de los fondos.¹⁸

En lo inmediato, esto no ha beneficiado a los trabajadores, sino al sistema financiero privado. Con una base de clientes de doce millones de trabajadores, se estimaba que en cinco años los fondos alcanzarían una vez y media el tamaño del sistema financiero de 1996 y en doce años el equivalente a 25% del PIB. Con estas perspectivas, se multiplicaron y diversificaron en la estructura bancaria los servicios de los recaudadores de las aportaciones, las operadoras de cuentas, las administradoras de fondos, las inversoras de fondos y las aseguradoras para el retiro. De los organismos que integran este sistema de pensiones destacan por su función los siguientes:

- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), en primer término, que es el organismo encargado de regular y controlar toda la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro; es decir, la recepción, el depósito, la transmisión y la administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, y de determinar los procedimientos para su buen funcionamiento.

¹⁸ La ley caracterizaba tramposamente al sistema como “mixto” debido a que los trabajadores que no se afiliaran a alguna administradora privada estarían hasta por cuatro años en una administradora del IMSS, para luego ser asignados discrecionalmente a alguna administradora del mercado.

- Las entidades recaudadoras o receptoras; es decir, los bancos, que reciben las aportaciones del seguro, del Fondo Nacional de Vivienda y las aportaciones voluntarias que hubiera, para canalizarlas, en un plazo de cuatro días hábiles, a la cuenta concentradora del Banco de México.
- Las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva a administrar las cuentas individuales de retiro y de vivienda, a operar los retiros parciales o programados, a entregar los recursos a las aseguradoras y a administrar las sociedades de inversión.
- Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefore), administradas y operadas por las Afores, que tienen como objetivo exclusivamente invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales en el mercado de dinero.
- Los institutos de seguridad social, como el IMSS, que pondrán a disposición de las empresas operadoras la información relativa a su catálogo nacional de asegurados.
- El Infonavit, que entregará directamente a las empresas operadoras y al IMSS la información relativa a sus afiliados, para poder operar sus recursos.

En el caso del Fovissste, los recursos del 5% para vivienda y 2% para el retiro son recaudados por los bancos y enviados cuatro días después a una cuenta concentradora en el Banco de México, que los invierte en títulos de deuda para su capitalización. Los saldos de las cuentas individuales del SAR producen capitalización o intereses y sus tasas son definidas periódicamente por el Banco de México, informando sobre las mismas a los bancos que llevan la administración de las cuentas. Por este trabajo de recaudación y administración de las cuentas individuales del SAR, los bancos cobran una comisión que se toma de dichas cuentas.

En cuanto a los recursos de la subcuenta de vivienda, el ISSSTE y el Fovissste funcionan en la práctica de acuerdo con las asig-

naciones presupuestarias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En teoría, el Fovissste debía tener acceso a sus recursos de forma semejante al Infonavit (véase el capítulo “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores”); sin embargo, por su dependencia del ISSSTE siguió operando de acuerdo con la asignación presupuestaria de este organismo.

Aunque el sistema pretende garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de los trabajadores, los beneficiarios directos de esta operación son los organismos del sector financiero, por las utilidades que reportan al transferir los recursos cuatro días después de haberlos recaudado y cobrar comisiones por las diferentes actividades realizadas al captar, administrar, invertir, pagar, asegurar, etcétera.

Si bien el ahorro por concepto de retiro, cesantía y vejez de los trabajadores del sector privado (el rubro designado hasta el momento) es un porcentaje relativamente pequeño del conjunto de las aportaciones para seguridad social, este flujo sería en doce años el equivalente a 25% del PIB, según se ha estimado, cantidad varias veces superior al volumen del sistema financiero en su conjunto.¹⁹

Por último, si bien los saldos de las cuentas de los trabajadores están amparados por el Estado, no hay que olvidar las crisis de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta que obligaron a la nacionalización de la banca, o la crisis de 1994 luego de su privatización, cuyo rescate por el Estado ya ha sobrepasado 12% del PIB. Esto no significa que el modelo de sustitución de importaciones haya sido mejor, pero, en nuestra opinión, no se deben depositar grandes recursos financieros en un sector que ha demostrado ser ineficiente sin contar con una regulación que garantice su buen manejo.

¹⁹ Tema que también fue abordado por Puebla (2002).

Conclusiones

La hipótesis que guió esta investigación señala que el análisis de la relación entre el sector público y las empresas productoras de vivienda es fundamental para entender la política habitacional del Estado mexicano. Para fundamentarla se analizaron las acciones del Fovi (creado en 1963) y del Infonavit (instituido en 1972) en el periodo 1963-2000 y los cambios que se hicieron en respuesta a la política económica internacional.¹ En cada etapa se buscó destacar el apoyo que estos organismos dieron a la consolidación de los diversos actores empresariales de la construcción. Entre 1970 y 2000 estos organismos financiaron la cuarta parte del parque habitacional del país destinado a los trabajadores.

Por otro lado, se buscó saber si las transformaciones en la política de vivienda realmente propiciaron un cambio favorable en la asignación de créditos y ampliaron las oportunidades de acceso a la vivienda para los asalariados.

En el primer capítulo se revisó el tema a partir del reconocimiento de la vivienda en la Constitución como una necesidad general y del compromiso social y económico que se estableció en la etapa posrevolucionaria para consolidar al Estado. Se resalta que a partir de 1934, y durante las tres décadas que se analizan

¹ Algunos textos sobre la temática abordada son: Puebla (2002) y Castro, Coulomb, León y Puebla, en Coulomb y Schteingart, 2006.

resumidamente, se establecieron las bases jurídicas e institucionales y se dieron las condiciones para desarrollar la relación entre el Estado y el sector privado constructor en la dotación de vivienda. Asimismo, que en este periodo empiezan a delinearse las características del Estado posrevolucionario con el otorgamiento de beneficios a grupos que aseguraban la fidelidad partidista, que consistían en salud, educación y acceso selectivo a los primeros programas de vivienda social.

En cuanto a la dotación de vivienda, los organismos instituidos en este periodo financiaron cerca de 54 mil. Este aporte fue poco significativo en relación con las necesidades, ya que en ese momento el total del parque habitacional estaba constituido por 6.4 millones. Sin embargo, tuvo impacto en el sector de la población más importante para la conformación del Estado, la burocracia, por su papel en la consolidación del aparato administrativo. Es decir, en esa época encontramos los primeros indicios de la utilización de la vivienda social como factor de control político con la construcción, en los años cincuenta, de los primeros conjuntos de viviendas en alquiler destinados a los trabajadores del Estado.

Finalmente, en esas décadas las acciones gubernamentales permitieron la consolidación del sector constructor nacional mediante el otorgamiento de contratos para la instalación de infraestructura. En ese periodo, el surgimiento de algunas empresas constructoras de vivienda dependió también de los recursos del gobierno. Es decir, la relación entre el gobierno y el sector constructor capitalista surgió en esta época y se consolidó en las etapas posteriores.

De 1940 a 1960, el crecimiento demográfico y de la población urbana impactó el desarrollo de las ciudades. La población desempleada, subempleada o de muy bajos ingresos no podía tener acceso a la escasa oferta de vivienda y suelo urbanos ofrecidos por inversionistas privados, por lo que comenzaron a constituirse nuevos y mayores asentamientos en terrenos muchas veces inadecuados, que no contaban, además, con infraestructura y servicios.

A principios de los años sesenta, el escenario socioeconómico se caracterizó por el crecimiento sostenido del PIB y la estabilidad de precios, así como por la participación del Estado tanto en calidad de agente económico directo como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social. En este contexto, y en respuesta a las necesidades de vivienda, en 1963 surge el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) mediante la creación del Fovi, y a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de los recursos captados a través del ahorro público a préstamos para la adquisición y/o construcción de vivienda.

Desde su creación, este programa funcionó como un organismo coordinador de las inversiones y la oferta de vivienda de interés social, y como un movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. Así, el aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas permitieron al gobierno ofrecer respuestas públicas a la demanda de vivienda de las capas medias y bajas de la población urbana.

Con este programa desaparecieron, a sugerencia de los organismos internacionales, los programas de vivienda social en alquiler, con lo que se inició un proceso de dependencia de los lineamientos dictados por estas instituciones. En este contexto, varios factores tienen gran importancia, como elementos que propiciaron de manera directa la creación del PFV: la consolidación del sistema financiero mexicano, el establecimiento de un control selectivo de crédito y el papel promotor del Estado.

Por primera vez, la intervención del Estado garantizó el acceso a recursos financieros para apoyar el surgimiento de un nuevo agente, el promotor inmobiliario, y facilitó el acceso a crédito barato a una reducida parte de la población trabajadora. Sin embargo, los vaivenes de la economía del país, y las características propias del sistema de pagos, mantuvieron una tendencia constante de desplazamiento de su cobertura social hacia los sectores de mayores ingresos, reduciendo el espectro de población beneficiada.

Para evaluar la eficiencia del organismo, el análisis del Fovi se centró en las necesidades sociales y la ubicación de la demanda de vivienda de bajo costo; es evidente que el Fovi no pudo dar respuesta a estas necesidades, por lo que a pesar de los esfuerzos realizados su aportación a la eliminación de los problemas de escasez de vivienda de la población trabajadora empobrecida fue limitada. Esta situación se agudizó a partir de la desregulación financiera, que liberó a la banca de la obligación de destinar una parte de la captación de recursos para aplicarlos a este programa y los limitó a los préstamos provenientes del Banco Mundial.

En 1972 se creó el Infonavit, con el objetivo de establecer un fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos, es decir, a los trabajadores más necesitados. El Infonavit se convirtió rápidamente en el fondo de vivienda más importante por contar con la mayor cantidad de agremiados y por manejar los recursos monetarios más cuantiosos, y por tener la capacidad para financiar el mayor número de viviendas.

Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del Infonavit tenía expectativas e intereses específicos con respecto al organismo —como se mencionó en el capítulo titulado “Corporativismo y crecimiento inestable. Infonavit: vivienda en propiedad para los trabajadores”—. Sin embargo, hay que subrayar que durante los años setenta la vivienda promovida por el Infonavit se perfiló como un importante medio de cooptación política con un gran poder económico. Los empresarios, los funcionarios públicos y los líderes sindicales que integraban las comisiones tripartitas del Infonavit utilizaron esta posición para constituir empresas constructoras. Las que se beneficiaron en este periodo fueron las constructoras dedicadas a la edificación habitacional en serie para la venta. Este sector era el más tradicional del ramo y utilizaba métodos constructivos que ocupaban mano de obra no calificada; adicionalmente, la eficiencia y productividad de estas empresas fue desigual.

Durante la crisis económica de los años ochenta, las condiciones financieras de la institución no se adecuaron al entorno económico del país, provocando que los trabajadores que no habían sido beneficiados con un crédito no pudieran recuperar el ahorro establecido al constituirse el Infonavit.

En 1988 se da un giro al modelo de desarrollo económico del país. Los cambios se dan a través de una serie de medidas para que la economía mexicana compita en el mercado internacional, incluyendo la vivienda. Como ya mostramos, impulsar el mercado de la vivienda formaba parte esencial del proyecto modernizador de la economía mexicana de finales de los años ochenta y principios de los noventa. En el proyecto estaban involucrados el sector financiero, el sector privado de la construcción y el gobierno, por lo que respecta a la vivienda social.

Este periodo coincide con el agotamiento de los sistemas de seguridad social por las crisis económicas recurrentes, el aumento del número de pensionados y el sacrificio fiscal del Estado por los altos subsidios y la ineficiencia administrativa.

Con la reforma en 1992 a la Ley del Infonavit se concretaron los ajustes al modelo de desarrollo económico y al sistema político mexicano en el organismo federal que contaba con mayores recursos económicos para la construcción de vivienda. Estas reformas pretendían mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos, adecuándolos a la situación económica del país, hacer más transparente la operación del Instituto en el proceso de gestión, asignación del crédito y manejo de recursos de las cuentas individuales, además de facilitar el derecho de cada trabajador a elegir su vivienda en el mercado y ampliar su cobertura de atención.

Puede afirmarse que estas reformas respondieron a cambios en las esferas política y económica del país, y a las recomendaciones de los organismos internacionales. En este periodo se inicia también la apertura democrática, con lo que la vivienda social perdió importancia como factor de cooptación política, utilizado hasta la década de los ochenta.

Los primeros años de la década de los noventa parecían confirmar algunas de las bondades de la apertura al mercado. La banca privada respondió a la desregulación otorgando préstamos hipotecarios y las empresas constructoras participaron activamente en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda social. Sin embargo, esta situación fue transitoria, ya que con la crisis financiera de finales de 1994 las condiciones cambiaron significativamente: los créditos puente que las constructoras obtenían a través de la banca fueron prácticamente cancelados, al igual que los créditos hipotecarios.

De 1995 a 2000, los recursos financieros para la individualización de créditos provenían en mayor medida del Infonavit y del Fovi (de este último en una proporción menor) y fueron determinantes para el crecimiento y la consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda, así como de las que lograron adaptarse a las nuevas condiciones; no obstante, la crisis dejó fuera a las compañías medianas y pequeñas y a las exclusivamente constructoras.

Como vimos, el Instituto abandonó su papel de promotor de vivienda, y siguiendo los lineamientos del Banco Mundial impulsó el carácter mercantil de la vivienda, abriendo posibilidades de obtener ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional a las empresas privadas. De esta manera, algunas empresas nacionales e internacionales que contaban con capital suficiente incrementaron sus ventas, como Geo y Pulte (como mostramos en el capítulo “Industria de la construcción y vivienda”). Asimismo, otras como Consorcio Hogar, Ara y Sadasi se consolidaron entre las principales desarrolladoras de vivienda del país gracias a los recursos del Infonavit, provenientes del salario indirecto de los trabajadores. Estas empresas conseguían créditos para la construcción a tasas del mercado internacional y los contabilizaban a tasas del nacional, por lo que la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero. Esto repercutió en la calidad de la vivienda y tuvo un impacto urbano, ya que no había control alguno por parte del Instituto, pues la supervisión era responsabilidad del

constructor cuando el financiamiento se hacía con su capital; en el caso de ser recursos bancarios, la supervisión se limitaba principalmente al flujo financiero y no a la calidad de vivienda.

Por otra parte, y respondiendo nuevamente a las recomendaciones de los organismos internacionales, el Infonavit puso su reserva territorial en el mercado, mientras que las empresas desarrolladoras, al amparo de las modificaciones al artículo 27 constitucional, adquirieron millones de metros cuadrados de tierra ejidal en las principales ciudades del país.

Desde su creación y hasta los cambios a la Ley del Infonavit, el Instituto promovió la construcción de 1 043 663 viviendas, con lo que pudo atender al 13% de los derechohabientes, una proporción no muy significativa; sin embargo, para el sector fue determinante en la creación y consolidación de las empresas del ramo. De 1973 a 2000, el Infonavit participó con 15.5% en el incremento de vivienda a nivel nacional.

A partir de los datos disponibles, se observa que en los años ochenta la atención del Infonavit se dirigía a los derechohabientes que ganaban menos de dos salarios mínimos (83%), mientras que los que percibían más de dos salarios mínimos sólo representaron 17%. En la siguiente década esta situación se invirtió: los que ganaban más de dos salarios mínimos obtuvieron 77% de los créditos otorgados por el Instituto, mientras que quienes percibían menos de dos salarios sólo el 23%. Es claro que en la década de los noventa la atención se dirigió a las familias con mayores ingresos salariales. Si bien la política pretendía ampliar la oferta de vivienda, el acceso a este bien se dificultó para la población con menores recursos. Es necesario destacar que el Infonavit soslayó uno de sus objetivos fundamentales, ser un fondo solidario, y se transformó en fuente de recursos para el negocio inmobiliario habitacional.

Las cifras sobre el parque habitacional construido con los recursos de los distintos programas de vivienda permiten realizar una evaluación cuantitativa de los efectos de la aplicación de la

política de vivienda en el periodo estudiado.² Los datos presentados muestran que la vivienda pública representó en los años ochenta 45.42% del *stock* habitacional. Si bien la atención por parte de los organismos de vivienda no fue suficiente en esa década, los programas incluyeron a derechohabientes de bajos ingresos que obtuvieron una vivienda. En esa década también se establecieron programas creativos, como el implementado por el Fonhapo, que permitieron el acceso a suelo y vivienda a los sectores de la población que habían sido desatendidos porque no eran considerados sujetos de crédito.

Durante la década de los noventa, la participación de los organismos públicos en el *stock* habitacional disminuyó, hasta representar 40%. Es decir, más de 50% de las familias de menores recursos no tuvieron acceso al mercado formal. Esta tendencia se agudizó a partir de la desregulación financiera, que liberó a la banca privada del encaje legal, y de los cambios a la Ley del Infonavit, dando un nuevo curso a la política de vivienda. El Estado privilegió al sector financiero y al productor de vivienda ligado al financiero y abrió el mercado al capital extranjero. Esto no significa que el modelo de sustitución de importaciones sea mejor, sino que el modelo neoliberal deposita recursos financieros importantes casi sin restricciones y sin una regulación que garantice su buen manejo en un sector que ha demostrado ser ineficiente.

