



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

**"PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA EN
EL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S A

LICENCIATURA EN ADMINISTRACION

Q U E P R E S E N T A N :

ARTURO HERNANDEZ RAMOS

JESUS MARTIN MACIEL RAYA

OLGA ROSARIO ORTEGA RIVERA

MARIA DE LOURDES TREJO TREJO

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

22 Feb 72

A MIS PADRES:

PORQUE SIEMPRE ME BRINDARON
SU APOYO Y CONFIANZA , A PESAR
DE MOMENTOS DIFICILES Y EN ES-
PECIAL A MI PADRE POR SU GRAN
ESFUERZO Y EJEMPLO DE SUPERACION.

A MIS HERMANOS:

ANTONIO, PATRICIA, OLIVIA Y HUGO
POR SU AYUDA Y COMPRENSION QUE
SIEMPRE ME BRINDARON.

A MARILU:

PORQUE CON SU AMOR Y COMPRENSION
ME ENSEÑO EL CAMINO PARA LOGRAR
MIS METAS Y SABER QUE ES LO QUE
QUIERO EN LA VIDA.

A MI ABUÉLITO:

¡ LO LOGRE Y ES PARA TI !

A QUIEN DE ALGUNA MANERA
ESTIMULO EN MI EL DESEO
DE TRIUNFAR Y CULMINAR LA
CARRERA.

¡ G R A C I A S !

A mi MADRE:

Porque siempre me inculcaste
que el estudio es la mejor
forma de obtener el éxito;
por tus consejos y confianza,
gracias.

A mi PADRE:

Con todo cariño y respeto.

A mis hermanas:

DULCE, por ser un verdadero
ejemplo de superación.

y

ALEJANDRA, porque también
lograrás tus metas.

Con dedicatoria especial a

JORGE CHANG CASTRO:

Con profundo amor y agrade-
cimiento, por toda la ayuda
que incondicionalmente me
has brindado y que no se
compara con nada. Nunca la
olvidaré, ¡GRACIAS!

Te ama por siempre

* O R O *

A mis Padres
Quienes con su Cariño y Comprensión
Estimularon en Mí el Deseo de
Triunfar y Culminar mi Carrera, y que Apesar
De los momentos difíciles Siempre me Han
Brindado su apoyo Incondicional.
Los Quiero.

Abuelito:
Por todo el cariño
y respeto que te
tengo.

A mis Hermanos
Olga, Raul y Miguel, por
su cariño y consejos que
siempre me brindaron.

Arturo:
Con todo mi Amor por Tu Paciencia
y Deseos de Superarte Junto a Mí.

Abuelita:
¡ Porque el Encontrarte fue Maravilloso !

Ma. de Lourdes Trejo T.

A G R A D E C I M I E N T O

Como un verdadero agradecimiento al
Profesor Germán Vargas Larios, por el
apoyo brindado en la realización de la
presente investigación, así como a las
personas que colaboraron en la misma.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
MARCO DE REFERENCIA	4
NECESIDADES Y DEMANDA DE VIVIENDA EN MEXICO ..	7
A) PROBLEMA SOCIAL DE LA VIVIENDA	8
B) FACTORES DETERMINANTES	9
CRISIS ECONOMICA	9
LA EMIGRACION DE LOS CAMPESINOS	11
CAPITULO II	
A) TECNOLOGIA	20
LA CONSTRUCCION EN MEXICO	23
GESTION SOCIAL Y POLITICA DE VIVIENDA DE AUTOCONSTRUCCION.....	31
B) ASPECTO FINANCIERO	33
C) PROMOCION Y ASPECTOS JURIDICOS	47
CAPITULO III	
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA	
A) PROGRAMAS ESTATALES Y DESCENTRALIZACION ...	57
PARA UNA PROGRAMACION MAS EFECTIVA	59
B) AHORROS PARA LA VIVIENDA	63
CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

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

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

En México, este "problema" presenta justamente características muy agudas que expresan, por un lado, el gran déficit del total de viviendas del país, y por otro, en condiciones de hacinamiento que los ubican en los últimos lugares en términos de bienestar habitacional dentro de un conjunto de 39 países del mundo, que incluye 18 subdesarrollados.

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

Este estudio partirá, por lo tanto, de la problemática general del desarrollo económico, social y político del país, en cuyo contexto se analizarán la naturaleza de la demanda y las necesidades y oferta de vivienda, para centrarse luego en la acción concreta del Estado, esto a través --

de sus planes y programas habitacionales.

El marco general, comprenderá una breve descripción de la evolución y situación actual del desarrollo económico nacional, del lugar que ocupan los diferentes grupos sociales en relación a la producción de vivienda y del papel que juega el Estado dentro de ese contexto. La distribución del ingreso y la estructura del consumo, son analizadas como las variables centrales que influyen en la determinación de las posibilidades efectivas de los diferentes estratos de la población, para poder obtener una vivienda adecuada. En segundo lugar, se considera la posición de los agentes, que intervienen en la determinación del problema de la vivienda -sectores particulares, sectores populares, Estado- como consecuencia de su inserción en la sociedad y de sus intereses particulares. Estos elementos, vinculados al nivel de desarrollo económico alcanzado, dan una idea de la magnitud del problema a enfrentar. En los factores determinantes, se hace una revisión global de la relación entre desarrollo económico-social, crecimiento urbano y política habitacional del Estado; aquí destacamos los componentes del problema habitacional, las estrategias y políticas estatales, la migración, así como la persistencia de factores de muy distintos órdenes, que han acrecentado la magnitud y calidad del problema y los retos de la vivienda en la ciudad de México.

En el segundo capítulo, se analiza la producción de vivienda a través de las formas promocionales pública y privada, además de la tecnología que se está utilizando. Con respecto al aspecto financiero, se analiza un tema igualmente, poco estudiado hasta ahora: la forma como la crisis y la inflación han afectado los esquemas de crédito y financiamiento para la vivienda. Por otro lado, en el aspecto jurídico, se realiza un análisis de las situaciones

jurídicas, que se presentan de manera que vuelven atrás en la forma de la propiedad sobre la vivienda de las grandes - mayorías de la ciudad de México. Además, se hace una revisión crítica de las dos políticas estatales más importantes dirigidas a resolver los problemas de suelo para vivienda y equipamiento urbano, la regularización de la tierra y la - creación de reservas territoriales.

El tercer capítulo, se aboca al estudio específico de los actuales planes y programas habilitados por los diferentes organismos públicos, considerando una parte de los aspectos involucrados en la distribución y uso de la vivienda en la ciudad de México.

Finalmente, presentamos las conclusiones de los - diferentes aspectos analizados en la investigación, así como posibles soluciones al problema de la vivienda en la ciudad de México .

I MARCO DE REFERENCIA

La incipiente industrialización que México experimentó en el primer cuarto del siglo XX, se acelera de manera notable a partir de 1960. A pesar del crecimiento industrial registrado en el periodo Cardenista (1934-1940), al finalizar éste, se mantiene prácticamente la misma estructura industrial del periodo pre-revolucionario (hasta 1910), constituida principalmente por la industria textil, de productos alimenticios, de cerveza, tabacalera, cemento, así como plantas de otros materiales para la construcción.¹ De manera más firme que en épocas anteriores, en 1940 se establece una política de sustitución de importaciones que inicialmente se limita a áreas donde se cuenta con materias primas y no se requiere una tecnología compleja.² Esta política se vio favorecida por la segunda guerra mundial que hizo posible exportar algunas manufacturas y más urgente la sustitución de importaciones.

La política económica gubernamental para estimular este proceso, consistió básicamente en construir la infraestructura adecuada para la producción del sector secundario y proteger a la industria nacional de la competencia exterior. Para esto último se diseñó una política de "permisos de importación", que al prohibir importar productos elaborados en el país, ha protegido de manera indiscriminada a las empresas nacionales. Para lo primero se inició un vasto programa de construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, así como de producción, de electricidad, hidrocarburos y agua.

1 Ver: Procesos habitacionales en la C.de M. de Marco A. Michel.

2. Nacional Financiera -CEPAL- pág. 275

Esta inversión en infraestructura es fundamentalmente llevada a cabo por el Estado, pues se trata de obras indispensables para la producción industrial y la agricultura comercial, que dada su naturaleza por lo general no competen al sector privado. En promedio, el Estado realiza el 90% de la inversión en infraestructura y los particulares el 10% restante. En gran medida, esta inversión gubernamental es de naturaleza no rentable; con el 40% de la inversión total -- (treinta y nueve mil millones de pesos, en 1960), le corresponden el 20% al producto interno bruto (PIB), mientras que al sector privado con el 60% de la inversión (sesenta mil -- millones de pesos), le corresponde el 80% del producto.³

Lo anterior, junto a los nulos o mínimos aumentos de los salarios reales, estimuló fuertemente a la inversión privada nacional y extranjera, al asegurarles ganancias elevadas por el suministro de insumos baratos y la creación de un mercado interno cautivo. A primera vista, el resultado de tal política fue satisfactorio para el país y se observó un crecimiento económico del mismo.

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

El número de empresas extranjeras dan una primera idea del grado de dependencia de la economía mexicana. De las diez empresas industriales más grandes del país, más del 50% son extranjeras.⁴ Esta dependencia económica reduce la capacidad de impulsar la acumulación de capital nacional y el desarrollo interno, debido a que parte del excedente generado

3. Flores Olea Victor p.478.

4. Cinta,G.,Ricardo , p.185

por la economía se transfiere a los países hegemónicos, por el intercambio comercial, desigual entre bienes manufacturados y materias primas.

Existe prácticamente unanimidad de que la distribución del ingreso en México, es cada vez más desigual.⁵

De aquí, que la desigual distribución del ingreso sea reconocida como uno de los problemas económicos más graves, que afronta el país .

Con el proceso de crecimiento económico experimentado a partir de 1940, se han modificado los grupos sociales, surgiendo un juego de fuerzas, que constituyen la nueva base del aparato estatal.

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

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

Los grupos empresariales presentan dos tendencias claramente definidas, con las que el Estado tiene que negociar. Durante el proceso de sustitución de importaciones, surgió un grupo industrial, encargado de producir los bienes que se sustitufan. Este grupo, que representa a las medianas y pequeñas industrias, se asocia en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), y está constituido por empresas que no forman parte de cámaras industriales específicas.

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

NECESIDADES Y DEMANDA DE VIVIENDA EN MEXICO

La diferencia existente entre las necesidades y demanda de la vivienda en México, hace que por lo general, se hable de ésta como un problema.

El total de viviendas requeridas en un país, está constituido por el número de familias existentes, pues se considera que cada familia debe poseer su propia vivienda. Sin embargo, todas aquellas familias que viven en lugares que no cumplen con un estandar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha, la cual es necesario cubrir; el número de estas necesidades, será el monto del déficit habitacional existente.

A) PROBLEMA SOCIAL DE LA VIVIENDA.

La vivienda ha constituido en todas las sociedades, uno de los bienes de consumo fundamentales para el hombre.- La imposibilidad de resolver de manera satisfactoria las necesidades habitacionales por medio de la producción mercantil con la consiguiente residencia de amplios estratos de la población en viviendas insalubres, hace que en México el problema de la vivienda, posea características de crisis permanente.

Este problema presenta características muy agudas que se expresan, por un lado, en un déficit que representa el 69.9% del total de viviendas del país y por otro, en condiciones de hacinamiento que lo ubican en el antepenúltimo lugar en términos de bienestar habitacional, dentro de un conjunto de 39 países del mundo.

Así pues, aunque todas las familias existentes en México tienen necesariamente donde habitar, una proporción importante de la población, lo hace en lugares insalubres y en condiciones de hacinamiento que en muchos casos se pueden considerar infrahumanos.

Otro factor que agudiza el problema de la vivienda en la ZCMC⁶, es el rápido aumento de la población del país, pues genera cuantiosas demandas futuras de vivienda.- Si a esto aumentamos el acelerado proceso de urbanización, originando una migración del campo a la ciudad, en forma masiva, en busca de nuevas formas de subsistencia, nos daremos cuenta que a mayor rapidez de crecimiento de la población, mayor déficit de vivienda.

6. Zona Metropolitana de la ciudad de México.

Debido a los sismos acontecidos en septiembre de 1985, el sector de vivienda, se vió seriamente afectado; pues las necesidades inmediatas, en ese momento pasaron a ser las de proporcionar una vivienda a las personas afectadas por el siniestro.

Actualmente en el Distrito Federal, existen aproximadamente 1.9 millones de viviendas, de las cuales 419,798 (el 22%), no cuentan con la infraestructura necesaria, o están construidas con materiales no duraderos.⁷

Como podemos darnos cuenta, la situación se agrava más y más, para aquellas personas de escasos recursos económicos, con posibilidades cada vez más reducidas de poder poseer una vivienda propia, de lo cual se desprende la necesidad imperiosa por parte del gobierno, para elaborar programas institucionales, en los cuales se den facilidades a grupos de escasos recursos, para poder obtener una vivienda digna.

B) FACTORES DETERMINANTES:

1. La crisis económica.

" La crisis económica en que nos encontramos, ya se venía gestando desde mediados de la década de los sesenta. No se tomaron medidas adecuadas para resolverla, creyendo que el petróleo y la deuda externa iban a ser la solución. No sucedió así." ⁸

Con el deterioro de los niveles de vida de la población, se agudiza el problema de la vivienda. Cada día es más difícil conseguir donde vivir, no sólo para los más pobres, sino también para un buen sector de la clase media.

7. D.D.F. DGRUPE Estimaciones 1985.

8. Revista Estrategia Núm. 74, p.16

Una de las tendencias que agravan el acceso a la vivienda, es el incremento de departamentos en condominio, mientras que la vivienda de alquiler pasa a un segundo plano, porque ya no es negocio.

Ahora veamos los problemas para la vivienda destinada a la venta. Comprar una vivienda es algo que debemos pensar, ya que los precios son realmente prohibitivos, provocados no solo por la escasez, sino además por la crisis económica que vivimos y por la especulación y su afán de lucro.

El programa de vivienda de interés social, pretendía atender a las familias de más bajos ingresos, con salario mínimo. Aunque este proyecto de vivienda esté dirigido a los sectores más desprotegidos, en realidad muchos de esos beneficios tuvieron que mover otros recursos para salir en la lista de agraciados, que en su mayoría, no son de sectores desprotegidos. De esta forma no son precisamente los más necesitados a quienes les tocan las viviendas que el Estado ofrece.

Por otro lado, el gobierno, señala que los efectos de la inflación sobre los programas de los organismos públicos dedicados a este sector (INFONAVIT, FONHAPO, ETC.), padecen una severa descapitalización a consecuencia de las tasas de interés preferencial de los créditos que resultan demasiado bajas respecto a las del mercado, de que los costos del material de construcción se han elevado considerablemente, de que la recuperación de los créditos no compensa este incremento, de que los reducidos montos de los enganches no van más allá del 20% del valor de la vivienda, etc., esta situación no permite que el Estado recupere sus inversiones y los demandantes no puedan parar los costos, aún con intereses subsidiados.

Con lo anterior, vemos que el Estado tiende a que el costo de la vivienda que proporciona, sea el mismo del mercado, poniendo estas viviendas en las condiciones de pago iguales a las que la iniciativa privada impone. Tener vivienda, parece inalcanzable, puesto que el poder adquisitivo de la población está seriamente deteriorado por los efectos de la inflación.

2. La emigración de los campesinos a las ciudades.

Hemos visto que una de las causas de la falta de vivienda es la concentración de la población en esta ciudad. Esto obedece fundamentalmente al fenómeno emigración campo-ciudad.

La población asentada en la ZMCM, en su gran mayoría proviene del interior del país. Buena parte de ellos eran campesinos, que veían a la ciudad como la alternativa para alcanzar un nivel económico y social más elevado.

Así pues, en los últimos 25 años, México experimentó un proceso de urbanización muy acelerado, que transformó la vida nacional y tuvo profundas resonancias sobre todos los sectores productivos y clases sociales, particularmente sobre las rurales, puesto que fueron ellas las más afectadas.

Por su tamaño y complejidad, la ciudad de México constituye hoy en día un fenómeno urbano de sumo interés para el desarrollo del conocimiento y la planeación de los procesos metropolitanos en el mundo; fundada a principios del siglo XVI, la ciudad de México constituye actualmente una matriz territorial muy compleja, que sirve de soporte a los procesos habitacionales de millones de personas en escala urbana y regional.

Considerando los casi cinco siglos de existencia de la ciudad de México, podrán parecer que su transforma---

ción de pequeña ciudad a gran metrópoli, es resultado de un largo proceso de carácter secular. Sin embargo, ello no es así; de hecho en los siglos XVI y XIX, creció diez veces, - pasando de 30 mil habitantes en 1552, a 300 mil en 1884. - Fue recién hasta el siglo XX, cuando realmente ocurrió su - transformación, al crecer sesenta veces entre 1900, cuando contaba con 345 mil habitantes y 1987, en que alcanza una - población cercana a los 18 millones de habitantes.

Así, no fue sino hasta bien entrado el siglo XX, y una vez lograda la estabilidad de los gobiernos revolucionarios, cuando se inicia una política económica-social, de -- crecimiento, cuyas orientaciones, prioridades, ritmos y -- circunstancias caracterizan a cuatro grandes etapas del -- desarrollo y las correspondientes transformaciones de la - ciudad de México, como espacio social.

La primera etapa, comprendida entre 1920 y 1930, - está identificada por el momento histórico en que ha cesado la fase más violenta de la revolución; se regulariza la -- actividad económica, se fundan las principales institucio-- nes públicas de fomento y cobra fuerza el aparato adminis-- trativo centralizado, que permitiría consolidar la estabili dad social, política y económica de la Nación. En esta - - década, el área del centro de la ciudad de México, aumenta sensiblemente su población, llegando a poco más de un - - millón de habitantes.

La segunda, que va de 1930 a 1950, se expresa cuando el país reivindica la nacionalidad de un gran potencial de recursos. se moderniza la base productiva y se emprende , al impulso de la guerra mundial, la primera fase de la in-- dustrialización sustituitiva. En esta etapa se observa el - surgimiento de nuevas colonias y barrios alrededor del centro de la ciudad de y comienza la desconcentración del - - comercio, los servicios y la población hacia la periferia,

aunque todavía sobre territorio del Distrito Federal. La población total al término de este periodo, era de 3.1 millones de habitantes.

La tercera etapa que corresponde al periodo 1950 a 1970, se identifica por un elevado crecimiento sostenido, rápida industrialización y urbanización acelerada, que entre otros elementos, caracterizaron al modelo de desarrollo de la mancha urbana sobre territorio de algunos municipios del Estado de México. En efecto, para 1970, de una población de 9.4 millones que residía en el área metropolitana, aproximadamente 2.1 millones, corresponde a estos municipios.

La última etapa que se desarrolla de principios de los setenta y con impulsos que llegan hasta finales de este siglo, ha estado signada por la terciarización del aparato productivo, el agravamiento de algunas deficiencias estructurales del modelo económico y por un contexto internacional extremadamente complejo y adverso, que si bien afectaron el ritmo del desarrollo económico, siguen acompañados por el crecimiento poblacional y urbano, aunque a un ritmo más lento que décadas anteriores, de este modo, el periodo señala la transformación de la Ciudad de México, espacio -- que combina importantes áreas conurbadas, con núcleos hasta hace poco aislados de la gran ciudad. Hacia 1930 en la -- unidad geográfica que comprende dieciseis delegaciones administrativas del Distrito Federal y 17 municipios del Estado de México, que forman parte de la conurbación denominada -- área metropolitana de la Ciudad de México residían 14 millones 419 mil habitantes, de los cuales 5 millones residían fuera del Distrito Federal. Durante los años transcurridos en esta década, la población del área se ha incrementado en aproximadamente cuatro millones y de acuerdo con algunas estimaciones para el año 1990, se acercará a los 20 millones de habitantes. El incremento de mas o menos medio

millón de personas por año, se ha dado fundamentalmente en los municipios conurbados, en tanto que el Distrito Federal ha venido convirtiéndose en una zona de expulsión.

En cada una de estas etapas ocurrieron determinados procesos habitacionales, que a su vez, dieron lugar al predominio de ciertos tipos de vivienda. En términos generales, puede decirse que las dos primeras etapas estuvieron caracterizadas por la generación de una oferta de vivienda en renta a cargo de particulares, para atender un moderado crecimiento en la demanda de vivienda, equilibrio posible en un periodo de relativa estabilidad económica en el país y de abundante disponibilidad de tierra, con facilidades de urbanización. Así y en tanto que las nuevas colonias aledañas al centro de la ciudad se poblaban de los sectores medios en auge, los espacios centrales acogieron a los estratos de bajos ingresos, incluida la población migrante. En ambos casos, la gran mayoría de los inmuebles para habitación se ocupaban bajo el régimen de arrendamiento.

La intervención del Estado en materia de vivienda en esta época, se circunscribió a la generación de una reducida producción de vivienda para servidores públicos y a la regularización del mercado inmobiliario en renta para sectores populares, particularmente con los decretos de congelación de rentas expedidas durante la segunda guerra mundial.

A partir de los años 50, el proceso habitacional de la ciudad de México, se caracteriza por la multiplicación a escala metropolitana de las colonias populares y los fraccionamientos de clase media, así como por el desarrollo de importantes conjuntos habitacionales promovidos y ejecutados por el Estado y la banca privada, teniendo como eje la vivienda en propiedad. Durante esta etapa la acción pública en la materia se despliega a través de sus bancos de fomento y de fideicomisos especializados, vinculado a la

banca central (FOVI/FOGA), creados tanto para regular el uso privado de los recursos provenientes del ahorro bancario, - como para derivar subsidios a la vivienda de más bajo costo.

La cuarta y última etapa se distingue en primer -- lugar, por una resuelta participación del Estado en la aten-- ción a las necesidades habitacionales. En efecto, desde - principios de la década de los setenta se crean dos impor-- tantes fondos de vivienda para trabajadores, asalariados y servidores públicos, constituidos por aportaciones obrero-- patronales, como porcentajes de la base salarial, (INFONA-- VIT Y FOVISSSTE). Así mismo, se crean diversos organismos y fideicomisos especializados para atender a la población - no asalariada de escasos recursos, apoyados con aportacio-- nes fiscales del gobierno federal. En este caso destacan - por su importancia el INDECO y el FONHAPO, de cobertura na-- cional y los casos del FIVIDESU y AURIS, que atienden el - - área metropolitana de la ciudad de México.