Las cifras que se presentaron muestran que la intervención estatal en vivienda fue limitada y no invirtió los recursos fiscales suficientes. Asimismo, durante el siglo xx no se desarrolló un sector inmobiliario capitalista independiente que ofertara suficiente vivienda, ni siquiera para la demanda solvente.

La banca privada no propició el crecimiento del sistema hipotecario. Es decir, a diferencia de los países industrializados, en los que se desarrolló un sector apoyado por el Estado y otro para el mercado con recursos privados, en México, durante el periodo

² Se puede consultar también la investigación de Schteingart y Solís, 1994.

estudiado, las empresas capitalistas productoras de vivienda han dependido de manera fundamental de los recursos administrados por los organismos públicos de vivienda. En el caso europeo, las políticas lograron resolver en mayor medida el problema habitacional y justificaron la entrada de la vivienda pública al mercado para mejorar las condiciones habitacionales. Tomando este ejemplo, los organismos internacionales impulsaron la participación del mercado para mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. A pesar de los resultados poco satisfactorios de las políticas aplicadas para atender la demanda de los trabajadores, se siguieron promoviendo los mismos programas.

Este trabajo sólo se ocupa de una de las múltiples líneas de investigación en la compleja temática de la vivienda,³ en un periodo que llega hasta el año 2000. Demuestra que si bien el mercado de vivienda pública no ha sido suficientemente grande para satisfacer las necesidades de la población, sí lo ha sido para las del sector constructor privado y las del financiero. Esto responde en parte a las precarias condiciones económicas de la mayoría de la población, pero también a que las empresas financieras, desarrolladoras, constructoras y promotoras han operado buscando reducir al mínimo sus riesgos. No han otorgado créditos de largo plazo y, a partir de los años sesenta, han crecido al amparo de la política de vivienda, aunque se declaran partidarios incondicionales del libre mercado, siempre y cuando el Estado “facilite” mediante sus políticas habitacionales la oferta suficiente de créditos hipotecarios y cubra los riesgos de los capitales. En este caso, cuando la acción estatal busca distribuir los costos de la ineficiencia financiera privada al resto de la sociedad, la intervención del Estado es aplaudida por el sector empresarial. Este mismo sector se opone a la regulación estatal del mercado inmobiliario habitacional —indispensable para controlar sus propias

³ Otros autores que han abordado el tema de la vivienda son Puebla (2002) y Castro, Coulomb, León y Puebla, en Coulomb y Schteingart (2006).

distorsiones—, que en la actualidad se encuentra en manos de unas cuantas empresas.

Hay que hacer énfasis en la importancia de la vivienda para el desarrollo socioeconómico del país. Es un hecho innegable que en México nunca se han destinado recursos fiscales suficientes. Los programas más importantes se formularon tomando como base los recursos provenientes de los ahorradores, a través de la banca y del fondo de los trabajadores.

Se puede decir que el Estado ha tenido un papel activo en las distintas etapas con la instrumentación de diversos programas, pero estas acciones han respondido más a los intereses de los distintos actores privados que a los de la población más necesitada, como se muestra con la conformación de la industria de la construcción (en los años cincuenta), el desarrollo del sector inmobiliario privado (en los años sesenta) y la utilización de la vivienda social (en los años ochenta) como instrumento de negociación política. A partir de 1990, la vivienda social comenzó a considerarse un negocio financiero. A pesar del discurso gubernamental que limitaba la actuación de las instituciones exclusivamente a las finanzas, su participación se amplió para facilitar la apertura del mercado al sector financiero y a las empresas extranjeras.

En este sentido, coincidimos con Topalov y sus estudios realizados para el caso francés, que demuestran —a partir del análisis de las relaciones entre políticas públicas y agentes privados— que las medidas gubernamentales son parte de las contradicciones estructurales de los sistemas de producción y circulación de la vivienda. Con su intervención, el gobierno intenta reducir las contradicciones del sistema en crisis, pero no lo logra, ya que únicamente las desplaza; asimismo, restaura las condiciones de la ganancia privada sobre bases nuevas, permitiendo la aparición de otra estructura (Topalov, 1987).

El periodo estudiado en este libro concluye en el año 2000; sin embargo, los gobiernos de derecha del Partido Acción Nacional (PAN) consolidaron las políticas de los años noventa, encaminadas a transformar la vivienda en mercancía. La crisis de la bolsa

de valores, surgida luego de la caída de las acciones del sector inmobiliario en 2013, provocada por el mal manejo financiero de las empresas desarrolladoras de vivienda, es atendida por el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que regresó al poder en 2012 y se encargó de restaurar las ganancias de los actores surgidos en los años noventa. Esta línea de investigación es una tarea pendiente.

Como hemos visto, se deben evaluar de manera rigurosa las estadísticas oficiales, ya que un crédito otorgado no representa necesariamente una vivienda, lo cual debe tomarse en cuenta al analizar las cifras aparentemente exitosas en cuanto al número de créditos dados. El gobierno federal reconoció en su informe anual de 2013 un déficit habitacional de 14.6 millones de viviendas (Presidencia de la República, 2013) y el Censo de Población de 2010 reportó cinco millones de viviendas deshabitadas (García Peralta, 2014). A esto hay que añadir otros elementos, como el crecimiento periférico de las ciudades, la falta de servicios urbanos y la exclusión, que abren nuevos campos de análisis, así como la caída de la Bolsa de Mexicana de Valores en 2013 por la especulación desmedida de las desarrolladoras de vivienda.

Los resultados de este trabajo demuestran que tanto el discurso revolucionario como el neoliberal proponen “satisfacer necesidades básicas” y “mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres”, pero en realidad responden más a la dinámica de la acumulación de capital del sector empresarial de vivienda, y en algunos periodos al control político, que a las necesidades de la población empobrecida. En las distintas etapas se demostró que la política de vivienda se orientó por los lineamientos de los organismos internacionales.

Por todo esto, comprobamos que la gestión del gobierno en la producción habitacional se desvirtúa, convirtiéndose en guardián de las ganancias para las empresas privadas, con lo que su papel en el desarrollo social es relegado. Esto no es producto de una actitud de conspiración, sino que responde al proceso y estilo del crecimiento económico del país.

CONJUNTO HABITACIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO



Foto: Archivo Michael Calderwood (autor), conjunto habitacional San Buenaventura; Ixtapaluca, estado de México, noviembre de 2005.

Bibliografía

- ALDRETE, José Antonio (1983). “Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del Infonavit”. *Estudios Sociológicos*, 1, 2 (mayo-agosto): 317-356.
- ALONSO, Jorge, ed. (1980). *La lucha urbana y la acumulación de capital*. México: Ediciones de la Casa Chata.
- ÁLVAREZ, Guillermo, y Arturo Ranfla González (1991). *La acción habitacional del Estado en Baja California*. Mexicali, México: Universidad Autónoma de Baja California Instituto de Investigaciones Sociales (Cuadernos de Ciencias Sociales).
- ALLENDE, Salvador (1967). “Crítica a la Alianza para el Progreso”. Discurso en la Universidad de Montevideo. Archivo Salvador Allende. Disponible en: <[http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso_\(ALLENDE\).pdf](http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso_(ALLENDE).pdf)> [Consulta: 17 de agosto 2012].
- AMIN, Samir, Giovanni Arrighi, André Gunder Frank e Immanuel Wallerstein (1987). *La dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI Editores.
- ARAUD, Christian, et al. (1975). *La construcción de vivienda y el empleo en México*. México: El Colegio de México.
- ASCHER, François (1995). *Le logement en questions*. Francia: Éditions de l'Aube.

- ASPE ARMELLA, Pedro (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*, 2a. ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- ASSMANN, Hugo, comp. (1980). *El Banco Mundial: un caso de "progresismo conservador"*. San José, Costa Rica: Departamento Económico de Investigaciones.
- AYALA E., José (1992). *Límites del mercado. Límites del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- AYALA E., José (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía/Miguel Ángel Porrúa.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y Emilio Duhau (1989). "Institutional legal arrangements for land administration and land development in urban areas. The mexican case" (multicopiado). Informe para Habitat. México: ONU.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y María Soledad Cruz Rodríguez (1989). "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)". *Sociológica*, 9, 4 (enero-abril): 111-133.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y Martha Schteingart (1989). "El hábitat popular en América Latina" (multicopiado). Texto elaborado en el marco del proyecto "Repensando la ciudad latinoamericana", coordinado por el IIED. México.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y François Tomas, coords. (1993). *El acceso de los pobres al suelo urbano. Nuevos enfoques en materia de política de regularización*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- BALBO, Marcello (1995). *Povera grande città. L'urbanizzazione nel terzo mondo*. Florencia: Franco Angelli.

- BALBO, Marcello (2001). "La evolución del pensamiento sobre los asentamientos irregulares". Conferencia en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 3 de septiembre.
- BALL, Michael (1983). *Housing Policy and Economic Power*. Londres: Methuen.
- BALL, Michael (1988). *Rebuilding Construction. Economic Change in the British Construction Industry*. Londres: Routledge.
- BALL, Michael (1994). *Investing in New Housing: Lessons for the Future*. Londres: School of Land Management & Urban Policy.
- BALL, Michael (1997). "Structures investment and international economic growth: the historical record" (mimeo). London South Bank University.
- BALL, Michael (1998). "Institutions in british property reseach: A review". *Urban Studies*, 35, 9: 1501-1517.
- BALL, Michael (1999). "Chasing a snail: innovation and house-building firms' strategies". *Housing Studies*, 14, 1: 9-22.
- BANCO DE MÉXICO (1979). Informe 1978. Programa 1979. México: Banco de México.
- BANCO DE MÉXICO (1980a). "Viviendas de interés social. Tipos VIAM, VISA y VIS B". México: Banco de México.
- BANCO DE MÉXICO (1980b). Informe 1980. Programa 1981. México: Banco de México.
- BANCO DE MÉXICO (1986). *Estudio sobre el Financiamiento al Sector Vivienda*. México: Banco de México.
- BANCO MUNDIAL (1983). *World Bank Atlas*. Washington: The World Bank.
- BANCO MUNDIAL (1985). *La industria de la construcción. Problemas y estrategias en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- BANCO MUNDIAL (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington: The World Bank.
- BANCO MUNDIAL (1991). *Política Urbana y Desarrollo Económico: Un programa para el decenio de 1990*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

- BANCO MUNDIAL (1993). *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1999). Finance, Private Sector and Infrastructure Sector Management Unit. Informe núm. 18854-ME, 3 de febrero. Washington.
- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, BANOBRAS (1970). *Acueducto de Guadalupe. Programa Buena Vivienda, conjunto habitacional Narciso Mendoza. Conjuntos habitacionales en la ciudad de México*. México: Banobras.
- BARRAGÁN VILLARREAL, Juan Ignacio (1994). *100 años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una política económica y social*. México: Urbis Internacional.
- BASURTO QUIJADA, Ana Elizabeth (1995). *El derecho a la vivienda. Principios, políticas e instrumentos. Marco internacional. Hacia habitat. Habitat II*. México: Fosovi.
- BATAILLON, Claude, et al. (1968). *Las zonas suburbanas de la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Geografía.
- BAZANT, Jan (1982). *Autoconstrucción de vivienda popular*. México: Trillas.
- BENÍTEZ, Raúl, y José B. Morelos, comps. (1988). *Grandes problemas de la ciudad de México*. México: Departamento del Distrito Federal/Plaza y Valdés.
- BOILS, Guillermo (1995). *Diseño y vivienda pública en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- BOILS, Guillermo (2004). "El Banco Mundial y la política de vivienda en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 2 (abril-junio): 345-367.
- BOLÍVAR, Teolinda, y Alberto Lovera (1982). "La industria de la construcción en Venezuela". En *Ensayos sobre el problema*

- de la vivienda en América Latina*, compilado por Emilio Pradilla. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- BOURDIEU, Pierre (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Madrid: Anagrama.
- BOYER, Robert, y Daniel Drache, eds. (1996). *States Against Markets: The Limits of Globalization*. Nueva York: Routledge.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (2001). *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México.
- BRISEÑO GUERRERO, Juan, y Ludka de Gortari (1987). *De la cama a la calle: sismos y organización popular*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- BROMLEY, Daniel W. (1989). *Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy*. Nueva York: Basil Blackwell.
- BUCHANAN, James M. (1990). *Ensayos sobre economía política*. México: Alianza Editorial.
- CABRERA RODRÍGUEZ, Gustavo (2001). "Incorporación de suelo social a las reservas territoriales para los programas de vivienda". Ponencia presentada en el seminario internacional La Vivienda de Interés Social en México y sus Perspectivas para el Siglo XXI, 4 de septiembre, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, CMIC (1997). *Situación de la industria de la construcción*. México: CMIC.
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN, CNIC (1995). *La vivienda en México*. México: CNIC/Concamin/Provivac.
- CASTELLS, Manuel (1983). *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley/Los Ángeles, CA: University of California Press.
- CASTELLS, Manuel (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.

- CATALÁN VALDÉS, Rafael (1993). *Las nuevas políticas de vivienda*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, CIDAC (1991). *Vivienda y estabilidad política. Reconcebir las políticas sociales*. México: Diana (Alternativas para el Futuro).
- CENTRO DE LA VIVIENDA Y ESTUDIOS URBANOS, CENVI (1993). Observatorio de la Ciudad de México. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, COPEVI (1976). “Estudio de ‘Regeneración Urbana’” (mimeo), coordinado por Ángel Mercado. México.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, COPEVI (1977a). *La producción de vivienda*, vol. II, coordinado por Priscilla Connolly. *Investigación sobre vivienda*. México: Copevi.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, COPEVI (1977b). *Las políticas habitacionales del Estado mexicano*, vol. III, coordinado por Priscilla Connolly. *Investigación sobre vivienda*. México: Copevi.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, COPEVI (1977c). *El capital en la producción de vivienda*, vol. IV, coordinado por Priscilla Connolly. *Investigación sobre vivienda*. México: Copevi.
- CISNEROS SOSA, Armando (1988a). “Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la ciudad de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3, 2 (mayo-agosto): 339-352.
- CISNEROS SOSA, Armando, coord. (1988b). *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- CISNEROS SOSA, Armando (1989). “Housing and the State in Mexico” (multicopiado). Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- CISNEROS SOSA, Armando (1993). *La ciudad que construimos: registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

- COALICIÓN HABITAT MÉXICO (1993). *El derecho a la vivienda adecuada en México*. México: Casa y Ciudad/Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos/Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento/Fomento Solidario de la Vivienda.
- COHEN, Michael A. (2000). "Housing cities, and development" (mimeo). Urban 21 Global Conference on the Urban Future, 5 de julio, Berlín.
- COLCLOUGH, Christopher, y James Manor, comps. (1994). *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COING, Henri, y Christian Topalov (1995). "Crise, urgence et mémoire: où sont les vraies ruptures?" En *Le logement en questions*, de François Ascher. Francia: Éditions de l'Aube.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (1994). *La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales* (mimeo). México: CEPAL.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (1998). *Escenarios demográficos y urbanos en la zona metropolitana de la ciudad de México, 1990-2010*. México: Consejo Nacional de Población.
- CONNOLLY, Priscilla (1987). "La política habitacional después del sismo". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, 1 (enero-abril): 101-120.
- CONNOLLY, Priscilla (1988). "La industria de la construcción y las relaciones de trabajo en la producción habitacional en México". En *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, coordinado por Marco Michel. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología/Universidad Autónoma Metropolitana.
- CONNOLLY, Priscilla (2007). "La industria de la construcción en México en los comienzos del siglo XXI: tendencias y perspectivas". *Tecnología y Construcción*, 23-II: 51-74.
- CONNOLLY, Priscilla, Gustavo Romero, Emilio Duhau y René Coulomb (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudio sobre la reconstrucción habitacional en la ciudad de México*. México:

- Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos/Universidad Autónoma Metropolitana.
- COORDINACIÓN GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS, COPLAMAR (1982). *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. III. Vivienda*. México: Siglo XXI Editores.
- CORIAT, Benjamin (1985). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, 2a. ed. México: Siglo XXI Editores.
- CORNELIUS, Wayne A. (1980). *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CORREA, Eugenia, Alicia Girón González e Ifigenia Martínez Hernández (1999). *Globalidad, crisis y reforma monetaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- COULOMB, René (1985). "La vivienda de alquiler en áreas de reciente urbanización". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 'A'*, 6, 15: 43-69.
- COULOMB, René (1987). "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la ciudad de México" (mimeo). Documento presentado en el seminario La Cuestión de la Vivienda en las Grandes Metrópolis: El Caso de la Ciudad de México, marzo, El Colegio de México, México.
- COULOMB, René (1988). "¿Inquilinos o propietarios? La crisis del sistema de la vivienda popular en la ciudad de México". Ponencia presentada en el Seminario Hábitat Popular en México y Centroamérica, del 27 al 29 de junio, México.
- COULOMB, René (1990a). "Política de vivienda y necesidades habitacionales". *Ciudades*, 1, 4: 33-38.
- COULOMB, René (1990b). *México: la política habitacional en la crisis. Viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- COULOMB, René (1994). "Rentar hoy..." *El Inmobiliario Residencial*, 337 (mayo).