Esta estructura de organismos financieros con admi-- nistración gubernamental ha venido a complementar la acción de vivienda desarrollada por las instituciones bancarias, - con los recursos provenientes de un porcentaje obligatorio, de la captación bancaria. De ese modo, entre 1960 y 1986 . se han beneficiado cerca de dos millones de familias con - crédito para vivienda, de las cuales aproximadamente el 15% corresponde a la ciudad de México. Esta cifra corresponde a los primeros cuatro años de la presente administración - poco más del 50% de lo realizado, para 1987 se mantiene el dinamismo de estos últimos años, al otorgarse 350 mil crédi-- tos para viviendas de interés social, lo que significa que para el año en curso tan solo la acción habitacional del Es-- tado podrá cubrir la demanda nacional, generada por concep-- to de crecimiento poblacional, estimada en alrededor de -- 300 mil unidades.

La mayor parte de los créditos otorgados por las instituciones del Estado, se han dirigido durante esta etapa a incrementar el acervo de viviendas en propiedad, privilegiando la expansión hacia las zonas periféricas conurbadas.

Es importante señalar que paralelamente a este esfuerzo crediticio público, el Estado se vió obligado a la búsqueda de estrategias para atender la proliferación de asentamientos precarios irregulares contrituídos por el importante flujo de inmigrantes registrados en el transcurso de más de tres décadas, creando para ello un organismo especializado en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, derivando recursos en la medida de las posibilidades de los horarios públicos locales, para la dotación de servicios elementales y más recientemente contrituyendo algunas reservas para nuevos pobladores en el Estado de México. No obstante, es preciso reconocer que esta acción es insuficiente. Según estimaciones de algunos especialistas cerca del 30% de la mancha urbana metropolitana que abarca más de 120 mil hectáreas, se encuentran en situación jurídica irregular, lo que merece desde luego, una atención gubernamental sostenida durante los próximos años.

La tendencia de privilegiar la atención de los procesos habitacionales en la periferia, se vió alterada por los efectos devastadores de los sismos de 1985. Los programas de reconstrucción que después del 20 de septiembre ocuparon la atención prioritaria del gobierno del Distrito Federal y de las instituciones responsables de la vivienda del país, han permitido atender una parte importante de la problemática habitacional en el centro de la ciudad de México, tan solo en las colonias y barrios céntricos de la capital se habrá atendido a unas 70 mil familias, mediante los programas de renovación habitacional popular, de reconstruc

ción democrática de Tlatelolco y el programa emergente de vivienda Fase II, a los que habría de agregar 20 mil familias más, atendidas mediante su reubicación en otras áreas de la ciudad. No obstante su amplitud, es preciso reconocer la persistencia de problemas habitacionales derivados de la falta de conservación de algunos inmuebles, de la elevada densidad en la ocupación de las viviendas y de la existencia de áreas de vivienda precaria. Es preciso mencionar también que el deterioro y degradación de inmuebles con vivienda en arrendamiento, se manifiesta igualmente en aquellas colonias habitadas por sectores de población de ingresos medios que nacieron en la primera expansión del antiguo centro de la ciudad de México y que no fueron beneficiados por las políticas crediticias vigentes durante la década de los setenta, que permitieron la compra de departamentos en renta, en su transferencia al régimen de condominios. Este mecanismo de atención quedó en efecto, invalidado por el crecimiento del crédito de interés medio y la reducción de la capacidad de endeudamiento de la población, sobre todo entrada a la actual década.

La magnitud y urgencia de los problemas habitacionales y urbanos surgidos con el fenómeno metropolitano, llevaron con frecuencia a los gobiernos de las grandes ciudades a atender prioritariamente las necesidades y demandas de la expansión urbana, como si el propio crecimiento fuera desplazado a su vez, el centro de atención de las políticas públicas.

Esta concepción derivó entonces en la necesidad de regular los procesos de asentamiento, en la determinación de un tamaño óptimo o límite para nuestras ciudades; se canalizaron importantes recursos metropolitanos dando así, respuestas centralizadoras a un problema que es, esencialmente consecuencia del centralismo.

Algo semejante ocurrió en la materia de vivienda.- El contenido de las políticas de vivienda estuvo guiado por la urgencia de atender los fenómenos sobrevivientes: La creciente demanda habitacional de los sectores sociales emergentes, el encarecimiento de la tierra intraurbana y en fin la proliferación del precarismo y la irregularidad de los asentamientos de inmigrantes.

Si algo podemos aprender de la revisión histórica del proceso de crecimiento de la ciudad de México, del examen de los programas habitacionales del estado mexicano y de la política de reconstrucción aplicada para la renovación de la vivienda en las zonas centrales, justamente de las prioridades pasadas, si bien justificables, no pueden cancelar realidades y circunstancias que la expansión va dejando atrás.

Hoy la metrópoli quiere volver sobre sus pasos para subsanar rezagos, reconocer omisiones y así, en verdad, reconstruir como espacio habitable y reivindicar su herencia histórica y su tradición cultural.

Pensar así la cuestión metropolitana nos obliga a resolver a fondo la situación habitacional de los inquilinos residentes de las colonias del antiguo centro de la ciudad, a buscar soluciones financieras que permitan alcanzar la propiedad a los sectores de ingresos medios, cuya vivienda se ha deteriorado y a redefinir políticas de dotación y financiamiento de infraestructura y servicios para las zonas habitacionales periféricas.

Las circunstancias económicas aunadas a diversas condiciones sociales, favorecen u obligan la puesta en práctica de soluciones alternativas: Gracias a la acción combinada de las políticas demográficas, fiscales, presupuestales y de desarrollo regional, el crecimiento de la metrópoli si bien continúa, presenta una tendencia a estabilizarse ;

es ahora, económicamente más racional, buscar la redensificación intraurbana y el aprovechamiento de infraestructura, subutilizada, que seguir expandiendo el asentamiento urbano y desplazando las zonas habitacionales; los esquemas de financiamiento público a la vivienda, diseñados en un contexto económico radicalmente diferente, deben adecuarse para que las instituciones y fondos existentes mantengan su vigencia y para evitar distorsiones en los mecanismos del mercado, la escala metropolitana de la red de servicios y los sistemas interconectados que hace tiempo rebasaron escalas eficientes, pueden sustituirse con soluciones desconcentradas que tiendan a un esquema de generación, distribución y operación recientemente autosuficiente.

Las soluciones orientadas a lograr una vida mejor para todos en la metrópoli, debemos encontrarlas en esquema de desarrollo nacional que favorezcan su regulación y control a la vez que propician la descentralización de la actividad económica y del acceso al bienestar social; cancelar el centralismo, evitar la megalópolis, exige de un desarrollo equilibrado regionalmente, del fortalecimiento de ciudades medias, de una distribución más equitativa del ingreso entre familias y regiones.

Frente a estas condiciones, sin duda esenciales, la vivienda en nuestra ciudad, ha reivindicado un estatuto social y político propio, que reclama atención gubernamental específica e impone nuevas fórmulas de gestión de la población urbana y de participación de la ciudadanía.

En el contexto de las políticas públicas y en el orden de las disciplinas sociales, la cuestión habitacional reclama su fuero como eje de bienestar colectivo en las grandes ciudades y como instrumento de gobierno, por excelencia dinámico y flexible, para estimular la movilidad social y absorber y reforzar la modernización y democratización en desarrollo, en tanto acceso de todos al bienestar social.

II. ASPECTOS TECNICOS FINANCIEROS ⁹

A) TECNOLOGIA.

La tecnología es función de los precios de los factores de producción, los salarios, la tasa de interés sobre el capital y en cierta manera también del precio del terreno de construcción. Pero también, la tecnología seleccionada depende del volumen de construcción de vivienda. Empresas constructoras pequeñas, usan tecnologías menos mecanizadas que empresas grandes que tienen en gran volumen de construcción por año. Naturalmente la selección de tecnología tiene influencia sobre el empleo generado. Para un país como los Estados Unidos Mexicanos, la generación de empleo de un programa masivo de construcción sería el aspecto más importante, ya que también el problema más importante del país es el desempleo y subempleo del factor de producción trabajo. Otro aspecto de un programa de este tipo es mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. En nuestra opinión este último aspecto tiene importancia secundaria, ya que es más importante crear empleos para personas sin trabajo, que mejorar las condiciones de vivienda de trabajadores que tienen relativamente un buen empleo o ingreso.

La posición recién señalada tiene influencia sobre la selección de tecnología, ya que frecuentemente los argumentos contra el uso de tecnología de mano de obra intensiva en la construcción son, que esa tecnología requiere de más tiempo para la construcción de una cantidad dada de vivienda y también que los costos de construcción son más altos en este caso.

En relación al primer argumento, éste tiene menos importancia cuando el énfasis del programa es prioritariamente la generación de empleo y segundo la mejora de las

9. Capítulo elaborado con la supervisión del C.P. Jaime Hernández Campos Director General de Recursos Financieros de la SEQUE.

condiciones de vida para aquellos que ya tienen empleo.

El otro aspecto es que no es seguro que el uso de tecnología de mano de obra intensiva, requiera de más tiempo que la tecnología de capital intensivo, ya que en principio y también en la realidad existe la posibilidad de usar más-trabajadores usando la tecnología de mano de obra intensiva hasta el punto en que las dos tecnologías generan la misma-producción por unidad de tiempo.

El segundo aspecto son los costos. ¿ Los costos de construcción de vivienda son más altos cuando se usa tecnología de mano de obra intensiva o cuando se usa tecnología de capital intensivo? Pueden ser un poco más altos cuando se usa tecnología de mano de obra intensiva, pero no sustancialmente. Los costos y su importancia dependen también del punto de vista considerado privado o social.

No hay duda de que el sueldo mínimo es más alto - que el sueldo de equilibrio. Este último es el sueldo que resulta cuando todos los que quieren trabajar en la construcción lo logran; en otras palabras, el sueldo de equilibrio es aquel donde la demanda y la oferta de trabajo están en equilibrio. Este sueldo es, sin duda, menor al sueldo - mínimo, en los Estados Unidos Mexicanos

Así, cuando el empresario tome sus decisiones sobre selección de tecnología con salarios de equilibrio, en lugar de los salarios mínimos, se seleccionarán tecnologías - de mano de obra intensiva. Los empresarios no lo hacen ya que ellos pagan los salarios mínimos y no los de equilibrio. Pero para el Estado y desde el punto de vista público y social, es más importante el empleo de todos los mexicanos -- con deseos de trabajar.

En nuestra opinión, con el poder de negociación que tiene una institución como INFONAVIT, se puede dictar a los



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

LLENESE ESTA HOJA
UNICAMENTE SI ENTREGA
T E S I S

DIVISION: CBI () CBS () CSH (X)

GRADO : LICENCIATURA (X) MAESTRIA () DOCTORADO ()

MATRICULA 86230433

CARRERA ADMINISTRACION

TITULO DEL TRABAJO "PROBLEMATICA DE LA
VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL"

NOMBRE DE LA(S) PERSONA(S) QUE REALIZARON EL TRABAJO

APELLIDOS	NOMBRE(S)	MATRICULA
HERNANDEZ	RAMOS	ARTURO
MACLEL		86230433

TEMAS SOBRE LOS QUE TRATA EL TRABAJO

LOS PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFREUN-
TA LA SOCIEDAD ANTE LAS NECESIDADES
DE VIVIENDA EN UNA CIUDAD COMO LOES E.C.D.F.

FECHA DE ENTREGA EN LA BIBLIOTECA

DIA 11 MES JUNIO AÑO 1990

empresarios de la construcción la tecnología que sea óptima desde el punto de vista social .

Este tipo de tecnología puede aumentar un poco los costos de construcción, es decir, para una inversión fija - se podrán construir menos viviendas, pero un ligero aumento en los costos de trabajo es tolerable, puesto que en contratos grandes se pueden obtener economías en los costos de materiales, en los costos fijos de administración y en otros. Por otro lado, se puede compensar a los empresarios los costos más altos, debidos al empleo de tecnología de mano de - obra intensiva, con reducciones o descuentos en algunos impuestos.

Como ya se señaló, esta idea destaca el punto de - vista de que la creación de empleo es el aspecto más importante de grandes inversiones en materia de vivienda, como - las de INFONAVIT y en segundo lugar el objetivo de mejorar las condiciones de vivienda para los trabajadores que ya - tienen empleo.

¿ Qué tan importante es la variación en empleo que resulta de una variación en la tecnología ? Depende del - tipo de construcción. En la construcción tradicional no - hay muchas posibilidades de cambio en la tecnología, pero - la decisión de usar métodos prefabricados puede afectar sustancialmente el empleo. Sin embargo, incluso en la construcción tradicional hay posibilidades de variación de empleo a base de cambios tecnológicos.

En los procesos que se emplean en la construcción de viviendas tienen las mejores posibilidades de introducir tecnologías de mano de obra intensiva los siguientes:

- a) Preparación y limpieza del terreno de construcción .
- b) excavación del terreno para las cimentaciones.

c) mezcla de concreto.

d) el transporte vertical en el caso de vivienda vertical.

Es posible definir dos o tres niveles tecnológicos para estos procesos y hacerlo también para el total de la construcción de vivienda y la urbanización correspondiente. Además, es factible y conveniente ampliar la generación de empleos promoviendo el crecimiento económico y no mediante el rechazo a la nueva tecnología.^{9'}

El problema de la tecnología, más que sus efectos de precios en la generación de empleo en su carácter privado y en el caso de México al hecho de que no se genere en el país, por lo que es necesario su importación de países centrales. En este sentido, no es que la tecnología ofrece beneficios, sino que los beneficios son aprovechados por los propietarios de los medios de producción en lugar de socializarse.

LA CONSTRUCCION EN MEXICO.

Coexisten en México muchas formas de organización de la construcción. Cualquier intento de clasificar estas formas bajo criterios únicos y parciales enfrenta serias dificultades. Los diversos arreglos de agentes, procesos técnicos y tipos de propiedad no son necesariamente exclusivos, sino que traslapan, se sobreponen y se complementan, de tal manera que no hay líneas de demarcación claras e inequívocas entre una y otra "forma" o sector de la construcción. Mucho menos es posible clasificar las formas de construcción por las relaciones de producción que las caracterizan, ya que ningún proceso de construcción en México correspondería total y exclusivamente a uno u otro tipo ideal de "forma" de producción; en toda obra de construcción se manifiesta una mescolanza de relaciones de producción.

9' 2a.Rev.Industrial,Automatización, la no resistencia al cambio.

Lo anterior no elimina la necesidad de contar con un sistema para identificar, describir ordenadamente los diferentes tipos de construcción, después de todo, las apariencias nos hablan de una tipología constructiva ampliamente diversificada y con fuertes contrastes, por tanto, en virtud de la naturaleza de la obra producida como por sus procesos de producción.

Adoptamos la clasificación utilizada por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, para tener una idea más clara de los diferentes sectores de la construcción y más detalladamente abordaremos el sector "autoconstrucción".

1. La industria de la construcción "formal"

Naturalmente se define como el conjunto de las empresas constructoras registradas en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC).

2. La construcción "informal" (mercantil)

Este sector está constituido por una amplia diversidad de formas de producción organizadas por maestros albañiles, especialistas, carpinteros, electricistas, etc., arquitectos, pequeñas compañías constructoras, etc., para la CNIC. el sector "informal" también incluye los trabajos de mantenimiento y reparaciones, llevadas a cabo por personal técnico directamente contratado por el gobierno.

3. La "autoconstrucción"

"La autoconstrucción, según los organismos públicos, es un programa en el que las familias construyen su propia vivienda, con la asistencia técnica y dotación de materiales que proporciona el organismo promotor, con el fin de abatir costos". 10

10. Ver: Autoconstrucción de vivienda popular.
Jan Bazant Sánchez, p.46.

Aunque la autoconstrucción como programa de vivienda oficial tiene más de una década, de efectuarse, no fue -- sino hasta los últimos años cuando oficialmente se despertó el interés por ofrecer una alternativa habitacional a la - población marginada. El concepto oficial de vivienda de - autoconstrucción es similar al de vivienda de interés social convencional, es decir, busca:

- a) Dotar a cada familia de una vivienda unifamiliar en su lote individual y otorgar un régimen de tendencia privado e individual por lote-vivienda.
- b) Proponer esquemas de agrupamiento de vivienda en los - que cada lote tiene acceso vehicular desde una calle; los - esquemas urbanos consideran áreas libres para recreación y servicios, tales como escuelas, mercados, centros deportivos culturales, etc.
- c) Plantear prototipos de vivienda previamente diseñados - en gabinete, para satisfacer las necesidades físicas y económicas de bajos ingresos.
- d) Facilitar la construcción a través del empleo de materiales permanentes y de sistemas constructivos sencillos.
- e) Ofrecer facilidades de financiamiento a los autocons---tructores, para la compra del lote, de los materiales y estructurarlo de tal modo, que el programa en su conjunto sea autofinanciable.

El componente principal de los programas de vivienda es el terreno, sobre todo en programas de autoconstrucción dirigido a estratos de ingresos próximos al salario mínimo, en donde son muy limitados el ahorro y la inversión.- El terreno se vuelve todavía más importante, debido a las - pocas opciones de oferta que el mercado ofrece a estos sectores de la población. Por eso el costo es uno de los principales criterios en la selección de terrenos y el que gene

ralmente condiciona su localización dentro del contexto urbano.

Para adquirir terrenos para autoconstrucción, sea por la vía de expropiación o por la compra, los organismos públicos centran su atención en terrenos con poca demanda, por ser los menos codiciados en el mercado y consecuentemente los más baratos. "Por eso en la mayoría de los casos estos terrenos presentan características físicas que dificultan y hacen más penosa la labor autoconstrutora de los usuarios (en tiempo y esfuerzo) y provocan una mayor erogación por parte del organismo promotor.¹¹ Generalmente, los terrenos se sitúan en la periferia de la ciudad con escasa urbanización, retirados de los ejes de circulación y con servicios de transporte insuficientes, inadecuados o inexistentes. La mayoría de los terrenos son sensiblemente planos, aunque tienen topografía accidentada o con suelos poco compactos para la cimentación.

Los organismos públicos proporcionan a los usuarios algún prototipo de vivienda previamente diseñado, para que lo construyan bajo su supervisión técnica, dichos prototipos varían en cuanto a dimensiones y están hechos para que en el futuro se realicen ampliaciones, ya sea de acuerdo con los planos originales o al gusto del usuario.

Los costos de vivienda varían según la calidad de los materiales y la tecnología que se utiliza, la superficie construida, los servicios disponibles y el costo unitario del terreno. El valor de la vivienda depende primordialmente del terreno, como en los contextos urbanos de rápido desarrollo, la tierra está sujeta a una intensa demanda que incrementa constantemente su valor, la prioridad inicial de los organismos públicos, como se dijo anteriormente, es --

11. Articulación de tiempos y horas para asegurar su pronta habitabilidad.

buscar terrenos poco codiciados por el mercado.

Un elemento formativo del valor de los terrenos son los servicios que tiene o la posibilidad de instalarlos a corto plazo; como ya se explicó, el organismo promotor instala los servicios, con o sin la ayuda de la comunidad autoconstructora; sólo algunas veces determina cuotas muy bajas que apenas cubren una parte de la inversión, pues es la única manera de que la vivienda resulte accesible a quien la necesita.

La participación del usuario en tiempo y en esfuerzo físico y económico para la autoconstrucción de su vivienda, se relaciona con su diseño y con las condiciones físicas del terreno. Todos los organismos que promueven algún programa de vivienda, son responsables de garantizar el buen funcionamiento del mismo, sin embargo, existen factores técnicos y naturales que son decisivos en el proceso autoconstructivo. Otro factor que afecta los programas, es el relativo a las características físicas del terreno. El organismo promotor selecciona a los autoconstructores bajo criterios "socioeconómicos"; como los usuarios son de muy escasos ingresos y con un nivel cultural y educativo igualmente bajo, existe una barrera que dificulta la comunicación con el promotor, lo que ocasiona una resistencia a realizar determinadas tareas en equipo o con un horario fijo. Los jefes de familia son muy inconstantes en el trabajo, por lo que las mujeres forman la fuerza de trabajo colectiva de la autoconstrucción, ellas tienen mayor motivación sobre los frutos del programa porque lo consideran un logro familiar. Así como en la autoconstrucción de la infraestructura, en la erección de la vivienda se presenta la misma actitud. Conforme pasa el tiempo, la motivación inicial de la comunidad comienza gradualmente a declinar hasta llegar al desinterés y a la apatía, al punto de no trabajar y demandar en cambio, que el organismo promotor se

encargue de realizar los servicios y las obras faltantes. - Para terminar la obra programada y cuidar así su imagen política, el organismo se ve obligado a contratar discretamente mano de obra especializada.

La parte menos conocida de los programas de autoconstrucción, es la que se refiere a la forma en que los organismos promotores manejan los recursos de que disponen para sus programas. Para tener una noción de ello, se consideran:

Los gastos administrativos, que son los desembolsos indirectos en que se incurre para realizar los programas, tales como; estudios preliminares, como levantamiento topográfico, estudio socio-económico, costo del anteproyecto del conjunto y prototipo de vivienda (realizada por el organismo promotor o por contratación externa), trámites ante otras dependencias públicas para la dotación de servicios (cuando éstos no están a cargo del organismo promotor), proyecto ejecutivo urbano (redes, vialidad), proyecto constructivo de los prototipos de vivienda, servicios de oficina, mantenimiento, vehículos y personal administrativo dedicado al proyecto, pago de supervisores de los trabajos que permanentemente asisten a los autoconstructores en su labor.

Los gastos directos, resultan igualmente importantes por el apoyo que dan, se trata de sueldos y salarios de trabajadores sociales, investigadores, secretarias, asistentes, choferes y personal de apoyo, tan abundante en los organismos públicos y otros gastos son los viáticos, cuando la obra está alejada de las oficinas del organismo promotor.

Los subsidios, son las erogaciones que el organismo promotor realiza para efectuar el programa sin que se busque su recuperación. Se refieren principalmente al costo de adquisición del terreno, incluyendo los trámites - -

legales que implica y los costos de traslación del dominio al usuario constructor.

En resumen, el sector público en su rol como agente promotor se restringe a la provisión de los elementos urbanos y estructurales básicos para la construcción de la vivienda y que tradicionalmente han estado fuera del alcance (legal) de la población urbana de bajos ingresos. Sus funciones, por lo tanto, incluyen la provisión de suelo y su fraccionamiento, asegurando su tenencia regular y hasta donde sea posible una localización "buena" con respecto a las fuentes de empleo y comunicación, así como un costo muy bajo. Provisión de urbanización primaria, agua, drenaje y electricidad, servicios de consumo colectivo y asesoría técnica. El beneficio contribuye fundamentalmente con su mano de obra, asesorado por el organismo promotor y trabajando con material que en general, obtiene de éste a menores costos que los del mercado, así construye su vivienda y participa en la instalación de los servicios y elementos urbanos mencionados. Nuevamente recordemos que la autoconstrucción pretende abatir costos y debido a que son los beneficiarios quienes construyen sus viviendas, ellos tratan de evitar al máximo que se desperdicien los materiales de construcción, al mismo tiempo que haya una racionalización adecuada de estos.