- COULOMB, René (2013). “Las políticas de vivienda en los estados latinoamericanos”. En *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, compilado por Blanca Rebeca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobo, 563-616. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/Editores e Impresores Profesionales.
- COULOMB, René, y Cristina Sánchez Mejorada F. (1991). *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- COULOMB, René, y Emilio Duhau, coords. (1988). *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- COULOMB, René, y Martha Schteingart, coords. (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- COULOMB, René, Emilio Duhau y Priscilla Connolly, coords. (1993). *Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. México: Observatorio de la Ciudad de México/Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
- COULOMB, René et al. (1991). *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*, compilado por Ana Sugranyes y Luis E. Camacho, 18-48. Guatemala: CSUCA/Idesac/SIAP.
- CHOUHURY, Masudul Alam (1994). *Economic theory and social institutions*. Boston: University Press of America.
- DELGADO, Alfredo, y Manuel Perló (2000). *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*. México: Lincoln Institute of Land Policy/El Colegio Mexiquense.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DDF (1994). *Una ciudad para todos, 1989-1994*. México: Departamento del Distrito Federal.
- DUHAU, Emilio (1987). “La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2, 1: 75-100.

- DUHAU, Emilio (1988a). “Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de Fonhapo”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 7, 24 (septiembre): 34-45.
- DUHAU, Emilio (1988b). “Planeación metropolitana y gestión local. El caso de la ZMCM”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3, 7 (enero-abril).
- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto, y Carlos Goya Escobedo, coords. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- EIBENSCHUTZ, Roberto, y Pablo Benlliure (2009). *Costos y beneficios de los mercados formal e informal de suelo para familias de bajos ingresos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Secretaría de Desarrollo Social/Miguel Ángel Porrúa.
- EGGERTSSON, Thráinn (1991). *Economic Behavior and Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ESQUIVEL, Teresa, Esther Maya y Jorge Cervantes (2005). “La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9, 194 (agosto).
- FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA, FOVI (1995). “Condiciones generales de financiamiento” (mimeo). México.
- FURUBOTN, Eirik G., y Rudolf Richter, eds. (1997). *The New Institutional Economics: A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*. University of Michigan.
- GAMBLE, Andrew (1989). *The Free Economy And The Strong State. The Politics Thatcherism*. Londres: MacMillan.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge (1994). *Ciudad de México, una visión*. México: Fondo de Cultura Económica.

- GARCÍA CÓRTEZ, Adrián (1991). *La Cámara, espacio y tiempo. Crónica de la CNIC*. México: Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC).
- GARCÍA PERALTA, Beatriz (1986). “La lógica de las grandes acciones inmobiliarias en la ciudad de Querétaro”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1, 3 (septiembre-diciembre): 375-397.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz (1989). “Mercado de tierra de actividad inmobiliaria en la ciudad de Guadalajara”. En *Proceedings of the 10th Bartlett International Summer School*. Londres: Bartlett School.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz (2010). “Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3, 5: 34-49.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz (2011). “Social housing in Mexico: The commodification and peripheral growth of the city”. En *Urban Asymmetries. Studies and Projects on Neoliberal Urbanization*, editado por Tahl Kaminer, Miguel Robles-Durán y Sohn Heidi. Rotterdam: 010 Publishers.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz (2014). “Social housing in Mexico: the contradictions of private ownership”. En *Housing Policies: Lessons from Latin America Urbanization*, editado por Zhen Bingwen. Beijing: ILAS CASS/ECLAC.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, y Andreas Hofer (2006) “Housing for the working class on the periphery of Mexico City. A new version of gated communities”. *Social Justice*, 33, 3: 129-141.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, y Claudia Puebla (1998). “El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales”. En *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México*, coordinado por Martha Schteingart, 9-85. México. El Colegio de México.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, y Manuel Perló (1981). “Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial”. *Habitación*, 2, 3 (abril-septiembre): 33-44.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, y Manuel Perló (1984). “Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década

- del Infonavit”. *El obrero mexicano 2. Condiciones de trabajo*, 84-113. México: Siglo XXI Editores.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, y Víctor J. Imas Ruiz (1996). “De la promoción estatal a la mitificación del mercado”. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Instituto Mora/Plaza y Valdés.
- GARCÍA PERALTA NIETO, Beatriz, Víctor Imas y Sara García Jiménez (1998). “The development of housing policy in Mexico in recent decades”. En *Possible Urban Worlds. Urban Strategies at the End of the 20th Century*, 164-171. Estados Unidos de America: Birkhäuser.
- GARNETT, David, Barbara Reid y Helen Riley (1991). *Housing Finance*. Londres: Longman/Institute of Housing.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970)*. México: El Colegio de México.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo, comp. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo (1999). *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. México: El Colegio de México.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo, y Martha Schteingart (1978a). *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- GARZA VILLARREAL, Gustavo, y Martha Schteingart (1978b). “Mexico city: The emerging megalopolis”. En *Metropolitan Latin America: The Challenge and the Response*, vol. 6, editado por Wayne A. Cornelius y Robert V. Kemper, 51-86. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- GILBERT, Alan, comp. (1989). *Housing and Land in Urban Mexico*. San Diego: University of California-Center for US-Mexican Studies.

- GORDON, Sara (1996). "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano". En *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, coordinado por Carlos M. Vilas. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Nueva Sociedad.
- GRAFSTEIN, Robert (1992). *Institutional Realism. Social and Political Constraints on Rational Actor*. Londres: Yale University Press.
- GRAIZBORD, Boris, y Martha Schteingart, coords. (1994). *Vivienda, servicios y vida urbana en el valle de México*. México: El Colegio de México/Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.
- GUILLÉN ROMO, Héctor (2000). *Orígenes de la crisis en México (1940-1982)*. México: Ediciones Era.
- GUILLÉN ROMO, Héctor (2002). "Evolución del régimen macrofinanciero mexicano". *Comercio Exterior*, 52, 7 (julio): 564-574.
- HARLOE, Michael (1995). *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- HOBBSAWN, Eric (1995). *Historia del siglo xx*. Barcelona: Editorial Crítica.
- HODGSON, Geoffrey M., Warren J. Samuels y Marc R. Tool, eds. (1994). *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, 2 vols. Gran Bretaña: Edward Elgard.
- HOFER, Andreas (2000). "Un meilleur morceau de ville". 9e *Journées du Logement*, 30-31 de enero. Universidad de Ginebra. Suiza.
- HUELSZ, Antonio (1987). "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular". *Revista Interamericana de Planificación*, 21, 83-84 (septiembre-diciembre): 127-141.
- HUERTA GONZÁLEZ, Arturo (1986). *Economía mexicana. Más allá del milagro*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Ediciones de Cultura Popular.
- IANNI, Octavio (1992). *A sociedade global*. São Paulo: Civilização Brasileira.

- IMAS, Víctor, y Beatriz García Peralta (1997). “Desregulación y política de vivienda en México”. *Ciudades*, 9, 36 (octubre-diciembre): 31-36.
- INCLÁN-VALADEZ, María Cristina (2013). “The ‘Casas Geo’ movement: ethnography of a new housing experience in Cuernavaca, Mexico”. Tesis doctoral. Londres: London School of Economics and Political Science, 2013. Disponible en <http://etheses.lse.ac.uk/726/1/Inclan-Valadez_ethnography_housing_Mexico_public.pdf> [Consulta: 7 de febrero de 2014].
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, IMSS (1967). *Investigación de vivienda en 11 ciudades del país*, 3 vols. México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (1980). *Sistema de cuentas nacionales*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2001). *Indicadores socio-demográficos de México, 1930-2000*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2001). *XII Censo General de Población y vivienda, 2000*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1975). *Estudios comparativos de las necesidades de vivienda en México para los años 1950, 1960, 1970 y la demanda en 1970*, 3 vols. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1988a). *Infonavit 15 años*. México.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1988b). *La vivienda comunitaria en México*. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992). “Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas a que se someten las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre. México.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992a). “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre. México.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992b). *Apuntes para la historia de la vivienda obrera en México*. México: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992c). “Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit”. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre. México.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992d). *Nuevos reglamentos del Infonavit*. México: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992e). *Vivienda* (mayo-agosto). México.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1992f). *Instructivo para participar en las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales*. México: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1993a). *Instructivo de presentación, evaluación y aprobación de los paquetes de vivienda en línea*

II. México: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1993b). *Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit*. México: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1994). “Aviso mediante el cual se dan a conocer las reformas y adiciones a las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes del Infonavit”. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio. México.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1995a). “Reglas a las que se someterán las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales”. *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, INFONAVIT (1995b). *Situación y perspectivas de la vivienda en México, algunos aspectos relevantes*. México: Grupo de Economistas y Asociados.

IRACHETA, Alfonso (1989). “Metropolización y problemas de suelo. El caso de la ciudad de México”. En *Actas Latinoamericanas de Varsovia. 46 Congreso Internacional de Americanistas*, t. 8. Varsovia: Facultad de Geografía y Estudios Regionales, Universidad de Varsovia.

IRBOMA MAMDAUAÀ, Artirp (1995). *¿Debo firmar el ADE? El ADE y las deudas bancarias*. México: Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados.

JARAMILLO, Samuel (1985). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Editorial Dintel.

JARAMILLO, Samuel (2013). “Colombia: un caso paradigmático de la política neoliberal de vivienda en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional la Ciudad

- Neoliberal en América Latina: Desafíos Teóricos y Políticos, 6 y 7 noviembre, Río de Janeiro.
- JIMÉNEZ HUERTA, Edith (1998). *Análisis del suelo urbano*. México: Instituto de Cultura de Aguascalientes.
- JIMÉNEZ HUERTA, Edith (2000). *El principio de la irregularidad: mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes/Juan Pablos.
- KAMINER, Tahl, Miguel Robles-Durán y Heidi Sohn, eds. (2011). *Urban Asymmetries. Studies and Projects on Neoliberal Urbanization*. Rotterdam: 010 Publishers.
- KEYNES, John Maynard (1991). *Teoría de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KNIGHT, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Nueva York: University Cambridge Press.
- KUNZ BOLAÑOS, Ignacio (2001). *El mercado inmobiliario habitacional en la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Arquitectura/Plaza y Valdés.
- LEGORRETA, Jorge (1984). *La autoconstrucción de vivienda en México*. México: Centro de Ecodesarrollo.
- LICHTENSZTEIN, Samuel, y Mónica Baer (1986). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*. Uruguay: Nueva Sociedad.
- LIPIETZ, Alain (1985) "Fordisme peripherique et metropolisation". Ponencia presentada en el simposio A Metropole e a Crise, marzo, Universidad de São Paulo, Brasil.
- LIPIETZ, Alain (1997). *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*. Valladolid: Editorial Trotta.
- LOJKINE, Jean (1986). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- MANGIN, William (1970). *Peasants in Cities: Readings in the Anthropology of Urbanization*. Boston: Houghton Mifflin.
- MARTÍN, Guillermo (1993). "Acerca de la iniciativa de Ley Inquinaria". *Ciudades*, 20 (octubre-diciembre): 34.

- MATTOS, Carlos A. (1984). “Paradigmas, modelos y estrategias en la historia de la planificación regional y urbana en América Latina”. Presentado en Primera Reunión Regional Latinoamericana de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional, abril, El Colegio de México, México.
- MAYA, Esther (1999). *El sector privado y la vivienda de interés social en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México: Su Casita Hipotecaria.
- MAYDÓN, M., y R. Yesín (1995). *Bursatilización de hipotecas en México: sistemas de servicios y derechos requeridos*. México: Banco de México.
- MAYO, Stephen K., y Shlomo Angel (1993). *Housing Enabling Markets to Work*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- MICHEL, Marco A., coord. (1988). *Procesos habitacionales en la ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- MOCTEZUMA, Pedro, y Bernardo Navarro (1980). “Acumulación de capital y utilización del espacio urbano para la reproducción de la fuerza de trabajo. El caso de una colonia popular: San Miguel Teotongo”. Tesis. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía.
- MONKKONEN, Paavo (2009). “The housing transition in Mexico: local impacts of national policy program on housing and urban policy”. Tesis. Universidad de Berkeley. Disponible en: <http://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Monkkonen_Dissertation.pdf> [Consulta: 18 de agosto de 2015].
- MONKKONEN, Paavo (2012). “Housing finance reform and increasing socioeconomic segregation in Mexico”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36, 4 (julio): 757-772.
- MUELLER, D. (1987). “The growth of government: A public choice perspective”. *Staff Papers*, 34, 1 (marzo): 115-149.
- NORTH, Douglas C. (1969). *Una nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*. Madrid: Tecnos.

- NORTH, Douglas C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- NORTH, Douglas C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglas C., y Roger LeRoy Miller (1976). *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglas C., y Robert Paul Thomas (1978). *El nacimiento del mundo occidental. Una historia económica*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- NÚÑEZ, Óscar (1982). "Infonavit, un sistema corporativo para asalariados bajos". En *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, compilado por Emilio Pradilla. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- ORTEGA, Ernesto (1988). "Las organizaciones vecinales y el Programa de Renovación Habitacional Popular". En *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, coordinado por Alfonso Iracheta y Alberto Villar. México: Plaza y Valdés.
- ORTIZ, Enrique (1990). *The Right to Housing a Global Challenge*. México: Habitat International Coalition.
- ORTIZ, Enrique (1996a). *Fonhapo. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. México: Fondo Nacional de Habitaciones Populares/Habitat International Coalition.
- ORTIZ, Enrique (1996b). "Contradicciones, oportunidades y retos a partir de Hábitat II. Nuevos papeles de los organismos internacionales, los gobiernos y las ONG". Ponencia presentada en la Reunión-Diálogo sobre el Futuro de los Asentamientos Humanos: la Conferencia de Estambul y sus Recomendaciones. México: Centro Tepoztlán, noviembre.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Guillermo (1994). *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORTIZ MENA, Antonio (1969). "El desarrollo estabilizador" (mimeo). Conferencia presentada en el BID.

- ORTIZ MENA, Antonio (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: El Colegio de México.
- OXLEY, Michael, y Jacqueline Smith (1996). *Housing and Rented Housing in Europe*. Norwich, GB: Page Brothers.
- PEARSON, Lester B. (1969). *El desarrollo: Empresa común*. Madrid: Tecnos.
- PERLÓ COHEN, Manuel (1981). *Estado, vivienda y políticas urbanas en el cardenismo. El caso de la ciudad de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- PHELPS, Edmund (1986). *Economía política: un texto introductorio*. Barcelona: Antoni Bosh Editor.
- PICÓ, Josep (1987). *Teorías sobre el Estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- PIQUET, Rosélia, y Ana Clara Torres Ribeiro (1991). *Brasil, territorio da desigualdade. Descaminhos da modernização*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- POZAS, María de los Ángeles (1988). “Programas de vivienda para los sectores populares. Burocracia y acción estatal. El caso de Monterrey”. Ponencia presentada en el Seminario Hábitat Popular en México y Centroamérica. México, 27 al 29 de junio.
- POZAS, María de los Ángeles (1989). “Burocracia y vivienda en Monterrey”. *Ciudades*, 1, 3: 43-50.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1992). “Campo y ciudad en la nueva política agraria”. *Ciudades*, 4, 15 (julio-septiembre): 9-14.
- PRADILLA COBOS, Emilio (1993a). *Territorios en crisis. México 1970-1992*. México: Red Nacional de Investigación Urbana/ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- PRADILLA, Emilio (1993b). “Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos”. *Ciudades*, 20 (octubre-diciembre): 13-20.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013). Primer Informe de Gobierno. México: Presidencia de la República. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.mx/informe>> [Consulta: 4 de febrero de 2014].

- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD, PUEC (1996). *Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, ONU-HÁBITAT (2010). *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: ONU-Hábitat.
- PUEBLA, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en las políticas de vivienda en México*. México: El Colegio de México.
- PUENTE, Sergio (1988). "La calidad material de vida en la zona metropolitana de la ciudad de México". En *Medio ambiente y calidad de vida*, coordinado por Jorge Legorreta y Sergio Puente. México: Departamento del Distrito Federal/Plaza Valdés.
- PUGH, Cedric (1993). "Housing policy development in developing countrys: The World Bank and internationalization 1972-1993" (mimeo). México: El Colegio de México.
- PUGH, Cedric (1994). *México: Housing Reform under Structural Adjustment 1982-1993*. Sheffield, Reino Unido: School of Urban and Regional Studies.
- RAMÍREZ H., Guillermo, y Noemí Stolarski, comps. (1993a). *La vivienda popular en el área metropolitana*. México: Cambio XXI.
- RAMÍREZ H., Guillermo, y Noemí Stolarski, comps. (1993b). *Acceso al suelo metropolitano*. México: FDF/Cambio XXI.
- REYES, Guadalupe (1989). "Consideraciones sobre la política de vivienda". En *Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988*, t. II, coordinado por Jesús Lechuga y Fernando Chávez. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- RIVERA LONA, Miguel (1990). "De cómo se urbanizó el ejido". *Ciudades*, 2, 7.
- RODRÍGUEZ, Daniel (1986). "La organización popular ante el reto de la reconstrucción". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 123 (enero-marzo): 59-80.