Las ventajas de la autoconstrucción con respecto a la vivienda terminada son:

- Al incluir programas de materiales (parques de materiales y/o cooperativas de producción), se cumplen tres grandes objetivos; se reducen los costos con respecto al mercado, se acelera el proceso de consolidación y se facilita el acceso a éstos, cabe señalar que no es exclusivo de autoconstrucción.
- La seguridad en la tenencia de la tierra, es decir, también en los programas de autoconstrucción (no en todos), se

ha adoptado esta modalidad, la cual consiste en que a partir de la fecha en que se habita la vivienda hasta los cuatro o cinco años posteriores, el beneficiario no podrá vender, -- traspasar, ni rentar la vivienda; sólo pasado este tiempo -- lo podrá hacer. " Garantizar la permanencia de la población original (por ser la más necesitada)" .¹²

- Se destaca la reducción del precio relativo al material en el precio final, los gastos de administración se reducen -- significativamente por la disminución en personal especializado y la constitución de grupos multidisciplinarios de pasantes y técnicos para el apoyo técnico y social de los -- beneficiarios, los gastos por mano de obra disminuyen, por el alto componente de mano de obra de los propios beneficia rios y equipos reducidos de personal capacitado y especiali zado, los gastos por concepto de urbanización, se reducen -- notablemente por contar con un alto porcentaje de participa ción vecinal.

Cabe sin embargo, citar una serie de problemas y - críticas asociadas a la inadecuada y poco significativa imple mentación de los programas en cuestión.

° El problema de la vivienda sigue siendo concebido en ter minos técnico-financieros, relacionados a la vivienda y sus requerimientos urbanos inmediatos y no como un problema sis temático definido con las variables como la estructura urba na, socio-política y económica de la ciudad.

° La falta de lineamientos de acción han dado lugar a un - manejo indiscriminado de los conceptos de "autoconstrucción" y en consecuencia a una infinidad de acciones que no perte necen a los esquemas generales que plantea este proceso, - existe inconsistencia interna, como programas, su desarticu lación con respecto al medio donde se implementan (elemen tos físicos) y sus altos costos en comparación a las accio nes tradicionales.

12. La seguridad económica en los programas públicos de vivienda se ven afectados negativamente por dicha modalidad. Como ej. PADA (1979-1982)

GESTION SOCIAL Y POLITICA DE VIVIENDA DE AUTOCONSTRUCCION .13

Por gestión social se entiende la acción organizada de sectores de población "bajos ingresos", que no tienen acceso al mercado formal de suelo y vivienda. Sus modalidades organizativas, han evolucionado de las sociedades cooperativas surgidas en la propuesta de la ayuda mutua y el solidarismo comunitario y la búsqueda de formas colectivas de propiedad, después surgen las asociaciones civiles, en una perspectiva más amplia, sobre todo a partir de 1983, cuando empiezan a organizarse grupos de solicitantes de la CONASUPO y profundizándose a raíz de los sismos, con la gestión de las uniones de vecinos y damnificados de diferentes colonias (Guerrero, Morelos, Doctores. etc.), en torno a la recuperación.

Recientemente se han adoptado otras formas, como el caso de los fideicomisos -de ahorro y administración- promovidos por la asamblea de barrios.

Estas modalidades de personalidad jurídica se inscriben en general, en los proyectos de lucha social del movimiento urbano popular.

En el sexenio pasado, se modifican diversos ordenamientos jurídicos (Ley de Bienes Nacionales, de Asentamientos Humanos, etc.,) y se promulga la Ley Federal de vivienda además se fortalece la gestión estatal y municipal, con financiamiento principalmente de FONHAPO. Un elemento que contribuyó a diversificar y profundizar la experiencia institucional y social en cuanto a gestión habitacional, fueron los sismos de 1985, ya que se crearon programas urgentes (Renovación habitacional popular, Fase II). para atender una problemática excepcional, donde las organizaciones sociales realizaron proyectos con apoyo de organismos -

15. Versión modificada de la ponencia presentada al curso "Las innovaciones tecnológicas en la autoconstrucción de la vivienda", organizado por la división de Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

no gubernamentales .

A lo largo de los últimos años ha existido la preocupación oficial por apoyar a la población que autoproduce su vivienda, desde los Programas Operativos de SAHOP (destacando el de Apoyo a la Autoconstrucción, con sus sub-programas de investigación y desarrollo de tecnologías), hasta los proyectos estratégicos definidos por SEDUE el sexenio pasado, (donde se planteó el de fomento a la autoconstrucción), y que fueron instrumentados en el segundo caso a través de FONHAPO y los institutos de vivienda, proponiendo mecanismos para hacer accesibles los créditos a la población mayoritaria.

Desde el programa nacional de vivienda, elaborado por SAHOP en 1979, pasando por los dos últimos planes nacionales de desarrollo, se insiste en la necesidad de instrumentar acciones de fomento y apoyo a la autoconstrucción, tanto en lo relativo a la capacidad de grupos de trabajo, asesoría, oferta de materiales e insumos para la construcción y el desarrollo y aplicación de tecnología. Sin embargo, dado que la industria de la construcción en México refleja relaciones de poder, así como una concepción de lo que deber ser la selección de técnicas, sistemas y procedimientos en base a sus intereses monopólicos, los avances obtenidos a la fecha en cuanto a incorporación de innovaciones tecnológicas en la vivienda popular son aún reducidos.

FONHAPO es el organismo que más ha apoyado estos esfuerzos, contribuyendo a la atención plural de las demandas sociales, respetando las formas organizativas de los grupos sociales.

En cuanto a los tipos de programa considerados en la estrategia de este organismo, se plantean; lotes con

servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y apoyo a la producción y distribución de materiales (este último se orienta a la instalación o habilitación de parques de materiales).

B) FINANCIEROS ¹⁴

El Fondo de Operación y descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), organismo promotor del Programa Financiero de Vivienda, el cual en el año de 1963 principió su actividad, representa uno de los esfuerzos iniciales más importantes en materia de habilitación, ya que permite utilizar recursos de la banca de depósitos y de la hipotecaria para que complementados con otros gubernamentales, se fomente la --- construcción de viviendas de interés social en toda la República.

Los objetivos fundamentales del programa financiero son los siguientes:

a) Dotar en propiedad a personas de bajos y medianos ingresos, de habitaciones de interés social, en donde la familia pueda vivir en condiciones de dignidad y decoro.

b) Encauzar recursos a través de las instituciones hipotecarias y de los departamentos de ahorro de la banca privada, que habrán de ser aplicados precisamente a la construcción de tales viviendas.

c) Hacer posible que los diversos factores que en una forma u otra se relacionan con la solución del problema habitacional, realicen una actividad conjunta para tal efecto.

Las instituciones de crédito privadas participan destinando un porcentaje de sus recursos captados del público al financiamiento de la construcción o adquisición de -

viviendas de interés social.

Los promotores o constructores ofrecen su técnica, a fin de dar una mejor construcción al menor costo y por -- último, los gobiernos estatales y municipales facilitan el desarrollo de planes habitacionales mediante medida legisla--
tivas u obras materiales.

Por otra parte la inflación somete a grandes pre-- siones al aparato reproductivo y en particular a los siste-- mas financieros. Aún los países que han experimentado ele-- vadas tasas de inflación por periodos prolongados y que han adoptado modificaciones en sus sistemas de asignación de re-- cursos, son víctimas de las distorsiones que vienen apareja--
das con el fenómeno inflacionario.

Aunque la experiencia de un elevado ritmo de creci-- miento de los precios no es nueva en México, puede afirmar-- se que no existe una respuesta adecuada y generalizada fren-- te a dicha situación y que los sistemas de contratación en-- tre los agentes económicos que operen en los distintos merca-- dos, sean de factores, productos o de crédito, se someten a todo tipo de distorsiones.

Independientemente de los efectos de la inflación sobre las expectativas del público o sobre factores como la confianza, se presta especial atención, al efecto sobre los precios registrados en los distintos mercados. Por lo que respecta al financiamiento para la vivienda, se encuentran graves problemas no solo porque algunos precios relevantes no van a la inflación, sino precisamente porque algunos --- otros precios clave siguen estrechamente a la misma. Si -- bien algunos de estos fenómenos afectan a la generalidad de la economía y no solo a la vivienda, aquí se concentrarán -- el examen de los problemas de dicho sector y más concreta-- mente, solo en lo que respecta al financiamiento, entendido

como el otorgamiento de crédito y no en su sentido amplio - que puede incluir al gasto público directo. Dentro de los precios importantes a considerar para el sano funcionamiento del sistema de crédito para la vivienda, se encuentran - las tasas de interés en el mercado financiero libre o no -- subsidiado, el nivel general de los precios, los niveles de salario o poder adquisitivo de los compradores y arrendadores de vivienda, las rentas, las utilidades, el costo de - construcción y los terrenos para usos habitacionales.

Es frecuente que los distintos problemas que trae la inflación sean identificados con las discrepancias generadas en los precios relativos de productos, servicios o - factores, a través del tiempo, no obstante, aún en el caso de que los precios relativos permanezcan constantes (todos los precios crecen en la misma proporción), la inflación genera presiones sustanciales sobre el aparato financiero. - Tomese en particular el papel de las tasas de intereses. -- Puede observarse que, en general, dichas tasas se mueven - con la inflación indicadores de la inflación y en otras se ubican por debajo de los mismos, el hecho es que en la medida en que las tasas nominales de interés corresponden al - nivel de la inflación, es decir, con todo y que no haya un cambio de precios relativos, se puede estar obligado al deudor a amortizar sus créditos aceleradamente cuando la inflación es alta, en comparación de cuando es baja.

Este fenómeno de la "amortización acelerada", o de pagos desproporcionados al principio del plazo de liquidación que restringen el acceso a los mercados crediticios, - tiende a confundirse con un fenómeno de "elevado costo del crédito". En el caso de México, todavía se observa como el público presta gran atención al comportamiento de las tasas nominales. Hay quienes dicen que los problemas se derivan esencialmente del hecho que las tasas de interés ahora - sobrepasan el 100% en tanto que, hace algunos años eran muy inferiores. Esta situación de tasas de interés nominales -

superiores acapara, como ya se mencionó, la atención del público, y se entiende a ignorar el comportamiento de las tasas reales de interés. Alguien puede pagar una tasa de interés del 10% si la inflación es del 10% y una tasa de interés del 100% , si la inflación es del 100%, si la inflación es de esta última magnitud, y en ambos casos estaría pagando la misma tasa real de interés, sin embargo, cualquiera puede afirmar que las tasas de interés son mayores cuando se paga un 100%, en lugar de tan solo un 10%.

Independientemente de la confusión generalizada - en una parte amplia del público respecto al verdadero significado de las tasas de interés, el hecho es que los deudores perciban claramente su incapacidad para hacer frente a sus compromisos de crédito. No bastará convencerlos de que las tasas reales de interés son las mismas, como en el ejemplo mencionado. Con toda justificación se diría que es más difícil hacer frente a un crédito si la inflación y la tasa de interés son del 100%, que si ambos son del 10%, aunque no se tenga razón en decir que el costo real directo del crédito es más elevado cuando la tasa es de 100%.

Lo primero que ve el deudor es que los pagos, que incluyen amortización e intereses, en los primeros vencimientos, son sumamente elevados y pierde importancia ponderar si los pagos posteriores serán o no menos pesados. El deudor, difícilmente puede consolarse con la expectativa de que los pagos en vencimientos posteriores podrían ser relativamente bajos. Así, la "distorsión" que hay que señalar es la de una accesibilidad limitada por la barrera que imponen unos primeros vencimientos demasiado gravosos. Aunque este impedimento no necesariamente lo identifica el público como un proceso de acelerada "amortización indirecta" del crédito, es claro que los deudores se ven imposibilitados de contratar créditos cuando tienen que hacer - -

frente a compromisos de pago tan desproporcionados.

Si se examina el patrón de vencimientos de un crédito a través de un tiempo, se podrá corroborar que la perspectiva que tiene el deudor de vencimientos desproporcionados al principio de su plazo, no es imaginaria y efectivamente se da cuando existiendo alta inflación se aplican sistemas tradicionales de financiamiento. Estos pueden ser por ejemplo, aquellos que exigen amortizaciones iguales a través de todo el plano de liquidación, o aquellos como los que en un momento se utilizaron en las llamadas fórmulas hipotecarias que buscaban emparejar los pagos totales de interés más capital, a través del tiempo. Así en cualquiera de estos dos sistemas y con un plazo determinado, por ejemplo de 15 años para liquidar una hipoteca, puede observarse fácilmente que pagos nominales idénticos o que apenas crecen, significan pagos con valor real decreciente a través del tiempo, lo que a la inversa, implica elevados pagos reales al principio del periodo de liquidación.

La amortización real acelerada se da en forma indirecta, a través de los intereses pagados, ya que el principal puede permanecer por largo tiempo sin ser directamente amortizado, es decir; con un valor nominal constante, sin embargo, su valor real decrece con el ritmo de la inflación, lo que significa que, conforme pasa el tiempo, efectivamente se debe menos o que se "amortiza" la deuda real de acreditado.

Así por ejemplo, si a alguien se le presta \$ 1.00, para ser liquidado dentro de 10 años y se le dice que va a pagar intereses iguales a la inflación, podrían encontrarse los dos siguientes casos:

a) En una primera instancia, si la inflación es igual a cero, el deudor liquidaría cero intereses cada mes y efectuaría un pago final de \$ 1.00 al término de los 10 años.

b) Por otro lado, si la inflación es igual a 100% y el deudor tiene que liquidar los intereses del primer año, el pago de estos equivaldría a \$ 1.00, lo que lo dejaría al término de dicho primer año con un saldo de peso original, el que, sin embargo ahora tendría un poder adquisitivo de solo 50 centavos.

Como puede observarse en el ejemplo (b), la deuda real se reduce a la mitad, sin haber hecho una entrega explícita por amortización del principal. En conclusión, aún si ciertos precios relativos, como la tasa de interés, se mueven en relación a la inflación, se crean distorsiones muy importantes, como la que se acaba de mencionar y que afecta la accesibilidad de los deudores al mercado financiero. En contrapartida, esta limitante ha generado otras. Así los distintos programas de orientación social apoyados por el sector público, se han visto obligados a pretender no gravar demasiado al deudor y por lo tanto, a no permitir que las tasas de interés sigan a la inflación. Con estas políticas, se han generado problemas importantes para la supervivencia de los programas de vivienda.

Aparte de las presiones que se generan sobre el sistema financiero para la vivienda cuando las tasas de interés se mueven en proporción a la inflación, hay que reconocer que los distintos precios, inclusive las propias tasas de interés, pueden ajustarse en diversas proporciones de la inflación y generan distorsiones adicionales. Basta reconocer por ahora, que si las tasas de interés superan a la inflación, aparte de sufrir el proceso de amortización acelerada, se estaría soportando un mayor costo real del crédito. A este respecto, se recomienda observar las tasas compuestas o efectivas de los créditos y compararlas con la inflación acumulada o compuesta en los periodos correspondientes.

Conviene ahora pasar a otro tipo de precios. Consi

dérese en primera instancia, el nivel de los salarios. En los últimos años se ha registrado, en el caso de México como en otros países, un importante deterioro real de los salarios. Cualquier sistema de financiamiento para la vivienda debe tomar en cuenta la capacidad de pago de los adquirentes de la misma, muchos de los cuales se encuentran en los grupos de trabajadores asalariados. Aunque algunos grupos de población de bajos ingresos, por ejemplo en el sector de la llamada "economía informal", pueden tener ingresos no rezagados con respecto a la inflación y que no dependen del comportamiento de los salarios mínimos oficiales, el hecho es que en general, el mercado de crédito formal esta determinado por el grupo de población de los asalariados. Por lo tanto, es imposible dejar de tomar en cuenta el comportamiento de los salarios mínimos en el diseño de un sistema de financiamiento que sea viable, más aún el salario mínimo tiene que aceptarse como guía también para los no asalariados por razones prácticas y en virtud de la inexistencia de indicadores continuos de los ingresos de esos grupos de población.

Así como en una primera instancia y dentro de los límites de los sistemas de pagos tradicionales, se plantean dificultades para permitir que las tasas de interés de los programas de vivienda sigan en paralelo al ritmo de la inflación, también así, deben plantearse los problemas que implican fijar pagos que vayan con la inflación y que ignoren el comportamiento de los salarios. Así como puede evitarse el fenómeno de la amortización acelerada de los créditos, también puede evitarse que los pagos no sigan a los salarios, en ambos casos sin dar subsidio forzosamente. Así, si los adquirentes de vivienda se encuentran en una tendencia de ingresos a la baja, dicha tendencia puede ser tomada en cuenta para evaluar la viabilidad de la liquidación de los adeudos.

La observación de que no necesariamente se tiene que subsidiar a los deudores, se basa en que es posible que ellos puedan pagar integralmente sus créditos, aún en el caso de ingresos reales decrecientes, por ejemplo, otorgándoles más plazo en forma automática sin sacrificar los intereses

Si se subsidia en mayor o menor medida al adquirente de vivienda en función de que experimente o no ingresos reales decrecientes, depende de los objetivos de la política social del país. No obstante y cualquiera que sea la decisión, resulta recomendable asegurarse que los pagos de amortización e intereses vayan en relación con el comportamiento de los salarios. De otra forma, se correría el riesgo de que los pagos absorbieran una proporción creciente de los ingresos y de que se presentaran incumplimientos del deudor y una situación generalizada de toma de garantías y de remates de las mismas. Dichos remates podrían afectar al mercado de bienes raíces y frustrar la recuperación cabal de los aducidos.

Aparte de los precios mencionados, puede examinarse el precio de la construcción de vivienda de interés social. En la medida en que el mismo se encuentra por debajo del ritmo inflacionario, como ha sido el caso reciente de México, puede lograrse un programa de adquisición con menor precio real. Esto beneficia a los trabajadores, pero plantea problemas especiales al sistema de financiamiento para la construcción de la vivienda (notese que aquí ya no se trata del crédito al adquirente final).

El rezago del precio de la construcción en relación al índice general de precios, ha estado influenciado en particular por el mismo rezago de los salarios. Dado que la mano de obra presenta un factor importante en la construcción, los bajos salarios han permitido mantener

costos bajos en la construcción total. No obstante, hay que recordar que los promotores de vivienda invierten un capital o dedican factores de promoción, de administración o de tipo empresarial, que requiere también una retribución adecuada en términos reales. En la medida que esa retribución dependa o no de un porcentaje fijo del precio final de venta, podría afectarse el estímulo a la construcción.

Por ejemplo, un cierto porcentaje del precio final de la vivienda puede ser incentivo suficiente para la necesaria actividad empresarial. Sin embargo, a través del tiempo, en cuanto el precio real de la vivienda caiga, ese porcentaje puede dejar de ser remunerado. Así mismo, debe tomarse en cuenta que cuando se reciben créditos por construcción a tasas de interés iguales a la inflación, la viabilidad de liquidación de los mismos no se deteriora si también los precios (de casas y materiales) aumentan a un ritmo igual al inflacionario.

Por el contrario, si los precios de las viviendas y sus costos suben a igual ritmo, pero este está por debajo de la inflación, mientras las tasas de interés son similares a la misma, podría presentarse un fenómeno de reducción de utilidades y de baja de estímulos a la actividad constructora. En compensación, esta presión puede generar un incentivo hacia una mayor eficiencia, al darse la competencia entre agentes constructores con distinto grado de capacidad para aumentar sus utilidades, pese a la relación aparentemente adversa entre los costos y precios de las viviendas y las tasas de interés.

En el pasado, en México las tasas de interés del crédito para la construcción ofrecidas por la banca comercial se mantuvieron muy bajas, inclusive cuando los niveles de inflación ya eran elevados. Esta situación generó una posibilidad de amplias ganancias en el sector, las que re-

cientemente se han visto comprimidas por los ajustes en dichas tasas; ajustes que plantean a los constructores un fenómeno de aparente desestímulo. Sin embargo, debe considerarse no sólo la posible tendencia (si no hay mejoras de eficiencia) de reducción de utilidades, sino también el nivel de las mismas, para así poder valorar si pese a su eventual contracción, los remanentes de la actividad son suficientes para generar la retribución necesaria para el constructor o promotor.

Lo adecuado del nivel de las tasas de interés en cuanto representar suficiente estímulo a la inversión, debe examinarse en un contexto dinámico. Así por ejemplo, sin esfuerzo por parte de los promotores para mejorar su eficiencia, puede ser que las tasas de interés sean en apariencia relativamente altas, no respecto a las de mercado sino respecto a permitir utilidades limitadas. Sin embargo, --- existe evidencia de que hay márgenes de mejora de la administración de los proyectos, que pueden generar suficientes ahorros como para brindar utilidades atractivas a los promotores eficientes.

En muchos casos, la reorganización de los procesos de venta, la reformulación de los conceptos de derechos de propiedad que se transmitan y la implantación de sistemas constructivos organizados por secuencia de paquetes manejables de unidades habitacionales, son factores que pueden representar un acortamiento de los plazos del uso del crédito y de la construcción, para así abaratar la vivienda y proporcionar niveles más atractivos de utilidades para el promotor-constructor.

El tema de las utilidades de los promotores, como una clase de precio relativo, llama también la atención hacia las utilidades de los inversionistas de la vivienda para renta. No obstante, antes de pasar a ese tema, conviene

detenerse en el concepto de las utilidades como un remanente después de impuestos.

La inflación ha tenido diferentes impactos en el significado práctico de las utilidades después de impuestos. Por un lado, el sistema fiscal, como el prevaleciente antes de la reforma que entró en vigor en 1987, puede considerar al total de los intereses nominales pagados como costos del promotor. En este caso y dado, como ya se señaló, que los intereses llevan un alto contenido de amortización indirecta y no sólo de interés real, el tratamiento impositivo representa una ventaja importante en la generación de utilidades, ya que pueden deducirse costos superiores a los verdaderamente incurridos. Por otra parte, dicho sistema fiscal puede no tomar en cuenta, directa y plenamente, como era el caso, que en la generación de utilidades se requiere reponer el valor del capital aportado y que, parte de la ganancia, medida a precios corrientes, en realidad no lo es

Aparte de considerar los costos de la construcción, la necesidad de apoyar los rendimientos del inversionista - se deriva del comportamiento que puede registrar el nivel de las rentas y de los riesgos que se corren, como se verá enseguida. Hasta ahora se han revisado distintos precios - que incluyen las tasas de interés, las utilidades y los salarios, entre otros. Por lo que acaba de señalarse, es también indispensable detenerse a considerar el papel de las rentas en cuanto a precio relativo. Dicho precio no es independiente del nivel de vida de los inquilinos y, por lo tanto, de los salarios mínimos, así como tampoco lo es de otros precios que se han mencionado, como el costo de la construcción. Mas aún, las rentas pueden ser también evaluadas en términos del costo relativo para la sociedad y el usuario de la vivienda en renta, frente a la opción de la vivienda en propiedad.