- ROFMAN, Alejandro B. (1981). “La interiorización espacial del estilo de desarrollo prevaleciente en la América Latina”. En *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, t. II, compilado por Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROLNIK, Raquel (2012). Informe de la Relatora Especial sobre una Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado y sobre el Derecho de No Discriminar a este Respecto. Consejo de Derechos Humanos, 24 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.46_sp.pdf> [Consulta: 4 de junio de 2013].
- SÁNCHEZ CORRAL, Javier (2012). *La vivienda “social” en México. Pasado - presente - futuro?* México: Javier Sánchez Arquitecto.
- SÁNCHEZ CUEN, Manuel (1958). *El crédito a largo plazo en México. Reseña histórica: El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. 25 años de vida*. México: Gráfica Panamericana.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, y María Teresa Torres (1990a). “Ya ves, chaparrita, las mujeres no la hacen: participación de la mujer en la organización vecinal de una colonia popular”. En *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*, compilado por Alejandra Massolo. México: El Colegio de México-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, y María Teresa Torres (1990b). “La política definida por sus propias protagonistas: las mujeres de una colonia popular”. En *Mujer y hábitat*. México: Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.
- SANDOVAL, Georgina R. (1989). “Reconstrucción urbana desde abajo”. *Ciudades*, 1, 3 (octubre-diciembre): 38-43.
- SCHTEINGART, Martha (1975). “El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México”. Ponencia presentada en el Seminario sobre el Problema de la Vivienda en América Latina, México.

- SCHTEINGART, Martha (1982). "Elementos para un balance de la acción habitacional en México (1970-1980)". *Habitación*, 2, 7-8 (julio-diciembre).
- SCHTEINGART, Martha (1988a). "Promoción inmobiliaria y suelo urbano en la ciudad de México". *Medio Ambiente y Urbanización*, 22 (marzo).
- SCHTEINGART, Martha (1988b). "La vivienda terminada". En *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, coordinado por Marco A. Michel. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- SCHTEINGART, Martha (1989a). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- SCHTEINGART, Martha (1989b). "Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio en la ZMCM". *Revista Interamericana de Planificación*, 87-88 (julio-diciembre): 53-75.
- SCHTEINGART, Martha (1989c). "La investigación sobre vivienda en México, 1950-1987". *Ciudades*, 3.
- SCHTEINGART, Martha (1990). "Problemas y políticas de vivienda en México". En *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. 2. Viejos y nuevos temas*, editado por Mario Unda. Quito. Centro de Investigaciones.
- SCHTEINGART, Martha, coord. (1991). *Espacio y vivienda en la ciudad de México*. México: El Colegio de México/Asamblea de Representantes del Distrito Federal. I Legislatura.
- SCHTEINGART, Martha (1995). "What has and has not changed since Habitat I: A view from the south". En *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*, editado por Michael A. Cohen, Blair A. Ruble, Joseph S. Tulchin y Allison Garland. Washington, DC. Woodrow Wilson Center Press/The John Hopkins University Press.
- SCHTEINGART, Martha, y Marlene Solís (1994). *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*, t. VIII. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/El Colegio de

- México/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO, SEDECO (1998). *Agenda Estadística del Distrito Federal*. Disponible en: <<http://www.df.gob.mx/agenda2000/>>.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA (1964). *México: Inversión pública federal 1925-1963*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- SEN, Amartya K. (1992). "Sobre conceptos y medidas de la pobreza". *Comercio Exterior*, 42, 4 (abril): 310-322.
- SHAW, Keith, y Fred Robinson (1998). "Learning for experience? Reflections on two decades of British urban policy". *Town Planning Review*, 69, 1 (enero): 49-63.
- SHELTON, John P. (1968). "The cost of renting versus owning a home". *Land Economics*, 44, 1 (febrero): 59-72.
- SOBERANES, José Luis (1993). *La reforma urbana*. México. Fondo de Cultura Económica.
- SOFTEC (1994). *El futuro de la vivienda en México*. México: Softec.
- SOFTEC (2003). *Mexican Housing Overview*. México: Softec.
- SOLARES DE MAGALHAES, Claudio (1998). "Economic instability, structural change, and property markets: the late-1980s office boom in Sao Paulo". *Environment and Planning A*, 30: 231-248.
- STIGLITZ, Joseph (1994). *Whither Socialism?* Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- STOLARSKI, Noemí (1982). *La vivienda en el Distrito Federal, situación actual y perspectivas*. México: Departamento del Distrito Federal-Dirección General de Planificación.
- SUDRA, Tomás (1975). *El sistema de la vivienda de la población de bajos ingresos en la ZMCM*. México: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.
- SUGRANYES, Ana, comp. (1991). *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s*. Costa Rica: CSUCA/IDESAC/SIAP.
- SUNKEL, Osvaldo (1980). "Introducción: La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina". *Estilos de desarrollo y el medio ambiente en la América Latina*,

- selección de Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo. México: Fondo de Cultura Económica.
- TAMAYO, Sergio (1989). "El programa de Renovación Habitacional Popular (análisis sin eufemismos)". *Ciudades*, 1, 1 (enero-marzo).
- TOKMAN, Víctor E. (1991). "Mercado de trabajo y empleo en el pensamiento económico Latinoamericano". En *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, compilado por Osvaldo Sunkel. México: Fondo de Cultura Económica.
- TOPALOV, Christian (1974). *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. París: La Haye-Mouton.
- TOPALOV, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- TOPALOV, Christian (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. París: Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- TULLOCK, G. (1990). "The cost of special privilege". En *Perspectives on positive political economy*, editado por James E. Alt y Kenneth A. Shepsle. Cambridge: Cambridge University Press.
- TURNER, John F.C. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios: Hacia la economía en la construcción del entorno*. Madrid: Blume.
- UNITED NATIONS, ONU (1994). *Human Development Report*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS, UN-HABITAT (1993). *Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS, UN-HABITAT (1994). *Improving the Performance of National Finance Institutions in Shelter Delivery*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas.

- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS, UN-HABITAT (1996). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford: Oxford University Press.
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY (1988). "A/Res/43/181. The Global Strategy for Shelter to the year 2000", 20 december. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- UNIKEL, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976). *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO UAM-A (1976). *Significación social de la política de vivienda: el caso del Infonavit*, 3 vols. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- VERDUZCO, Basilio (1992). "Reforma Agraria. Nuevos conflictos". *Ciudades*, 4, 15 (julio-septiembre): 3-8.
- VILLARREAL, René (1976). *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975. Un enfoque estructuralista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VILLARREAL, René (1988). *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*. México. Fondo de Cultura Económica.
- VILLAVICENCIO BLANCO, Judith, y M. Emilia Herraste, coords. (1998). *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- WALLERSTEIN, Immanuel Maurice (1994). "El derrumbe del liberalismo". *Secuencia*, 28 (enero-abril): 137-154.
- WARD, Peter (1989). *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México: Nueva Imagen.
- WARD, Peter M., Edith R. Jiménez y Mercedes di Virgilio (2015). *Housing Policy in Latin American Cities. A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-HABITAT III*. Nueva York: Routledge (Research in Urban Politics and Policy Series).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- ZEPEDA, Pedro, y Alejandro Mohar, coords. (1993). *Vivienda para pobladores de bajos ingresos políticas e instituciones*. México: Consejo Consultivo del Pronasol/El Nacional.
- ZERMEÑO, Sergio (1996). *La sociedad derrotada (el desorden mexicano de fin de siglo)*. México: Siglo XXI Editores.
- ZERMEÑO, Sergio (2004). "Globalización y desmodernidad. Las ciencias sociales en el neoliberalismo dependiente". *Ciudades*, 61.
- ZICCARDI, Alicia (1991). *Las obras públicas en la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- ZICCARDI, Alicia (1992). *La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Proyecto Organizaciones Empresariales en México, 2).
- ZICCARDI, Alicia (1993). "Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, 19, 57 (julio). Chile.
- ZICCARDI, Alicia, y Arsenio González coords. (2015). *Habitabilidad y política de vivienda en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Facultad de Arquitectura, Facultad de Economía.

DOCUMENTOS Y FOLLETOS

- CENTRO IMPULSOR DE LA HABITACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN, CIHAC (1993). *Catálogo Cihac de la construcción*. México: Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación.
- COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA, CONAFOVI (2000). *Estadística de Vivienda 1998-2000*. Disco compacto. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- CONSORCIO ARA (1999). *Informe Anual*. México: Consorcio Ara.
- CONSORCIO ARA (2003). *Reporte Anual*. Disponible en: <www.consorcioara.com.mx/imagenes/reportes/esp/informesanuales/IA2003.pdf> [Consulta: 19 de julio de 2016].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1925). “Ley estableciendo un impuesto federal sobre la gasolina destinada al consumo en el interior del país”, t. xxxi, núm. 53, sección ii, 31 de agosto de 1925.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1946). “Decreto que dispone no se aumenten los precios de arrendamientos de casas o locales, así como que se consideren forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos”, t. clvi, núm. 6, sección i, 8 de mayo de 1946, p. 12.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1947). “Decreto que dispone que no podrán ser aumentadas las rentas de las casas o locales destinados a los usos que indica, así como los plazos de arrendamiento que se consideran forzosamente prorrogados hasta por un año, en beneficio de los inquilinos”, t. clxv, núm. 50, sección i, 31 de diciembre de 1947, p. 15.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1948). “Decreto que prorroga por ministerio de la ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo que el mismo especifica, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan”, t. clxxi, núm. 50, sección iii, 30 de diciembre de 1948, p. 56.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1990). “Ley de Instituciones de Crédito”, t. CDXLII, núm. 13, sección única, 18 de julio de 1990.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1997). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, t. DXX, núm. 3, sección única, 6 de enero de 1997.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2011). “Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal”, t. DLXXVII, núm. 10, primera sección, 11 de octubre de 2011, p. 3. Disponible en: <<http://dof.gob.mx/index.php?year=2001&month=10&day=11>> [Consulta: 24 de febrero de 2011].
- FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES, FONHAPO (1990). Programa de Evaluación. México.
- KAPRA CONSULTORES (1993). *Comentarios al sistema de subastas del Infonavit*. México: Kapra.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL, RAN (1999). “Estructura de la tenencia de la tierra” (mimeo). México. Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL (1993). *Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda, 1993-1994*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL (1997). *Estadística de vivienda 1993-1997*. Disco compacto. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL (1998). *Programa de Incorporación de Suelo Social (Piso)*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, SEDUE (1989a). Estadística de Vivienda 1983-1987. México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, SEDUE (1989b). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, SEDUE (1990). *La vivienda en arrendamiento*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA/SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. *Estadística de vivienda, 1990, 1991, 1992 y 1993*. México.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

BANCO DE MÉXICO. Índices de Precios al Consumidor y UDIS. Disponible en: <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=8&locale=es>> [Consulta: 14 de junio 2012].

BANCO MUNDIAL. Datos. Disponible en: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC>> [Consulta: 18 de agosto de 2015].

CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN. “Acerca”. Disponible en: <<http://www.cmic.org/intercmic/acerca.htm>> [Consulta: 13 de agosto de 2014].

CASAS GEO. “Historia”. Disponible en: <<http://www.geo.com>> [Consulta: 11 de septiembre de 2012].

NACIONAL FINANCIERA. “Historia”. Disponible en: <<http://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafinsa/>> [Consulta: 7 de agosto de 2015].

NOTAS PERIODÍSTICAS

AGUILAR JUÁREZ, David (2006). “Condak, una historia de ladrillos”. *El Universal*, 13 de julio. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/53029.html>> [Consulta: 14 de agosto de 2015].

STAFF FORBES (2014). “Geo avanza en proceso de concurso mercantil”. *Forbes*, 21 de abril. Disponible en: <<http://www.forbes.com.mx/geo-avanza-en-proceso-de-concurso-mercantil/>> [Consulta: 17 de agosto de 2015].

BIBLIOGRAFÍA

ROSA, Tomás de la (2015). “Dueños de Casas Geo preparan su mudanza”. *Economía Hoy*, 29 de abril. Disponible en: <<http://www.economiahoy.mx/economiahoy/opinion/noticias/6671915/04/15/Duenos-de-Casas-Geo-preparan-su-mudanza.html#.Kku8P8mmoKs6ypB>> [Consulta: 17 de agosto de 2015].

Anexo

La vivienda en cifras¹

El propósito de este anexo es analizar con números la evolución de la producción habitacional de México en el siglo xx. Esto se consideró indispensable para evaluar la acción de los principales agentes capitalistas que intervienen en el proceso de construcción de la vivienda promovida por los organismos públicos, cuyo estudio a profundidad es el principal objetivo de este trabajo. Adicionalmente, las estadísticas de vivienda sirven para ubicar el surgimiento y la participación de los diversos agentes privados relacionados con la producción de vivienda en el periodo estudiado.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y, a partir de 2001, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi)² han sido las instituciones encargadas de concentrar y difundir las estadísticas de vivienda. Es importante señalar que la metodología utilizada por estas instituciones en los periodos analizados ha variado, lo cual dificulta la comparación de datos; en general, estos últimos resultan superiores a la realidad, pues las cifras se

¹ Una parte de la información que se presenta en este anexo fue publicada en García Peralta, 2010.

² Conafovi se convirtió en Conavi a partir de 2006: <<http://www.conavi.gob.mx/meta-anual-seguimiento-tren-vivienda/vivienda-cifras-estadisticas-vivienda>> [Consulta: 17 de septiembre de 2012].

contabilizan dos o tres veces.³ En los años noventa, los créditos puente otorgados por Fovi-banca se individualizaron con créditos del Infonavit, lo que generó una doble contabilidad. Los cofinanciamientos de la banca con otros organismos, así como la compra de cartera hipotecaria entre bancos, también elevaron la sobrestimación de la acción habitacional de los distintos organismos. Desde los años ochenta se han utilizado términos como “acciones de vivienda” y en 2000 se recurrió al de “créditos” para resaltar los cambios en la política y sobredimensionar las acciones. En muchas ocasiones un crédito no corresponde sólo a una vivienda, ya que para su adquisición suelen otorgarse dos o más créditos.

Al analizar las cifras del número de acciones o de créditos de las estadísticas publicadas encontramos que se contabilizan desde los mil pesos,⁴ lo cual escasamente alcanza para una mejora menor. Por lo anterior, se tomaron las cifras que implicaban un incremento en el parque habitacional, aunque los datos no son totalmente confiables.

A pesar de las limitaciones mencionadas, las series estadísticas de vivienda nos permiten dimensionar la producción promovida por los distintos organismos a partir de los años sesenta y resaltar la importancia de esta actividad como fuente de recursos financieros para consolidar al sector empresarial dedicado a la construcción de vivienda.

³ Éste es el caso de los organismos que recibieron créditos del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco, 1964-1981) y el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu, 1983-1995).

⁴ Para analizar los datos, cruzamos los de inversión con los de unidades o créditos otorgados. Podemos ver que en 1991 el Programa Nacional de Solidaridad reportó 134 892 unidades concluidas y una inversión de 134 382 800, lo cual indica que cada acción fue de 996 pesos, lo que no constituye una vivienda nueva. En 1999, los organismos estatales otorgaron 142 600 créditos con una inversión de 999 638 000, por lo que cada crédito fue, en promedio, de siete mil pesos, lo que tampoco se traduce en una vivienda nueva (Conafovi, 2000).

Es necesario subrayar que la inversión más importante en vivienda no proviene de los recursos fiscales; los dos organismos que destacan por sus montos de inversión en el periodo estudiado son el Fovi y el Infonavit. Los recursos del Fovi se obtuvieron, de 1963 a 1989, del encaje legal, integrado por un porcentaje de la captación bancaria de los ahorradores privados; concluido este periodo y hasta el año 2000 operó con préstamos del Banco Mundial. Los recursos del Infonavit se integran con las aportaciones patronales, lo que en realidad constituye un salario indirecto de los trabajadores.

La inversión en vivienda no ha representado un porcentaje significativo del PIB. Sin embargo, es importante destacar que sólo durante los años ochenta el porcentaje de inversión en vivienda no fue menor a 1%, a pesar de la crisis económica, y en 1987 alcanzó 1.67%; este porcentaje, aunque reducido, fue el más alto en el periodo estudiado (cuadro 10 del anexo estadístico).

PRIMERAS ACCIONES DEL ESTADO EN LA CUESTIÓN HABITACIONAL

Entre 1940 y 1950, el país alcanzó la tasa de urbanización más alta de todo el siglo xx, situándose en 3.3%. Esto significó la transición de una sociedad rural a una incipiente sociedad urbana. En 1950, las ciudades de México y Monterrey crecieron 6.1% y 6.2%, respectivamente, y la primera alcanzó una población de 2.9 millones de personas. Este fenómeno aumentó la necesidad de suelo y vivienda urbanos.

Como vimos en el capítulo “Estado revolucionario y desarrollo nacionalista. Primeras acciones de vivienda”, entre 1934 y 1960 se crearon las bases institucionales y jurídicas que permitieron el nacimiento del sector constructor nacional. Las primeras instituciones encargadas de proporcionar vivienda sólo tuvieron recursos para promover 53 622 viviendas sociales en alquiler, de las cuales 34 841 se construyeron durante los años cincuenta (cuadro 1).

Aunque eran importantes, estas acciones fueron insuficientes si tomamos en cuenta que en 1960 el número de viviendas en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) ascendía a 408 566,⁵ con lo cual las viviendas públicas construidas en los años cincuenta sólo representaron 8.5% del *stock* habitacional de la ZMCM existente en 1960. En esa misma década, el número de viviendas en el país era de 6 409 096 (cuadro 4) y el incremento del *stock* habitacional fue de 1 149 888, es decir, de 18%. Sólo 0.42% fue promovido con el apoyo del Estado.

En el mismo periodo, las instituciones que sobresalen por sus acciones son la Dirección de Pensiones Civiles, el Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas (Banhuopsa) y Petróleos Mexicanos. La construcción de vivienda se concentró principalmente en la ciudad de México. Estos datos confirman que las acciones públicas en materia de vivienda durante las primeras décadas posrevolucionarias fueron poco significativas para atender a la población.

Por falta de una oferta accesible de suelo y vivienda, la población empobrecida empezó a asentarse en suelo carente de infraestructura urbana.

⁵ Censo de Población y Vivienda de 1960.

ANEXOS

CUADRO 1
VIVIENDA TERMINADA EN MÉXICO, 1934-1960

Institución	1934-1946	1950	1960	1934 a 1960
Banco Nacional Hipotecario de Urbanización y Obras Públicas (Banhuopsa)	498	374	10 041	10 913
Dirección de Pensiones Civiles / ISSSTE	9 600	7 476		17 076
Dirección de Pensiones Militares			1 100	1 100
Petróleos Mexicanos (Pemex)			13 100	13 100
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)			10 600	10 600
Departamento del Distrito Federal (DDF)	833			833
Total	10 931	7 850	34 841	53 622

FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes anuales de las distintas dependencias.

DE LA VIVIENDA PÚBLICA EN ALQUILER A LA VIVIENDA EN PROPIEDAD

En un intento de coordinar y movilizar, el Estado mexicano promovió la participación de capitales públicos y privados para facilitar el consumo de bienes inmuebles. A partir de 1963 se dio una mayor inversión y producción en vivienda por la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV), que dio origen al Fovi. Con esta medida se canceló la opción de la vivienda social en alquiler.

De 1961 a 1972, el promedio nacional de la tasa de crecimiento del PIB fue de 6.4%,⁶ mientras la tasa de crecimiento de la po-

⁶ Véase cuadro 4-B del anexo estadístico.

blación entre 1960 y 1970 fue de 3.5%.⁷ Por otra parte, las localidades con 2 500 habitantes y más crecieron a una tasa media anual de 4.9%.⁸ Estos datos dejan ver un dinamismo económico acompañado de un crecimiento urbano que ofrecía un mercado atractivo para el incipiente sector productor de vivienda.

De 1961 a 1972, los programas gubernamentales promovieron la construcción de 233 448 viviendas; es decir, se construyeron en promedio 19 454 viviendas por año. En el mismo periodo, el Fovi financió 124 394 viviendas, lo que corresponde a más de 50% del total de las financiadas por organismos públicos. En los años sesenta el incremento del parque habitacional fue de 1 887 273, del cual sólo 10.69% fue de dotación pública.

APOYO AL SECTOR CONSTRUCTOR

Los años setenta se caracterizaron por una crisis de legitimidad política por las demandas del movimiento obrero en un entorno con altas tasas de crecimiento de la población urbana (58.7%, cuadro 1 del capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: el Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”) y el desinterés privado por invertir en vivienda social. Ante esto, el gobierno fortaleció su papel promotor con la creación de los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. Así, como parte de la reforma constitucional, se estableció una aportación obligatoria patronal de 5% sobre el salario del trabajador.

Los administradores de estos recursos fueron los fondos nacionales de vivienda. Estas acciones significaron un flujo importante de capital al sector constructor de vivienda. De 1972 a 1981, la

⁷ INEGI, estadísticas en línea: <<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla02.asp?s=est&c=17510>> [Consulta: 12 de junio de 2012].

⁸ *Ibidem*. Véase: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo10&s=est&c=17512>> [Consulta: 12 de junio de 2012].

tasa de crecimiento del PIB del sector tuvo aumentos significativos y en 1973 su tasa fue de 42.4%, la más alta de la historia (cuadro 4-B del anexo estadístico).

De 1971 a 1980, el número de viviendas en el plano nacional ascendió a 12 074 609; de las cuales, 3 788 240 representaron el crecimiento de esa década; los organismos contribuyeron con 748 346 en el incremento general del número de viviendas, es decir, casi 20% (cuadro 6). Como puede verse en el cuadro 2, de 1973 a 1981 la promoción de los organismos de vivienda mostró un aumento constante: de 57 mil viviendas en 1973 se alcanzó la cifra de 170 mil en 1981.

Durante la crisis de los años ochenta, la acción de los organismos de vivienda operó como un elemento económico contracíclico; es decir, a pesar de lo que pudiera suponerse, fueron los años en que la promoción de vivienda se mantuvo constante y creciente (cuadro 2) gracias a los recursos del Infonavit y del Fovi. En 1982, el aumento del parque habitacional fue de 131 795 viviendas, mientras que en 1987 (al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid) se había alcanzado la cifra de 250 134 gracias al Programa de Reconstrucción (implementado para levantar parte de la vivienda destruida por el sismo de 1985), que promovió 56 mil vivienda nuevas (cuadro 2 y gráfica 1).

Es importante destacar que la banca nacionalizada hizo efectivo el destino de los recursos del encaje legal. A principios de los años ochenta, el Fovi apoyó la promoción de 36 675 viviendas, y casi al finalizar la década, en 1987, lo hizo con 88 581. Este aumento fue muy importante, ya que se dio en el periodo de mayor inflación estudiado (cuadro 2).

Finalmente, hay que destacar que de 1981 a 1990 la vivienda pública representó 45% (cuadro 6) del incremento total, que se traduce en 1 798 788 viviendas. Para dimensionar esta cifra hay que mencionar que las de todo el país alcanzaban 16 035 233, de las cuales 3 960 624 correspondieron a la promoción pública.

APOGEO DE LAS DESARROLLADORAS

Como se vio en el capítulo “Modernización y ‘vivienda social en propiedad’: El Programa Financiero de la Vivienda y su circunstancia económica”, tanto la desregulación financiera que libera a la banca privada del encaje legal como el cambio a la Ley del Infonavit dieron un nuevo curso a la política de vivienda. En 1988, la producción del Fovi fue de 104 903 viviendas y al siguiente año disminuyó a 17 121, cifra compensada en parte por las 35 883 financiadas por la banca, seguramente con los créditos del Fovi, que a partir de 1989 dependieron del préstamo otorgado por el Banco Mundial (véase cuadro 3). Durante el sexenio de Salinas puede observarse una disminución en el número de viviendas construidas que no logró repuntar. A principios de ese sexenio, los organismos públicos promovieron 217 744 viviendas; para 1991 la cifra fue de 133 190 y en el último año de esa gestión (1994) sólo se logró elevar este número a 220 521 unidades.

Los créditos hipotecarios otorgados por la banca en 1989 —cuando comenzó su participación— fueron de cerca de 36 mil, llegando en 1992 a casi 130 mil. Dicha participación cayó abruptamente con la crisis de 1994 (cuadro 1-B del anexo estadístico). Por lo que respecta al comportamiento del Infonavit, la inversión no creció a partir de la crisis, y no fue sino hasta 1999 que la inversión se incrementó en más de 50%, aumentando los créditos otorgados, que alcanzaron la cifra de 250 mil en el año 2000. Sin embargo, este número de créditos no corresponde necesariamente a la construcción del mismo número de viviendas, tomando en cuenta que el crédito otorgado en el 2000 fue de poco más de 173 mil pesos por unidad (cuadro 4).

El modelo neoliberal permitió que sólo pocas empresas aumentaran considerablemente su producción (como se vio en el capítulo “Organismos internacionales y política nacional de vivienda”). Geo logró construir en 1997 cerca de veinte mil y

mantuvo constante su producción; en el 2000 alcanzó casi las treinta mil unidades.

En el cuadro 4 puede verse que en el año 2000 el crédito otorgado por Fovimi fue de 94 mil pesos, mientras que en 1998 fue de 553 300 pesos; estos montos muestran inconsistencia en el número reportado de créditos otorgados. En los casos de Infonavit, Fovissste, Fovi y Fonhapo hay una clara tendencia a la disminución del monto de sus créditos a partir de 1994. Es evidente que éste es otro indicador de que las cifras están sobredimensionadas.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 2
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, 1973-1987

<i>Organismo</i>	1973	1974	1975	1976
Infonavit	5 084	22 112	35 780	38 472
Fovissste	4 003	4 432	7 014	8 956
Fovi/PFV	29 226	17 671	15 782	12 877
Otros organismos	18 931	18 740	9 134	33 016
<i>Total</i>	57 244	62 955	67 710	93 321
<i>Organismo</i>	1977	1978	1979	1980
Infonavit	20 385	30 463	40 991	37 737
Fovissste	9 263	11 905	6 135	12 137
Fovi/PFV	11 135	20 239	28 157	28 480
Otros organismos	19 577	51 313	46 207	49 300
<i>Total</i>	60 360	113 920	121 490	127 654
<i>Organismo</i>	1981	1982	1983	1984
Infonavit	52 304	49 067	53 917	69 959
Fovissste	13 455	752	11 126	4 669
Fovi/PFV	36 675	58 727	56 163	71 894
Otros organismos	67 681	23 249	10 919	20 859
<i>Total</i>	170 115	131 795	131 125	163 381
<i>Organismo</i>	1985	1986	1987	<i>Total</i> 1973-1987
Infonavit	73 900	78 743	79 608	646 785
Fovissste	20 364	21 858	14 243	150 132
Fovi/PFV	88 813	58 230	88 581	622 650
Otros organismos	30 332	66 632	67 702	533 592
<i>Total</i>	213 409	225 463	250 134	1 953 339

FUENTE: Cuadro 1-A del anexo estadístico.

Otros organismos: Banhuopsa, Instituto de la Vivienda, Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (organismos sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa.

ANEXOS

CUADRO 3
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, 1988-2000

<i>Organismo</i>	1988	1989	1990	1991
Infonavit	56 797	70 838	88 855	56 431
Fovissste	14 386	18 638	17 769	25 842
Fovi/PFV	104 903	17 121	30 720	30 772
Banca	0	35 883	41 557	35 056
Otros organismos	41 658	31 129	22 699	20 145
<i>Total</i>	217 744	137 726	160 043	133 190
<i>Organismo</i>	1992	1993	1994	1995
Infonavit	88 220	108 318	115 801	95 082
Fovissste	20 242	25 576	39 590	26 689
Fovi/PFV	24 638	20 703	40 109	35 662
Banca	129 362	102 416	85 198	17 503
Otros organismos	36 940	34 632	25 021	4 787
<i>Total</i>	170 040	189 229	220 521	162 220
<i>Organismo</i>	1996	1997	1998	1999
Infonavit	101 215	96 974	72 935	198 950
Fovissste	23 733	19 050	2 716	18 007
Fovi/PFV	25 318	46 688	39 300	59 118
Banca	2 317	4 588	3 085	764
Otros organismos	9 591	5 731	5 386	30 093
<i>Total</i>	159 857	168 443	120 337	306 168
<i>Organismo</i>	2000	<i>Total</i> 1988-2000		
Infonavit	250 000	1 400 416		
Fovissste	18 300	230 948		
Fovi/PFV	60 000	535 052		
Banca	0	457 729		
Otros organismos	53 554	321 366		
<i>Total</i>	381 854	2 945 511		

FUENTE: Cuadro 1-B del anexo estadístico.

Otros organismos: Banhuopsa, Instituto de la Vivienda, Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (organismos sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa.

CUADRO 4
 MONTO POR UNIDAD DE CRÉDITO
 (MILES DE PESOS) BASE: 2000*

<i>Organismo</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Infonavit	212.23	259.96	242.63	216.84	204.25	178.97	180.37	178.83	173.42
Fovissste	147.03	123.46	124.84	100.23	95.01	110.99	164.06	178.12	144.54
Fovi	145.67	239.38	226.47	206.10	126.13	103.78	98.78	73.26	139.96
Fovimi/ Issfam	236.56	46.58	63.46	n.d	636.05	300.52	553.30	112.16	94.00
Fonhapo	148.61	33.09	37.55	35.36	51.17	42.47	74.14	58.19	83.89

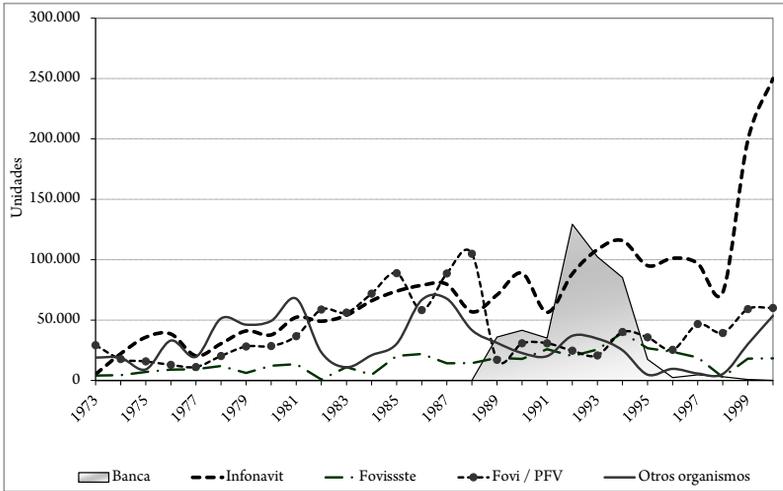
FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, disco compacto, e INEGI, Banco de Información Económica (BIE), 2000.

* Como deflactor se utilizó el Índice del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés (Incevi).

La gráfica 1 muestra que los organismos que destacan por su acción en el incremento del parque habitacional son el Fovi y el Infonavit; las cifras demuestran su importancia en materia de vivienda. Basta decir que de 1971 a 2000 el primer organismo participó en 8.4% del incremento habitacional, mientras que el segundo lo hizo en 15.5% (cuadro 5). Estos porcentajes se traducen para el Fovi en poco más de un millón de viviendas, mientras que para el Infonavit representan poco más de dos millones. Estas cifras no cubren la demanda social pero significaron la principal fuente de financiamiento para las empresas privadas, por lo que es importante analizar históricamente la relación entre los organismos mencionados y las empresas privadas.

ANEXOS

GRÁFICA 1
VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMOS
1973-2000



FUENTE: Anexo Estadístico 1-A y 1-B

Otros organismos incluye: Banhuopsa, Instituto Nacional de la Vivienda, Dirección de Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (organismos sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa

CUADRO 5
PARTICIPACIÓN POR ORGANISMO EN EL INCREMENTO DE VIVIENDA
EN MÉXICO, 1971-2000

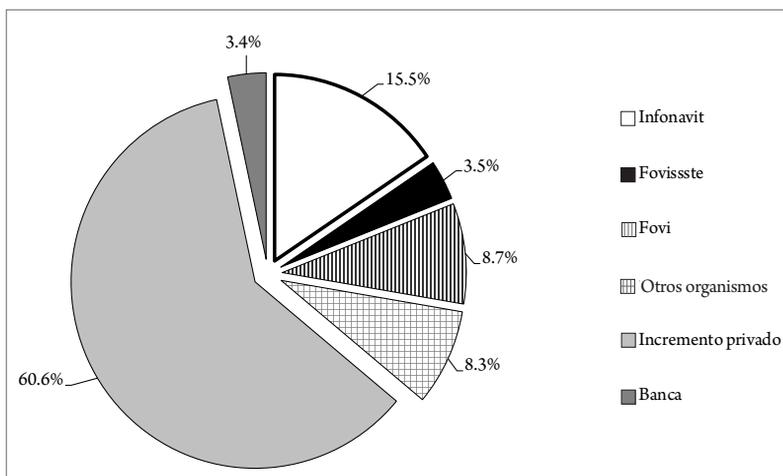
Organismo	Número de viviendas 1971-2000*	Porcentaje
Infonavit	2 122 950	15.5
Fovissste	471 661	3.5
Fovi	1 191 903	8.7
Otros organismos	1 153 781	8.4
Incremento privado	8 281 513	60.6
Banca	459 115	3.4
Incremento censo 1970-2000	13 668 364	100

FUENTE: Elaboración propia con información de los cuadros 1-A y 1-B del anexo estadístico.