Si se parte de que el costo de construcción de una vivienda en renta es el mismo que el de una de venta, en principio, se requiere invertir los mismos recursos para cualquiera de las dos opciones y, aparentemente, ambas costarán lo mismo a la sociedad. Sin embargo, esta primera conclusión deja de ser válida si se observa el conjunto de insumos que se requieren para mantener el uso o el servicio de las casas en renta, insumos que, debe reconocerse, abarcan más allá de los empleados directamente en el proceso de construcción. En particular, hay que destacar el papel del inversionista como gestor o administrador del bien inmueble que presta el servicio de alojamiento a los inquilinos potenciales. Este papel jugado por el inversionista requiere una retribución, así como también se requiere una retribución al capital aportado por el mismo, ya que en el proceso se conjugan ambos tipos de insumos.

Por lo que respecta al capital aportado por el inversionista, en términos generales, requiere una retribución relativamente elevada en comparación con el costo del crédito. La magnitud de dicha retribución depende no sólo de considerar que el inversionista tiene otras alternativas de inversión que pueden dar rendimientos sustanciales, sino también depende de que, en particular, la opción de renta implica riesgos superiores a los de otras opciones de inversión.

A la situación planteada, contribuye la incertidumbre general sobre el mercado de renta, donde se intercalan aspectos sociales y legales, relacionados entre otros factores, con la regulación de los niveles de los arrendamientos y las discontinuidades en los ajustes de los mismos (según las disposiciones legales) y con la forma, también discontinua, en que se ajusten los salarios. Frente a esta situación, la opción de adquisición ofrece la posibilidad de ---

autogestión por parte del ocupante de la vivienda donde él mismo puede desempeñar, o hacer irrelevantes, las funciones del inversionista. En este papel, el adquirente no sólo -- ahorra costos como los de mantenimiento o los de capital -- aportado, sino que genera ingresos adicionales "imputados" (equivalentes a pagarse así mismo por el servicio que él -- mismo se preste), que significan un mejor nivel de vida.

Así, los ahorros propios del adquirente pueden requerir un rendimiento financiero inferior que el que exige el inversionista por su aportación de capital, y el mantenimiento de la vivienda puede hacerse con menores costos, dado el cuidado e interés del propietario que la ocupa en conservar el valor de la misma, en comparación con un interés menos directo del que sólo ocupa la vivienda como inquilino.

Asimismo, el propietario ocupante no se ve afectado por los riesgos de la regulación de rentas, las posibilidades de expropiación y otros, que afectan las expectativas de rendimiento de los inversionistas, factores todos por los que el inquilino o, en su defecto, el Gobierno, tiene que compensar al inversionista arrendador.

Aunque parte de los costos mencionados desaparecerían si el Sector Público fuera el arrendador, su total podría inclusive subir; ya que el problema del mantenimiento del bien inmueble y el de las rentas congeladas que no permiten la recuperación de la inversión, podrían agudizarse, especialmente en un contexto de elevada inflación. A todos estos problemas, habría que agregar el de las dificultades de eficiencia de los aparatos públicos encargados de administrar viviendas en renta. Visto en estos términos, y dado el papel de autogestión que puede proporcionarse al adquirente de vivienda, puede resultar más económico aportar recursos para los programas de adquisición, en lugar de los de renta.

Las consideraciones formuladas son especialmente - relevantes cuando se pondera la posibilidad de atraer más - recursos al sector, aportados por los inversionistas. En - un sentido aritmético directo, es cierto que el inversionista trae recursos adicionales a un programa de vivienda, pe- ro también es cierto, por todo lo expuesto, que la atrac-- ción de esos recursos puede costar más, para el Sector Pú- blico y/o el beneficiario, que atraer más recursos crediti- cios a los costos del mercado financiero. En este sentido, la atracción inicial puede terminar representando una sali- da de fondos y una disminución del tamaño potencial de los programas.

Todo lo que se ha ponderado, respecto a los progra- mas de renta, no excluye su justificación en términos de ob- jetivos específicos de la política económico-social, como - puede ser el desarrollo de nuevos polos de producción, o la atención a la población que presta sus servicios en merca- dos de trabajo con gran movilidad interregional.

Para comprender aún más el aspecto financiero, a - continuación se explican las alternativas de reestructura- ción de los mecanismos financieros:

Una de las manifestaciones de la crisis económica que vive América Latina es la inflación acelerada. Este fe- nómeno produce efectos adversos sobre los distintos agentes económicos: la programación del consumo; la producción o la inversión se hacen más difíciles; los estragos distributi- vos han llegado a ser dramáticos.

La intermediación financiera y la utilización pro- ductiva del crédito se complican en relación con el avance del fenómeno inflacionario. Y a estas alturas, es evidente que la reactivación de las economías de la región dependerá, fundamentalmente, de la generación y movilización del aho- rro interno.

Los recursos externos son y serán mucho muy escasos. La innovación en lo que a instrumentos de captación se refiere, ha avanzado en varios países, evitando la desintermediación. Por el lado de la canalización productiva -- del crédito, la imaginación y voluntad han caminado mucho más despacio.

La disociación entre intermediación financiera y formación de capital registrados en los últimos años en el área.

Existe una amortización anticipada de los créditos, la cual incide significativamente sobre el plazo promedio efectivo de los mismos. Este efecto se incrementa al elevarse la tasa de inflación.¹⁵

C) PROMOCION Y ASPECTOS JURIDICOS

El acceso a la vivienda en nuestro país tiene lugar a través de una gran variedad de relaciones sociales de propiedad. En este trabajo nos proponemos ofrecer un panorama general de los problemas jurídicos más importantes que se encuentran presentes en esas relaciones. No se trata de un estudio exhaustivo del conjunto de instituciones jurídicas que de un modo u otro inciden sobre el proceso de acceso a la vivienda, sino solamente del análisis de una serie de figuras y situaciones jurídicas que se presentan en forma recurrente en la formación de la propiedad sobre la vivienda de los sectores mayoritarios de la población de la Ciudad de México.

Resulta conveniente recordar que en el sistema -- constitucional mexicano existen dos principios fundamentales que se relacionan con la propiedad de la vivienda. En primer lugar, el Artículo 27 Constitucional incorpora un -- conjunto de principios de filosofía política que se conocen comúnmente como la tesis de la "función social de la propie

dad" y que se traduce en el abandono de la concepción liberal de la propiedad privada, en favor de una concepción que pone énfasis en la responsabilidad social del propietario y en el papel del Estado como fiador de que la apropiación -- privada de la riqueza no redunde en perjuicio de los intereses de la colectividad.

En segundo lugar, a partir de la reforma incorporada al Artículo 4 de la Constitución en 1982, ésta consagra el derecho de toda familia a "disfrutar de vivienda digna y decorosa". Sin embargo, a pesar de estas orientaciones generales, la propiedad de la vivienda se desarrolla en un -- contexto jurídico que tiende a contradecir, más que a reafirmar, dichos principios. Por un lado, existe una tendencia a la configuración por la vía administrativa del contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda. Es decir, los programas gubernamentales en materia de vivienda han -- producido sus propias orientaciones respecto del alcance de los derechos de los beneficiarios sobre sus lotes o viviendas. En otras palabras, no ha sido el poder legislativo si no la administración pública la que ha ido conformando el -- contenido del derecho de la vivienda.

"Por otro lado, los procesos de ocupación irregular del suelo constituyen la forma más importante de acceso al suelo urbano por parte de los sectores mayoritarios de -- la población y consecuentemente, un medio de formación de -- la propiedad sobre la vivienda. Estos procesos lejos de -- ser marginales al sistema jurídico, están condicionados --- fuertemente por aspectos jurídicos. En la urbanización --- irregular, el derecho juega un papel muchas veces contrario a las necesidades de otorgar seguridad jurídica sobre la vivienda de los sectores populares."

Dentro del conjunto de instituciones jurídicas que se relacionan con la propiedad de la vivienda, la más antigua es el patrimonio de la familia ó "patrimonio familiar" como se le conoce comúnmente. Esta figura forma parte del Código Civil desde su expedición en 1928 y ha sido objeto de diversas reformas, aunque sus rasgos básicos han permanecido estables desde entonces. Su objeto fundamental es proteger a los miembros de la familia en el disfrute de la casa habitación y en algunos casos de una parcela cultivable (Artículo 723). El dispositivo jurídico para otorgar esta protección es el que los bienes afectos al patrimonio de familia son "inalienables y no estarán sujetos a embargo o -- gravamen alguno" (Artículo 727), lo cual permite a los beneficiarios ejercer su "derecho de habitar la casa y aprovechar los frutos de la parcela (Artículo 725).

La forma más común para la constitución del patrimonio familiar es por medio de la voluntad del propietario de la vivienda o la parcela, manifestada ante un juez, --- quien previa una serie de trámites, declara constituido el patrimonio y ordena la inscripción correspondiente en el Registro Público de la Propiedad. Sin embargo, también puede constituirse aún en contra de la voluntad del propietario -- si así lo exige su cónyuge y las personas a quienes tiene -- obligación de dar alimentos (Artículos 725 y 734). Es decir, los miembros de una familia pueden llegar a imponer -- una limitación al derecho de propiedad del jefe de familia a fin de asegurar su disfrute de la vivienda.

Pero existe todavía otra forma de constitución del patrimonio familiar, que convierte a esta institución en un instrumento de política habitacional. Nos referimos al Artículo 735 del Código Civil, que dispone lo siguiente:

"Con el objeto de favorecer la constitución del patrimonio de la familia, se venderán a las personas que ten-

gan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo, las propiedades raíces que a continuación se mencionan:

a) Los terrenos pertenecientes al Gobierno Federal o al Gobierno del Distrito Federal, que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común.

b) Los terrenos que el Gobierno adquiera por expropiación, de acuerdo con el inciso 'C' del párrafo undécimo del Artículo 27 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos.

c) Los terrenos que el Gobierno adquiera para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que -- cuentan con pocos recursos.

De hecho existe una corriente de opinión de acuerdo con la cual debiera acudirse a la figura del patrimonio familiar, a fin de evitar que la vivienda producida a través de programas gubernamentales se convierta en objeto de especulación. Lo que suele ignorarse es que esta figura jurídica fue, en una época, utilizada en forma sistemática como medio de asignación de lotes para vivienda en colonias populares promovidas o regularizadas por el Departamento -- del Distrito Federal.

Efectivamente, en el periodo 1940-1946, el gobierno capitalino llevó a cabo un conjunto de expropiaciones en la periferia de la ciudad a fin de regularizar la tenencia de la tierra o de crear nuevas colonias entonces llamadas -- proletarias. Esta política fue institucionalizada a través del Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las colonias del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial -- de la Federación el 28 de marzo de 1941. El Artículo 16 de ese ordenamiento, el cual continúa formalmente en vigor, -- dispone que:

"Al adquirir un lote o terreno que pertenezca al -- Departamento del Distrito Federal, todo colono se obliga a

constituir con él, el patrimonio de su familia, con arreglo al Código Civil; y sin la aceptación de este requisito no podrá ser enajenado el lote o terreno. La misma obligación tendrán los colonos cuando así se determine en los Estatutos de las Asociaciones, aún cuando los terrenos que adquirieron o hubiesen adquirido no hayan pertenecido al Departamento del Distrito Federal".