Otros organismos: Banhuopsa, Instituto de la Vivienda, Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (organismos sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa.

* Suma del Fovi desde 1971 y Fovissste e Infonavit desde 1973. El total nacional para el año 2000 es de 21 954 733.

GRÁFICA 2
INCREMENTO DE VIVIENDA EN MÉXICO, 1970-2000
(PORCENTAJE POR ACTORES)



FUENTE: Cuadros 2-A, 2-B, 3-A y 3-B del anexo estadístico.

LA IMPORTANCIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA

La promoción de los organismos de vivienda social sólo ha permitido el acceso a la vivienda parcialmente a la población mayoritaria; de 1971 a 2000 representó 37% del aumento del parque habitacional, es decir, cerca de cinco millones de viviendas. El grueso de la edificación (60.4%) correspondía, en su mayoría, a la “producción social” en colonias populares (un reducido porcentaje es el incremento privado en las zonas residenciales y los fraccionamientos).

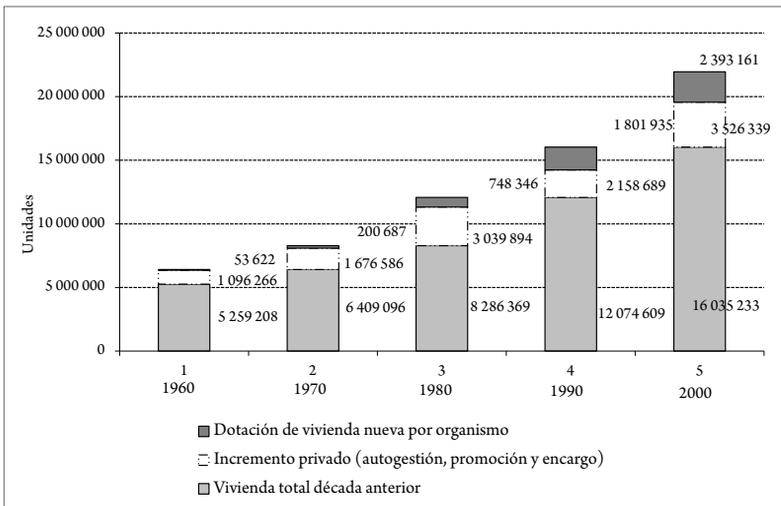
Respecto al crecimiento de vivienda producida con recursos privados, el único dato disponible es que entre 1989 y 2000 sólo 7.75% contó con un crédito de la banca.⁹ Esto confirma lo dicho al principio, que el desarrollo del sector empresarial constructor

⁹ Es probable que para las individualizaciones de los créditos se hayan utilizado recursos provenientes de Fovi e Infonavit.

ha dependido de los programas de los organismos públicos. Debe tomarse en cuenta que en el año 2000 el número total de viviendas en el país ascendía a casi 22 millones, 23% de las cuales corresponden a la promoción pública (véase cuadro 6).

La participación de los organismos en el total del parque habitacional siempre ha sido superada por el incremento privado, que abarca la producción social y la promoción privada. En 1963 se inició la promoción de vivienda pública de manera significativa, y aunque sólo representó 10.69% en los años sesenta, este porcentaje aumentó en las siguientes décadas. Los cuadros 6 y 7 muestran cuál ha sido la dotación en el proceso de construcción de vivienda por parte de los organismos respecto al incremento del parque habitacional.

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL
PARQUE HABITACIONAL POR DÉCADA EN MÉXICO, 1960-2000



FUENTE: Elaboración propia a partir del cuadro de participación de los organismos públicos en el total del parque habitacional, 1960-2000 (ver cuadros 6 y 7 de este anexo).

CUADRO 6
INCREMENTO DEL PARQUE HABITACIONAL POR DÉCADA
EN MÉXICO, 1960-2000

<i>Década</i>	<i>Vivienda nacional total</i>	<i>Incremento por década</i>	<i>Dotación pública (%)</i>
1950	5 259 209		
1960	6 409 096	1951-1960: 1 149 888	
1970	8 286 369	1961-1970: 1 877 273	10.69
1980	12 074 609	1971-1980: 3 788 240	19.75
1990	16 035 233	1981-1990: 3 960 624	45.42
2000	21 954 733	1991-2000: 5 919 500	40.43

FUENTE: Elaboración propia con información de los cuadros 1-A y 1-B del anexo estadístico.

CUADRO 7
VIVIENDA PÚBLICA EN MÉXICO, 1934-2000

<i>Periodo</i>	<i>Número de viviendas</i>
1934-1960	53 622
1961-1970	200 687
1971-1980	748 346
1981-1990	1 798 788
1991-2000	2 393 161
Total	5 194 604

FUENTE: Elaboración propia con información de los cuadros 1-A y 1-B del anexo estadístico.

Es importante resaltar la diferencia entre México y Europa. Mientras que las políticas de los países europeos durante el patrón de acumulación fordista-keynesiano lograron resolver en mayor medida el problema habitacional obrero y justificaron la entrada del mercado a la vivienda pública para mejorar las condiciones habitacionales, los lineamientos de los organismos internacionales han impulsado la participación del mercado “para mejorar” las condiciones de acceso a la vivienda. Sin embargo, en México cerca de 60% de las familias no tiene acceso al mercado “formal”. Si bien el submercado de vivienda pública no es suficientemente grande para las necesidades de la población, sí lo es para el sector constructor privado y para el sector financiero, como se mostró a lo largo del análisis.

Anexo estadístico

NOTA ACLARATORIA

Las series que se incluyen en esta estadística provienen de diversas fuentes, por lo que las cifras de un mismo indicador o rubro presentan diferencias, dependiendo de la fuente.

Por lo que se refiere a las estadísticas de vivienda, y específicamente en los cuadros de dotación de vivienda, se trató de tomar la cifra que indicara el aumento del parque habitacional. Sin embargo, existen dudas en datos como los del año 2000 del Infonavit, debido al cambio de unidad de medida, que pasó a créditos otorgados.

Por lo que respecta a la inversión, nos encontramos con saltos poco fiables en algunos años, y al compararla con la producción deja dudas respecto a las cifras. No obstante, es la información oficial. Consideramos que a pesar de las inconsistencias señaladas, los datos de este anexo nos permiten ver las tendencias en el periodo estudiado.

CUADRO I-A
 DOTACIÓN DE VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO, 1973-1987
 (UNIDADES)

<i>Organismo</i>	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Pemex								
Infonavit	5 084	22 112	35 780	38 472	20 385	30 463	40 991	37 737
Fovissste	4 003	4 432	7 014	8 956	9 263	11 905	6 135	12 137
Fovimi/Issfam		250	410	906	271	403	421	348
Fovi	29 226	17 671	15 782	12 877	11 135	20 239	28 157	28 480
Banobras	4 232	9 256	157	2 096	1 184	641	2 850	
Indeco	243	2 911	4 571	8 932	9 914	24 018	22 137	20 252
DGHP /Codeur	8 093	2 568	495	6 610		1 904	110	2 166
Organismos sectorizados en SAHOP								725
Organismos no sectorizados en SAHOP								2 149
Fonhapo								
Programas de reconstrucción								
CFE								
Fividesu								
Otros organismos	6 363	3 755	3 501	14 472	8 208	24 347	20 689	23 660
<i>Total</i>	57 244	62 955	67 710	93 321	60 360	113 920	121 490	127 654

CUADRO 1-A (continuación)

<i>Organismo</i>	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Pemex			1 824	4 626	4 742	3 496	5 202
Infonavit	52 304	49 067	53 917	65 959	73 900	78 743	79 608
Fovissste	13 455	752	11 126	4 669	20 364	21 858	14 243
Fovimi/Issfam	500	426		85	262	712	311
Fovi	36 675	58 727	56 163	71 894	88 813	58 230	88 581
Banobras							
Indeco	22 577						
DGHP /Codeur	1 140						
Organismos sectorizados en SAHOP	6 031	5 060					
Organismos no sectorizados en SAHOP	4 583	5 583					
Fonhapo		932	5 569	9 971	15 687	33 562	27 079
Programas de reconstrucción						24 951	31 254
CFE			2 277	2 620	1 856	1 507	1 711
Fividesu			15	2 255	3 788	808	1 550
Otros organismos	32 850	11 248	1 234	1 302	3 997	1 596	595
<i>Total</i>	170 115	131 795	132 125	163 381	213 409	225 463	250 134

FUENTES: De 1971-1981, Infonavit, *La vivienda comunitaria en México*, México, 1988, p. 284. De 1973 a 1980, Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (SAHOP, SHCP y SPP), *Estadística Básica de Vivienda 1973-1980*. De 1980 y 1981, Sedue, *Estadística de Vivienda 1981 y 1982*. Informe Anual del Infonavit 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981. Nota: sólo se toman en cuenta las viviendas de la línea I. De 1982-1989: para el año de 1982, Sedue, *Estadística de Vivienda 1982*; de 1983 a 1987, Sedue, *Estadística de Vivienda 1983-1988*; para 1989, Sedue, *Estadística de Vivienda 1989*. De 1950, DGE, VII Censo General de Población, 1950. De 1960, DGE, VIII Censo General de Población, 1960. De 1970: DGE, IX Censo General de Población, 1970.

CUADRO I-B

DOTACIÓN DE VIVIENDA NUEVA POR ORGANISMO EN MÉXICO, 1988-2000*
(UNIDADES Y CRÉDITOS OTORGADOS)

Organismo	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Pemex	3 147	499	1 205	473	3 189	2 925	
Infonavit	56 797	70 838	88 855	56 431	88 220	110 335	110 697
Fovissste	14 386	18 638	17 769	25 842	20 242	35 231	47 314
Fovimi/Issfam	1 179		110	516	3 478	4 832	4 904
Fovi	104 903	17 121	30 720	30 772	24 638	20 942	40 109
Banobras					10 748	7 436	22 773
Fonhapo	22 202	27 081	14 134	10 546	11 181	47 825	37 770
Programas de reconstrucción	9 960		86				
CFE	1 584	1 912	1 104	1 993	2 583	2 217	1 440
Fividesu	3 199	1 506	6 060	5 058	2 086	6 323	1 145
Banca		35 883	41 557	35 056	129 362	102 416	85 198
Ficapro				1 080	2 142	1 316	789
Incobusa				204			
Otros organismos	387	131		275	1 533		
<i>Total</i>	217 744	173 609	201 600	168 246	299 402	341 798	352 139

CUADRO 1-B (continuación)

<i>Organismo</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pemex	3 767	7 447	10 912	10 506	4 622	6 072
Infonavit	96 745	103 184	99 231	108 035	198 950	250 110
Fovissste	32 469	28 731	23 241	15 323	17 862	24 301
Fovimi/Issfam		357	411	255	1 166	1 433
Fovi	35 662	25 318	46 688	55 425	59 118	46 704
Banobras	30 527		14 244	15 194		
Fonhapo	26 281	18 666	14 826	5 523	6 446	6 730
CFE	1 375	2 326	2 150	1 378	1 326	2 694
Fividesu	3 490				3 620	
Banca	17 503	2 317	4 588	3 269	865	1 101
Ficapro	1 149					
Otros organismos	5 190					
Programa emergente de vivienda			43 821		14 843	
Vivah				7 975	14 459	25 330
<i>Total</i>	254 158	188 346	260 112	222 883	323 277	364 475

FUENTES: De 1982-1989: para 1982, Sedue, Estadística de Vivienda 1982; de 1983 a 1987, Sedue, Estadística de Vivienda 1983-1988; para 1989, Sedue, Estadística de Vivienda 1989. De 1990 a 1998: Sedue, Estadística de Vivienda 1990 y 1991; Sedesol, Estadística de Vivienda 1992; de 1993 a 1998, Sedesol, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, cifras preliminares; Infonavit, Informe Anual de Actividades 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. De 1994 a 2000: Sedesol, Secretaría de Desarrollo y Vivienda, Estadísticas de Vivienda 1993-1997; Sedesol, Secretaría de Desarrollo y Vivienda, Estadísticas de Vivienda 1998-2000.

* Se eliminaron los rubros "organismos estatales" y "autoconstrucción" que aparecen en los datos oficiales porque los montos que dan por crédito no equivalen al costo de una vivienda. Sus años de inicio de operación son 1989 y 1991, respectivamente.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 2-A
INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO,* 1973-1977
(MILES DE PESOS)

<i>Organismo</i>	1973	1974	1975	1976	1977
Fonhapo	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Fovi-Banca (PFV)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Banobras	713 050	541 819	338 412	781 727	1 099 250
Fovissste	399 412	1 413 805	2 085 470	2 282 679	2 435 485
Indeco	117 470	431 099	273 871	630 562	252 966
Infonavit	1 503 130	3 621 381	5 432 389	7 072 258	5 701 250
Fovimi/Issfam	43 767	196 314	269 832	365 355	145 520
DDF/Codeur	405 815	229 678	66 820	330 100	n/d
Organismos sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Organismos no sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Pemex	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
CFE	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Fividesu	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Organismos estatales	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Otros organismos	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Programas de reconstrucción	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
<i>Total</i>	3 182 644	6 434 096	8 466 794	11 462 681	9 634 471

FUENTE: Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (SAHOP, SPP, SHCP), Estadística Básica de Vivienda 1973-1980.

* La inversión ejercida se refiere al monto durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

NOTA: Por "organismos" se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo y las Sofoles.

n/d: No hay dato.

n/o: No opera.

ANEXOS

CUADRO 2-B
 INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO,* 1978-1982
 (MILES DE PESOS)

<i>Organismo</i>	1978	1979	1980	1981	1982
Fonhapo	n/o	n/o	n/o	n/o	3 041 230
Fovi-Banca (PFV)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Banobras	1 170 626	771 927	n/d	n/d	n/d
Fovissste	5 136 839	5 104 270	8 137 350	9 381 632	12 180 826
Indeco	291 818	499 546	960 886	2 944 087	n/o
Infonavit	8 432 860	17 332 006	19 968 439	26 215 564	44 671 734
Fovimi/Issfam	202 442	242 576	204 215	347 480	882 307
DDF/Codeur	312 685	141 821	84 353	335 200	n/o
Organismos sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	834 800	1 423 011	2 016 551
Organismos no sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	1 038 635	7 025 100	14 125 580
Pemex	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
CFE	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Fividesu	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Organismos estatales	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Otros organismos	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Programas de reconstrucción	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
<i>Total</i>	15 547 270	24 092 146	31 228 678	47 672 074	76 918 228

FUENTE: Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda (SAHOP, SPP, SHCP), Estadística Básica de Vivienda 1973-1980. Sedue, Estadística de Vivienda 1981-1982.

* La inversión ejercida se refiere al monto durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

NOTA: Por "organismos" se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo y las Sofoles.

n/d: No hay dato.

n/o: No opera.

CUADRO 2-C
INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO,* 1983-1987
(MILES DE PESOS)

Organismo	1983	1984	1985	1986	1987
Fonhapo	5 143 100	17 190 100	30 004 900	42 933 600	127 114 800
Fovi-Banca (PFV)	74 196 400	174 425 900	307 657 200	489 745 000	1 654 242 000
Banobras	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Fovissste	11 078 800	25 840 200	40 797 100	85 911 600	177 134 700
Indeco	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Infonavit	65 506 000	129 539 000	244 062 000	366 583 000	805 254 000
Fovimi/Issfam	529 900	1 586 100	3 165 000	5 282 200	20 986 700
DDF/Codeur	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Organismos sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Organismos no sectorizados en SAHOP	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o

CUADRO 2-C (continuación)

Organismo	1983	1984	1985	1986	1987
Pemex	3 838 600	13 160 500	24 750 100	47 743 200	109 852 200
CFE	2 540 100	4 564 100	5 754 600	6 053 000	9 080 900
Fividesu	n/o	2 188 200	6 724 800	4 647 000	6 388 100
Organismos estatales	187 200	176 600	n/d	n/d	n/d
Otros organismos	1 167 000	2 367 300	3 474 100	2 348 500	4 376 000
Programas de reconstrucción	n/o	n/o	n/o	1 539 555 500	323 089 400
<i>Total</i>	164 187 100	371 038 000	666 389 800	1 205 202 600	3 237 518 800

FUENTE: Sedue, Estadística de Vivienda 1981-1982. Sedue, Estadística de Vivienda 1983-1988.

* La inversión ejercida se refiere al monto durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

NOTA: Por "organismos" se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo y las Sofoles.

n/d: No hay dato.

n/o: No opera.

CUADRO 2-D
INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA POR ORGANISMO,* 1988-1992
(MILES DE PESOS)

Organismo	1988	1989	1990	1991	1992
Fonhapo	260 674 400	303 023 400	479 798 100	430 802 000	470 733 400
Fovi-Banca (PFV)	3 237 700 000	n/o	n/o	n/o	n/o
Fovi (sistema de subastas)	n/o	19 630 400	706 884 800	1 022 715 700	n/o
Fovi (sistema tradicional)	n/o	779 183 100	223 550 000	38 596 400	n/o
Fovi**					1 016 776 000
Banobras	n/d	n/d	24 775 600	83 793 800	389 490 500
Fovissste	384 175 900	506 749 700	744 421 600	1 324 202 300	843 188 400
Infonavit	1 751 697 400	2 237 045 000	3 372 557 000	3 884 644 000	5 304 200 000
Fovimi/Issfam	33 657 500	30 084 200	86 639 000	258 023 600	233 093 300
Pemex	104 099 400	49 457 800	230 041 800	446 543 100	565 555 000
CFE	18 027 700	33 817 100	27 659 900	58 128 800	83 370 400
Fividesu	53 225 100	50 980 600	215 943 900	99 455 400	276 267 000
Organismos estatales	6 235 200	105 683 000	193 847 600	276 221 600	297 612 400
Otros organismos	9 178 700	7 145 000	5 795 000	n/d	n/d
Programas de reconstrucción	258 319 800	138 490 000	30 775 400	23 413 400	n/d
Sociedades nacionales de crédito	n/o	2 869 701 000	3 359 367 000	2 949 486 000	n/d

CUADRO 2-D (continuación)

<i>Organismo</i>	1988	1989	1990	1991	1992
Sociedades de crédito-banca	n/o	n/o	n/o	n/o	20 991 000 000
Programa Sedue	n/o	n/o	n/o	1 433 000	n/d
Fidelac	n/o	n/o	n/o	1 614 000	2 583 000
Fidaca	n/o	n/o	n/o	25 665 000	4 644 000
Incobusa	n/o	n/o	n/o	8 096 000	8 613 600
Pronasol	n/o	n/o	n/o	134 382 800	73 160 500
Ficapro	n/o	n/o	n/o	21 435 200	86 669 200
Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, Nonoalco-Tlatelolco (PRALM)	n/o	n/o	n/o	n/o	27 866 900
Autoconstrucción	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Programa emergente de vivienda	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
Vivah	n/o	n/o	n/o	n/o	n/o
<i>Total</i>	6 116 991 100	7 130 990 300	9 702 056 700	11 088 652 100	30 674 823 600

FUENTE: Sedue, Estadística de Vivienda 1989 y 1990. Sedesol, Estadística de Vivienda 1991, 1992.

* La inversión ejercida se refiere al monto durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

** En el periodo 1988-1991, el Fovi opera con el sistema de subastas y tradicional.

NOTA: Por "organismos" se entiende a las entidades que otorgan algún crédito para vivienda, ya sean nacionales, estatales o municipales de vivienda, la banca comercial y de desarrollo y las Sofoles.

n/d: No hay dato.

n/o: No opera.

CUADRO 3-A
 PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1900-1929
 TASA DE CRECIMIENTO (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1980)

<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>PIB corriente (millones de pesos)</i>	<i>PIB constante a precios de 1980*</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1900	1900	1.3	191.6	
	1901	1.8	207.9	8.5
	1902	1.7	192.9	-7.2
	1903	1.9	214.1	11.0
	1904	1.8	217.9	1.8
	1905	2.3	240.4	10.3
	1906	2.2	237.9	-1.0
	1907	2.3	251.7	5.8
	1908	2.4	261.7	4.0
	1909	2.6	259.2	-0.9
1910	1910	3.1	261.7	1.0
	1911	ND	ND	ND
	1912	ND	ND	ND
	1913	ND	ND	ND
	1914	ND	ND	ND
	1915	ND	ND	ND
	1916	ND	ND	ND
	1917	ND	ND	ND
	1918	ND	ND	ND
	1919	ND	ND	ND
1920	1920	ND	ND	ND
	1921	5.5	281.8	ND
	1922	4.6	288.0	2.2
	1923	5.0	298.0	3.5
	1924	4.6	293.0	-1.7
	1925	5.2	311.8	6.4
	1926	5.5	329.4	5.6
	1927	5.0	315.7	-4.2
	1928	5.0	316.8	0.4
	1929	4.9	305.6	-3.6

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

ANEXOS

CUADRO 3-B
 PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1930-1959
 TASA DE CRECIMIENTO (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1980)

<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>PIB corriente (millones de pesos)</i>	<i>PIB constante a precios de 1980*</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1930	1930	4.7	285.5	-6.6
	1931	4.2	295.5	3.5
	1932	3.2	251.7	-14.8
	1933	3.8	279.3	10.9
	1934	4.2	298.0	6.7
	1935	4.5	320.6	7.6
	1936	5.3	346.9	8.2
	1937	6.8	358.2	3.2
	1938	7.3	363.2	1.4
	1939	7.8	383.2	5.5
1940	1940	8.2	388.2	1.3
	1941	9.2	425.8	9.7
	1942	10.7	450.8	5.9
	1943	13.0	467.1	3.6
	1944	18.8	504.7	8.0
	1945	20.6	521.0	3.2
	1946	27.9	554.8	6.5
	1947	31.0	574.8	3.6
	1948	33.1	597.3	3.9
	1949	36.4	631.2	5.7
1950	1950	42.2	692.5	9.7
	1951	54.4	746.4	7.8
	1952	61.0	776.4	4.0
	1953	60.7	778.9	0.3
	1954	73.9	856.6	10.0
	1955	90.1	929.2	8.5
	1956	102.9	993.1	6.9
	1957	118.2	1 068.2	7.6
	1958	131.4	1 124.6	5.3
	1959	140.8	1 158.4	3.0

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

CUADRO 3-C
 PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1960-1989
 TASA DE CRECIMIENTO (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1980)

<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>PIB corriente (millones de pesos)</i>	<i>PIB constante a precios de 1980*</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1960	1960	159.7	1 252.3	8.1
	1961	173.2	1 306.4	4.3
	1962	186.8	1 364.6	4.5
	1963	208.0	1 467.6	7.5
	1964	245.5	1 629.2	11.0
	1965	267.4	1 729.3	6.1
	1966	297.2	1 834.7	6.1
	1967	325.0	1 942.2	5.9
	1968	359.9	2 125.2	9.4
	1969	397.8	2 197.8	3.4
1970	1970	444.3	2 340.8	6.5
	1971	490.0	2 428.8	3.8
	1972	564.7	2 628.7	8.2
	1973	690.9	2 835.3	7.9
	1974	899.7	2 999.1	5.8
	1975	1 100.0	3 171.4	5.7
	1976	1 371.0	3 311.5	4.4
	1977	1 849.3	3 423.8	3.4
	1978	2 337.4	3 730.4	9.0
	1979	3 067.5	4 092.2	9.7
1980	1980	4 470.1	4 470.1	9.2
	1981	6 136.7	4 862.2	8.8
	1982	9 769.6	4 831.7	-0.6
	1983	17 882.3	4 628.9	-4.2
	1984	29 402.0	4 796.1	3.6
	1985	47 167.5	4 920.4	2.6
	1986	78 786.9	4 735.7	-3.8
	1987	193 161.6	4 823.6	1.9
	1988	393 726.9	4 883.7	1.2
	1989	512 602.7	5 047.2	3.3

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales.

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

ANEXOS

CUADRO 3-D
 PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1990-2000
 TASA DE CRECIMIENTO (MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1980)

<i>Periodo</i>	<i>Año</i>	<i>PIB corriente (millones de pesos)</i>	<i>PIB constante a precios de 1980*</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>
1990	1990	694 872.3	5 271.5	4.4
	1991	876 933.1	5 462.7	3.6
	1992	1 034 733.0	5 616.0	2.8
	1993	1 256 196.0	5 649.7	0.6
	1994	1 423 364.0	5 857.5	3.7
	1995	1 840 431.0	5 453.3	-6.9
	1996	2 529 909.0	6 477.0	5.1
	1997	3 178 954.0	6 913.8	6.7
	1998	3 791 191.0	7 243.4	4.8
	1999	4 386 699.0	7 405.0	2.2
2000	2000	5 497 435.6	7 291.9	-1.5

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, Sistema de Cuentas Nacionales. Para 2000 y 2002, INEGI, Banco de Información Económica (BIE).

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 4-A
 PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN, 1939-1963
 TASAS DE CRECIMIENTO BASE: 80 (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>PIB sector construcción*</i>	<i>PIB constante*</i>	<i>Tasa de crecimiento sector construcción</i>	<i>Tasa de crecimiento PIB</i>
1939	7 551	383 202		
1940	9 167	388 211	21.4	1.3
1941	9 472	425 780	3.3	9.7
1942	10 092	450 826	6.5	5.9
1943	10 735	467 105	6.4	3.6
1944	12 985	504 674	21.0	8.0
1945	16 883	520 954	30.0	3.2
1946	20 160	554 766	19.4	6.5
1947	20 560	574 803	2.0	3.6
1948	19 917	597 344	-3.1	3.9
1949	20 160	631 156	1.2	5.7
1950	23 744	692 518	17.8	9.7
1951	25 994	746 367	9.5	7.8
1952	29 296	776 422	12.7	4.0
1953	27 045	778 926	-7.7	0.3
1954	29 107	856 569	7.6	10.0
1955	32 409	929 201	11.3	8.5
1956	37 435	993 068	15.5	6.9
1957	42 320	1 068 206	13.0	7.6
1958	40 885	1 124 569	-3.4	5.3
1959	41 795	1 158 371	2.2	3.0
1960	47 872	1 252 293	14.5	8.1
1961	42 494	1 306 383	-11.2	4.3
1962	44 341	1 364 631	4.3	4.5
1963	58 808	1 467 553	32.6	7.5

FUENTE: Elaboración propia. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI, Estadísticas Históricas para datos de 1930-1960.

* Como defactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

ANEXOS

CUADRO 4-B

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN, 1964-1988
TASAS DE CRECIMIENTO BASE: 80 (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>PIB sector construcción*</i>	<i>PIB constante*</i>	<i>Tasa de crecimiento sector construcción</i>	<i>Tasa de crecimiento PIB</i>
1964	61 722	1 629 151	5.0	11.0
1965	65 514	1 729 324	6.1	6.1
1966	78 762	1 834 746	20.2	6.1
1967	91 168	1 942 169	15.8	5.9
1968	95 099	2 125 185	4.3	9.4
1969	105 098	2 197 837	10.5	3.4
1970	112 757	2 340 751	7.3	6.5
1971	106 604	2 428 821	-5.5	3.8
1972	125 997	2 628 684	18.2	8.2
1973	179 478	2 835 328	42.4	7.9
1974	191 826	2 999 120	6.9	5.8
1975	203 025	3 171 404	5.8	5.7
1976	212 501	3 311 499	4.7	4.4
1977	201 302	3 423 780	-5.3	3.4
1978	226 285	3 730 446	12.4	9.0
1979	255 576	4 092 231	12.9	9.7
1980	278 632	4 470 077	9.0	9.2
1981	328 108	4 862 219	17.8	8.8
1982	304 502	4 831 689	-7.2	-0.6
1983	201 830	4 628 937	-33.7	-4.2
1984	205 461	4 796 050	1.8	3.6
1985	209 537	4 920 430	2.0	2.6
1986	197 312	4 735 721	-5.8	-3.8
1987	191 099	4 823 604	-3.1	1.9
1988	189 268	4 883 679	-1.0	1.2

FUENTE: Elaboración propia. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI, Estadísticas Históricas para datos de 1930-1960.

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

CUADRO 4-C
 PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN, 1989-2000
 TASAS DE CRECIMIENTO BASE: 80 (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>PIB sector construcción*</i>	<i>PIB constante*</i>	<i>Tasa de crecimiento sector construcción</i>	<i>Tasa de crecimiento PIB</i>
1989	187 215	5 047 209	-1.1	3.3
1990	201 068	5 271 539	7.4	4.4
1991	222 379	5 462 729	10.6	3.6
1992	251 682	5 615 955	13.2	2.8
1993	249 065	5 649 674	-1.0	0.6
1994	284 553	5 857 478	14.2	3.7
1995	202 549	5 453 312	-28.8	-6.9
1996	244 431	6 476 980	20.7	18.8
1997	278 430	6 913 770	13.9	6.7
1998	315 270	7 243 390	13.2	4.8
1999	349 896	7 404 990	11.0	2.2
2000	342 094	7 291 940	-2.2	-1.5

FUENTE: Elaboración propia. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI, Estadísticas Históricas para datos de 1930-1960.

* Como deflactor se utiliza el índice implícito del Producto Interno Bruto.

ANEXOS

CUADRO 5
 TASAS DE BONOS HIPOTECARIOS E INFLACIÓN
 DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC), 1939-1962

<i>Año</i>	<i>Tasas de interés</i>	<i>Inflación INPC</i>
1939	8	10.43
1940	8	10.43
1941	8	8.79
1942	8	24.25
1943	8	26.99
1944	8	39.09
1945	8	15.14
1946	8	27.25
1947	8	8.01
1948	8	0.26
1949	8	6.02
1950	8	3.89
1951	8	18.58
1952	8	11.26
1953	8	-2.43
1954	8	13.83
1955	8	9.11
1956	8	4.98
1957	8	4.79
1958	8	7.50
1959	8	5.82
1960	8	4.60
1961	8	0.97
1962	8	3.29

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos.

CUADRO 6
 ÍNDICE NACIONAL DEL COSTO DE EDIFICACIÓN DE LA VIVIENDA
 DE INTERÉS SOCIAL* DE MÉXICO, 1973-2000
 BASE: 1974,1980, 2000

<i>Año</i>	<i>INCEVIS Base: 74</i>	<i>INCEVIS Base: 80</i>	<i>INPC Base: 2000</i>	<i>Inflación</i>
1973	78.3	21.5	0.0	12.1
1974	100.0	27.4	0.1	23.8
1975	115.6	31.7	0.1	14.9
1976	144.6	39.6	0.1	15.8
1977	190.1	52.1	0.1	29.1
1978	226.3	62.0	0.1	17.5
1979	282.7	77.5	0.2	18.2
1980	365.0	100.0	0.2	26.3
1981	471.0	129.0	0.3	27.9
1982	728.9	199.7	0.4	58.9
1983	1 340.2	367.2	0.7	101.9
1984	2 096.6	574.4	1.2	65.4
1985	3 255.1	891.8	1.8	57.7
1986	5 810.8	1 592.0	3.2	86.2
1987	14 095.0	3 861.6	7.7	143.3
1988	30 210.4	8 276.8	16.6	104.0
1989	32 266.4	8 840.1	17.7	20.0
1990	37 563.7	10 291.4	20.6	26.7
1991	45 800.4	12 548.1	25.1	22.7
1992	51 598.2	14 136.5	28.3	15.5
1993	56 238.9	15 407.9	30.9	9.8
1994	58 743.3	16 094.1	32.3	7.0
1995	77 452.4	21 219.8	42.5	35.0
1996	99 985.4	27 393.3	54.9	34.4
1997	117 892.9	32 299.4	64.7	20.6
1998	139 238.8	38 147.6	76.4	15.9
1999	163 770.3	44 868.6	89.9	16.6
2000	182 130.6	49 898.8	100.0	9.5

FUENTE: INEGI, Estadísticas Históricas de México, disco compacto, e INEGI, Banco de Información Económica, BIE, 2000.

* El Sistema del Índice del Costo de Edificación de la Vivienda de Interés Social recopila cada mes 2 773 cotizaciones directas en 23 ciudades, sobre los precios de 42 materiales de construcción y el costo de 17 destajos de mano de obra. Los promedios de las cotizaciones dan lugar a los índices de 59 conceptos genéricos (42 de materiales de construcción y 17 de mano de obra), que forman la canasta del índice general de cada una de las ciudades a nivel nacional. La estructura de ponderación está basada en estimaciones del gasto promedio en construcción y mano de obra para la construcción de una vivienda de interés social media en 1980. La fórmula utilizada para la elaboración de estos índices es la de ponderaciones fijas de Laspeyres.

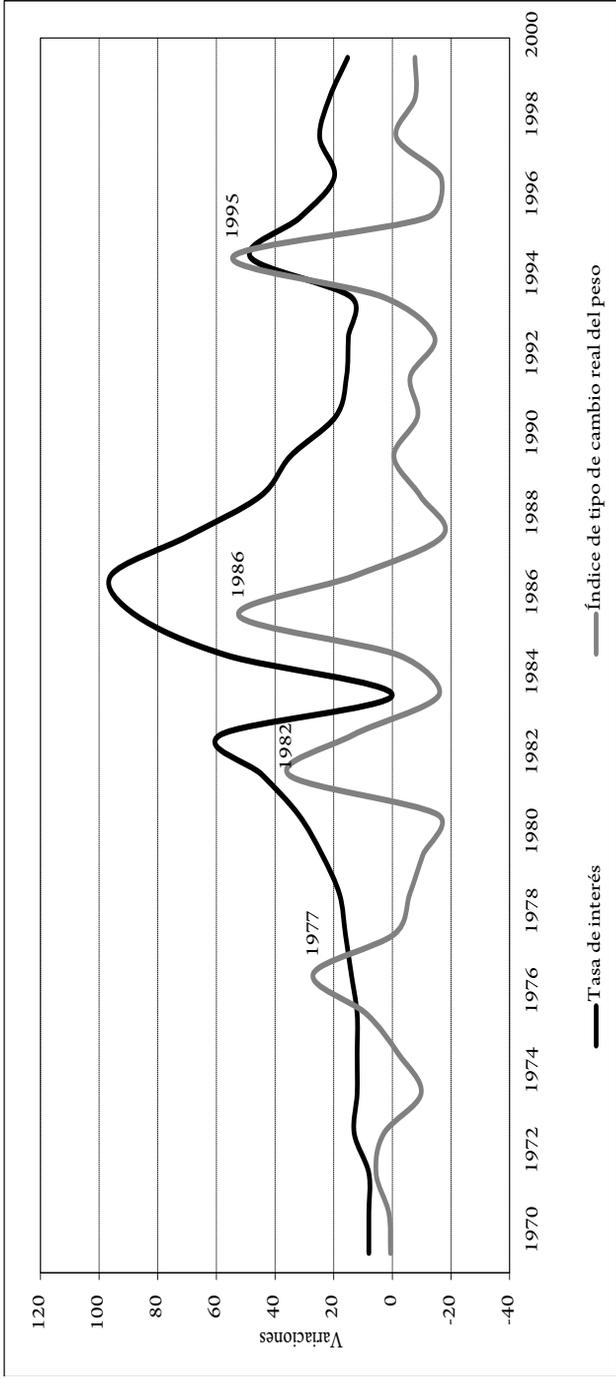
ANEXOS

CUADRO 7
TASAS DE INTERÉS E ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO MEXICANO,
1970-2000

<i>Año</i>	<i>Tasa de interés</i>	<i>Índice de tipo de cambio real del peso</i>	<i>Inflación</i>
1970	8	0.62	4.9
1971	8	1.19	5.5
1972	8	5.53	4.9
1973	13.0	2.87	12.1
1974	12.0	-9.81	23.8
1975	12.0	-2.03	14.9
1976	12.0	8.84	15.8
1977	14.0	27.00	29.1
1978	16.0	-0.66	17.5
1979	18.0	-5.90	18.2
1980	24.0	-10.48	26.3
1981	32.0	-15.50	27.9
1982	44.4	35.29	58.9
1983	58.7	13.47	101.9
1984	0.0	-15.88	65.4
1985	56.5	-2.31	57.7
1986	87.4	52.35	86.2
1987	96.0	12.70	143.3
1988	69.5	-17.22	104.0
1989	45.0	-9.58	20.0
1990	34.8	-0.55	26.7
1991	19.3	-8.63	22.7
1992	15.6	-6.13	15.5
1993	15.0	-14.40	9.8
1994	14.1	3.30	7.0
1995	48.4	54.40	35.0
1996	31.4	-12.10	34.4
1997	19.8	-16.62	20.6
1998	24.8	-1.41	15.9
1999	21.4	-7.80	16.6
2000	15.2	-7.73	9.5

FUENTE: 1950-1972, Bonos Hipotecarios. 1973-1981, Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP). 1981-2000, Banco de México, tasas de interés pasivas, CETES a 28 días.

GRÁFICA I
 TASAS DE INTERÉS E ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO, 1970-2000



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banco de México. Cetes, tasa de rendimiento a un mes, expresada en por ciento anual simple.

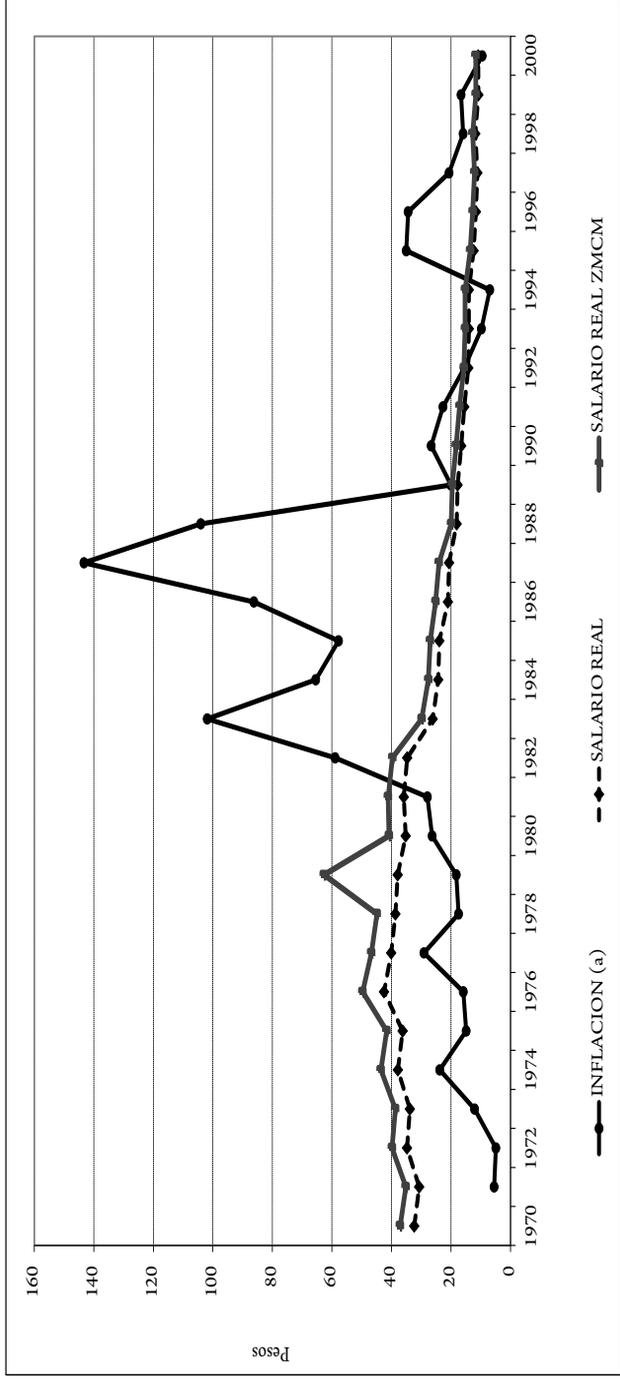
ANEXOS

CUADRO 8
SALARIOS DE MÉXICO, 1970-2000
BASE: 94

Año	INPC Base: 94	Inflación (a)	Salario	
			mínimo general ZMCM	Salario real ZMCM
1970	0.086		0.032	37.084
1971	0.091	5.5	0.032	35.155
1972	0.096	4.9	0.038	39.787
1973	0.107	12.1	0.041	38.691
1974	0.133	23.8	0.058	43.536
1975	0.152	14.9	0.063	41.626
1976	0.176	15.8	0.088	49.681
1977	0.228	29.1	0.106	46.730
1978	0.267	17.5	0.120	44.871
1979	0.316	18.2	0.198	62.643
1980	0.399	26.3	0.163	40.815
1981	0.511	27.9	0.210	41.102
1982	0.812	58.9	0.322	39.658
1983	1.639	101.9	0.489	29.833
1984	2.712	65.4	0.748	27.582
1985	4.278	57.7	1.155	26.999
1986	7.967	86.2	2.006	25.179
1987	19.385	143.3	4.662	24.049
1988	39.555	104.0	7.885	19.934
1989	47.469	20.0	9.293	19.577
1990	60.120	26.7	10.990	18.280
1991	73.745	22.7	12.615	17.106
1992	85.181	15.5	13.330	15.649
1993	93.488	9.8	14.270	15.264
1994	100.00	7.0	15.270	15.270
1995	134.999	35.0	18.263	13.528
1996	181.410	34.4	23.066	12.715
1997	218.827	20.6	26.450	12.087
1998	253.682	15.9	32.325	12.742
1999	295.757	16.6	34.450	11.648
2000	323.829	9.5	37.900	11.704

FUENTE: Nafinsa, Economía Mexicana en Cifras, 1980. Para el salario mínimo general 1970-1980, INEGI, Anuario Estadístico de México, 1997. Para el salario mínimo general 1980-1997, INEGI, Anuario Estadístico de México, 2000. Para el salario mínimo general 1997-2000, INEGI.

GRÁFICA 2
 SALARIOS EN MÉXICO, 1970 - 2000
 BASE: 94



FUENTE: Nafinsa, Economía Mexicana en Cifras, 1980. Para el salario mínimo general 1970-1980, INEGI, Anuario Estadístico de México, 1997. Para el salario mínimo general 1980-1997, INEGI, Anuario Estadístico de México, 2000. Para el salario mínimo general 1997-2000.

ANEXOS

CUADRO 9-A
 DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1930-1945
 BASE: 80*

Año	<i>Básicas de desarrollo</i>					
	<i>Fomento agropecuario¹</i>		<i>Fomento industrial²</i>		<i>Comunicación y transporte³</i>	
	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>
1930	10	11		0	80	89
1931	10	13		0	70	88
1932	10	15		0	55	85
1933	10	14		0	64	86
1934	10	12		0	75	88
1935	30	24		0	93	76
1936	32	21		0	122	79
1937	34	20		0	140	80
1938	36	20	3	2	139	78
1939	39	19	27	13	144	69
1940	44	17	60	23	152	59
1941	59	21	28	10	189	68
1942	65	16	38	9	300	74
1943	86	17	36	7	387	76
1944	122	21	63	11	388	67
1945	144	20	132	18	460	62

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. Inversión Pública Federal 1925-1963, p. 257.

¹ Fomento agropecuario incluye agricultura, ganadería y forestal.

² Fomento industrial incluye electricidad, petróleo, gas y siderurgia.

³ Comunicación y transporte incluye carreteras, ferrocarriles, ductos, marítimas, aéreas y telecomunicaciones.

* Como deflactor se usa el índice implícito del PIB.

BEATRIZ GARCÍA PERALTA NIETO

CUADRO 9-B
 DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, 1946-1960
 BASE: 80*

Año	<i>Básicas de Desarrollo</i>					
	<i>Fomento agropecuario¹</i>		<i>Fomento Industrial²</i>		<i>Comunicación y Transporte³</i>	
	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>	<i>millones de pesos</i>	<i>%</i>
1946	193	22	153	18	526	60
1947	258	23	168	15	674	61
1948	319	25	279	22	681	53
1949	458	27	472	28	758	45
1950	515	22	796	33	1 079	45
1951	579	23	732	30	1 158	47
1952	561	21	697	26	1 378	52
1953	563	21	762	29	1 344	50
1954	626	18	1 365	39	1 488	43
1955	605	16	1 738	46	1 422	38
1956	649	18	1 289	35	1 703	46
1957	670	15	1 737	39	2 018	45
1958	698	14	2 090	40	2 377	46
1959	752	14	1 943	35	2 747	49
1960	580	9	2 610	41	3 014	48

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. Inversión Pública Federal 1925-1963, p. 257.

¹ Fomento agropecuario incluye agricultura, ganadería y forestal.

² Fomento industrial incluye electricidad, petróleo, gas y siderurgia.

³ Comunicación y transporte incluye carreteras, ferrocarriles, ductos, marítimas, aéreas y telecomunicaciones.

* Como deflactor se usa el índice implícito del PIB.

ANEXOS

CUADRO 10
 PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA RESPECTO
 DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MÉXICO, 1973-1999

Año	Producto Interno Bruto (millones de pesos)	Inversión ejercida en vivienda* (millones de pesos)	Porcentaje
1973	690 900 000	3 182 644	0.4607
1974	899 700 000	6 434 096	0.7151
1975	1 100 000 000	8 466 794	0.7697
1976	1 371 000 000	11 462 681	0.8361
1977	1 849 000 000	9 634 471	0.5211
1978	2 337 000 000	15 547 270	0.6653
1979	3 067 000 001	24 092 146	0.7855
1980	4 470 000 000	31 228 678	0.6986
1981	6 136 000 001	47 672 074	0.7769
1982	9 769 000 001	76 918 228	0.7874
1983	17 882 000 000	164 187 100	0.9182
1984	29 402 000 000	371 038 000	1.2619
1985	47 167 000 001	666 389 800	1.4128
1986	78 786 000 001	1 205 202 600	1.5297
1987	193 161 000 001	3 237 518 800	1.6761
1988	393 726 000 001	6 116 991 100	1.5536
1989	512 602 000 001	4 261 289 300	0.8313
1990	694 872 000 000	6 342 689 700	0.9128
1991	876 933 000 000	8 139 166 000	0.9281
1992	1 034 733 000 000	9 683 823 500	0.9359
1993	1 256 196 000 000	13 875 506 700	1.1046
1994	1 423 364 000 000	15 659 333 000	1.1002
1995	1 840 431 000 000	15 186 151 600	0.8251
1996	2 529 909 000 000	17 333 957 600	0.6852
1997	3 178 954 000 000	19 206 570 200	0.6042
1998	3 791 191 000 000	23 869 067 700	0.6296
1999	4 386 699 000 000	41 771 453 900	0.9522

FUENTE: Cuadro Producto Interno Bruto 1900-1929 e Inversión.

* Total anual sin banca. La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

CUADRO 11
 INVERSIÓN EJERCIDA EN VIVIENDA EN MÉXICO, 1987-2000
 (MILLONES DE DÓLARES)

<i>Año</i>	<i>Inversión ejercida en vivienda*</i>	<i>Tipo de cambio del peso mexicano respecto al dólar de EU</i>
1987	2 364 187 819	1.37
1988	2 691 745 259	2.27
1989	1 731 018 185	2.46
1990	2 257 774 834	2.81
1991	2 696 985 048	3.02
1992	3 129 416 698	3.09
1993	4 455 298 277	3.11
1994	4 639 641 988	3.38
1995	2 365 809 610	6.42
1996	2 280 951 465	7.60
1997	2 425 544 139	7.92
1998	2 612 736 469	9.14
1999	4 369 155 197	9.56
2000	6 181 333 077	9.46

FUENTE: Cuadro Inversión ejercida en vivienda por organismo en México 1973-2000. Para tipo de cambio: <banxico.org.mx>.

* Total anual sin banca. La inversión ejercida se refiere al monto ejercido durante un año calendario. Este monto considera los recursos asignados tanto para la terminación o continuación de la obra en proceso de años anteriores como para el inicio de obra en el año de referencia, que puede concluir durante el ejercicio o quedar en proceso para terminarse en años posteriores.

ANEXOS

CUADRO 12
CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INFONAVIT DE ACUERDO
CON EL RANGO DE SALARIOS, 1979-2002

Año	<i>Rango de salario (múltiplos de SM)</i>				<i>Total</i>	
	<i>Hasta 2</i>		<i>Más de 2</i>		<i>Número de créditos</i>	<i>%</i>
	<i>Número de créditos</i>	<i>%</i>	<i>Número de créditos</i>	<i>%</i>		
1979	29 403	71.87	11 511	28.13	40 914	100
1980	40 276	71.80	15 821	28.20	56 097	100
1981	29 971	60.43	19 627	39.57	49 598	100
1982	39 472	66.22	20 134	33.78	59 606	100
1983	42 296	77.63	12 190	22.37	54 486	100
1984	59 301	94.55	3 415	5.45	62 716	100
1985	58 094	92.97	4 393	7.03	62 487	100
1986	83 277	94.02	5 298	5.98	88 575	100
1987	72 165	97.00	2 235	3.00	74 400	100
1988	55 332	80.52	13 386	19.48	68 718	100
1989	55 424	84.42	10 228	15.58	65 652	100
1990	64 585	70.86	26 561	29.14	91 146	100
1991	44 642	67.14	21 853	32.86	66 495	100
1992	52 136	56.39	40 328	43.61	92 464	100
1993	41 290	37.42	69 045	62.58	110 335	100
1994	29 960	27.06	80 737	72.94	110 697	100
1995	14 480	14.97	82 265	85.03	96 745	100
1996	12 204	11.83	90 980	88.17	103 184	100
1997	20 760	20.92	78 471	79.08	99 231	100
1998	20 762	19.22	87 273	80.78	108 035	100
1999	25 970	13.05	172 980	86.95	198 950	100
2000	27 882	11.15	222 228	88.85	250 110	100
2001	16 842	7.32	213 161	92.68	230 003	100
2002	15 398	5.63	258 270	94.37	273 668	100

FUENTE: Informes anuales de actividades del Infonavit 1979-2002.

La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo xx. Un enfoque desde la economía política editado por el

Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en septiembre de 2016 en los talleres de (nombre y domicilio de la imprenta). La composición tipográfica se hizo con la fuente Arno Pro (9, 11.5 y 16 pts.)

La edición en offset consta de 500 ejemplares en papel cultural de 90 gramos.