En otras palabras, en el periodo mencionado, la figura del patrimonio familiar se convirtió en el instrumento jurídico de la política habitacional del gobierno de la Ciudad de México, lo importante es señalar la existencia de una figura jurídica que está formalmente vigente y que ha merecido escasa atención en el diseño de las políticas habitacionales de las últimas décadas.

"Paradójicamente fué después de que se dejó de utilizar esta figura jurídica cuando se produjeron las reformas al Código Civil en el capítulo respectivo. En los años 1951, 1954, 1974, 1976 y 1983 se introdujeron cambios al texto legal que, sin embargo, no afectaron la estructura básica de esta institución. Pero que además, no parecen haber tenido relación alguna con los cambios en las políticas habitacionales de las últimas décadas".

Es conveniente hacer notar que existe una falsa apreciación en torno a la figura del patrimonio familiar -- que consiste en considerar a éste como una forma de "congelar" indefinidamente, la propiedad de la vivienda. Efectivamente, mientras ésta forme parte del patrimonio de la familia, su propietario no podrá enajenarla ni gravarla, cosa que constituye ciertamente una restricción importante. Sin embargo, el propio Código Civil permite que el patrimonio de la familia se extinga por diversas causas, entre ellas -- cuando se demuestre que hay gran necesidad o notoria utilidad para la familia; de que el patrimonio quede extinguido

104412

será el juez de lo civil quien decida si existe una causa - que justifique tal extinción, como puede ser el caso de un cambio de domicilio por cuestiones laborales. Es decir, la figura del patrimonio familiar no es tan rígida como parece y creemos que vale la pena considerar el papel que puede jugar en una política habitacional que tome en cuenta las estrategias y necesidades reales de los grupos familiares, beneficiarios de los programas públicos de vivienda.

A mediados de los años sesenta se generalizó la -- utilización de una forma jurídica para la adquisición de vivienda producida a través de programas gubernamentales. Se trata del certificado de participación inmobiliaria que ha sido abandonado en las recientes acciones habitacionales -- del sector público.

"Comparado con la figura del patrimonio familiar, el certificado de participación obedece a objetivos distintos, no trata de restringir la propiedad sobre la vivienda, sino crear una situación jurídica transitoria cuyo objetivo es precisamente la adquisición de la plena propiedad de la vivienda por parte de los beneficiarios de programas gubernamentales. Para estos años, la política de otorgar la vivienda pública en arrendamiento estaba siendo abandonada y los nuevos conjuntos habitacionales se desarrollaban con miras a ser entregados en propiedad".

Por otra parte es bien sabido que la mayor parte - del inventario habitacional de nuestro país es resultado de procesos de autoconstrucción en asentamientos humanos que, de una u otra forma, son irregulares desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, los análisis de estos procesos, en términos generales, han ignorado el sistema jurídico como uno de los condicionantes de estos procesos. Aunque los estudios de caso, casi invariablemente incluyen cuestiones

jurídicas como parte de la explicación de situaciones concretas, cuando se trata de formulaciones teóricas o relativas a tendencias generales, las categorías jurídicas desaparecen del análisis, o bien tienden a aparecer en un modo -- tan ambiguo, que se desfiguran en los marcos explicativos -- de carácter general.

El fraccionamiento de terrenos de propiedad privada es, en nuestro país, la forma más importante que adopta la oferta de suelo para vivienda. En consecuencia, es también el mecanismo que recibe mayor atención por parte de la legislación. Resulta, entonces conveniente, analizar los rasgos más sobresalientes del régimen legal de los fraccionamientos; las condiciones socio-económicas necesarias para la eficacia de dicho régimen; las formas más sobresalientes del régimen; las formas más frecuentes en que las normas legales son infringidas; así como algunos problemas específicos de la legislación vigente en la materia.

El régimen de fraccionamientos puede ser visto como un instrumento legislativo de política urbana, que cumpla funciones análogas a las de la política económica en general. De esta manera, puede decirse que estamos ante un conjunto de normas que regula el funcionamiento y la valoración de este tipo específico de capital, esto es, el capital inmobiliario. Así como en materia industrial existe -- una serie de disposiciones legales que regulan las formas -- de producción y en ocasiones la distribución de diversos tipos de mercancías, en lo referente al proceso urbano el régimen de fraccionamientos tiene por objeto regular la producción, y en alguna medida la comercialización, de un tipo especial de mercancía: el suelo urbano.

En el contexto de una economía de mercado, el régimen de fraccionamientos significa la imposición de reglas -- de carácter público a las que debe sujetarse la acción pri-

vada. Y es precisamente ese doble carácter (público y privado) lo que se busca resaltar aquí, ya que la urbanización sólo se producirá bajo las condiciones de la ley, ahí donde el capital privado esté dispuesto a movilizar sus recursos de acuerdo con dichas condiciones. En otras palabras, la eficacia de la ley depende principalmente de que resulte atractivo el capital inmobiliario a operar, aunque tenga que realizar los gastos que implica el cumplimiento de las normas de derecho público.

Por otra parte, el carácter privado de los fraccionamientos implica que debe existir una serie de condiciones sociales para que la propiedad privada tenga eficacia. Esto significa que los poseedores del recurso fundamental, la tierra, sean efectivamente los propietarios del mismo, para lo cual es indispensable que funcionen eficientemente los aparatos institucionales formados por los registros públicos de la propiedad, el poder judicial, etc.

Así, la eficacia del régimen de fraccionamientos supone que los agentes económicos que participan en la oferta del suelo urbano obtengan, por un lado, márgenes de ganancia aún cumpliendo las obligaciones de carácter público y cuenten, por otro lado, con un sistema eficiente para la adquisición y transferencia de la propiedad del suelo. Dentro de este marco queremos destacar el significado de los procesos ilegales de fraccionamientos y venta de terrenos urbanos.

Ya que en México los procesos reales de formación de asentamientos populares de uso habitacional implican siempre la lotificación de terrenos, en todos los casos la legislación aplicable es precisamente la relativa a fraccionamientos. Sin embargo, las formas en que la legislación es infringida son muchas y diversas. A continuación se revisan en forma de resumen las más importantes:

En primer lugar, tenemos a los fraccionamientos -- que habiendo sido autorizados, sus promotores no han cumplido en los hechos los términos de la autorización. Es el caso del capital inmobiliario que, aún cuando en principio actúa legalmente, no llega a cumplir las funciones que la ley le asigna. Lo que procede en este tipo de situaciones, además de otras sanciones, es hacer efectivas las garantías -- otorgadas por el promovente, a efecto de que el Estado no tenga que absorber una responsabilidad económica que corresponde a aquél.

En segundo lugar, tenemos el caso de los llamados fraccionamientos simulados. Es decir, procesos de lotificación y venta de predios en los que se utiliza algún mecanismo legal que, aunque parezca paradójico, impide la aplicación de la legislación sobre fraccionamientos. Los mecanismos para este tipo de fraccionamientos son de dos tipos: administrativos y judiciales.

Los de tipo administrativo consisten en las subdivisiones forzosas que las autoridades efectúan, como resultado de la apertura o continuación de vías públicas. Presumiblemente, es en perjuicio de los propietarios y sin su -- consentimiento que se abran nuevas vías públicas, por ello no están obligados a cumplir las obligaciones de propiedad de los fraccionadores. Así, durante las últimas décadas, -- al menos en el Estado de México, se ha eximido a los propietarios afectados por este tipo de obras, de las obligaciones correspondientes. Si bien parece haber razones para -- que, en principio, esta exención se otorgue, frecuentemente se ha utilizado para evadir responsabilidades de propietarios que han inducido la apertura de calles por sus terrenos.

"Por otra parte, las formas judiciales de simulación de fraccionamientos son mucho más complejas. El caso

más frecuente es aquel por medio del cual el fraccionador - promueve juicios de prescripción positiva (a veces incluso a favor de los compradores de lotes), a efecto de lograr -- que distintas personas adquieran la propiedad sobre las --- fracciones que componen un predio. El fraccionamiento se - disfraza promoviendo juicios en diversos juzgados, de modo tal que ninguno de los jueces llega a estar al tanto de que la resolución que emite en realidad forma parte de una operación amplia, que en conjunto constituye un verdadero fraccionamiento".

Por otra parte, tenemos los llamados fraccionamientos clandestinos, es decir, aquellos en los que los propietarios llevan a cabo ventas de lotes y abren vías públicas sin contar con la autorización respectiva.

Finalmente, tenemos el caso de las personas que -- venden lotes sin ser los verdaderos propietarios de los terrenos, con lo cual comete el delito de fraude en perjuicio de los adquirentes. Conviene hacer notar que no sólo sería aplicable la legislación penal, por cometer el delito, y la administrativa, por lo que se refiere a la transmisión de - la propiedad, base de la economía de mercado. El derecho escrito es aquí a tal grado ineficaz, que la propiedad privada misma, se constituye y transfiere mediante mecanismos diferentes a los típicos de la economía de mercado. Es en este contexto en el que una parte importante de la vivienda en autoconstrucción se desarrolla en la Ciudad de México.

III SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA

A) PROGRAMAS ESTATALES Y DESCENTRALIZACION

Los programas de vivienda muestran que no sólo han sido inadecuados desde el punto de vista cuantitativo, sino que desde el punto de vista cualitativo no son adecuados a las características socio-económicas de la población más necesitada. Una evidencia son los mecanismos de producción y provisión inadecuados y la exclusión de la población meta - de los programas de vivienda.

El crecimiento y expansión física del Distrito Federal ha sido, en general, el resultado de procesos informales (y por tanto no regulados) de generación de suelo urbano y producción de vivienda al margen de los reglamentos de uso del suelo y construcción, respondiendo a una creciente demanda sin acceso a los canales formales y a la falta de - mecanismos de regulación y provisión de vivienda (entre los mecanismos informales destacan el fraccionamiento y venta - de terrenos ejidales, subdivisión de predios y viviendas, - fraccionamientos clandestinos en algunas áreas e invasiones, como se señaló en el capítulo anterior). Problemas que el Estado ha confrontado mediante programas y políticas que se caracterizan por ser respuestas particulares en momentos de crisis, en vez de soluciones derivadas de un proceso de planeación.

Hay que tener presente que la implementación de -- los programas debía hacerse en el contexto de mediados de - los setentas, en que se vivían las primeras manifestaciones de la actual problemática urbana y económica.

La acción del sector público se ha consolidado en

una triple línea: por un lado los organismos públicos de vivienda dirigen sus recursos casi por completo a programas - de vivienda terminada. Otros organismos en conjunto con -- las delegaciones se dedican a programas de regularización - de la tenencia de la tierra; y programas alternativos de vivienda y regeneración urbana por parte de las mismas delegaciones. Los programas delegacionales representan un ejem--plo de las políticas de descentralización. Sin embargo, es importante señalar que dicha descentralización tiene sus limitantes:

- * Presupuestos insuficientes para implementar obras a mediano y largo plazo y preponderancia de acciones con resultados a corto plazo, por ejemplo, programas de regeneración urbana y obras como alumbrado y construcción de escuelas y mercados.
- Falta de preparación técnica del personal que a nivel delegacional elabora e implementa las acciones a realizar.
- * Falta de mecanismos y canales para formar la participación de la población en la elaboración e implementación de acciones de las que será receptora inmediata.

En cuanto a los programas públicos de vivienda prevalece aún, el criterio de que la solución al problema de - vivienda es de orden fundamentalmente financiero y técnico.

En forma somera, se describen las características generales de los programas que han distinguido a algunos de los organismos públicos:

INFONAVIT. Produce la vivienda fundamentalmente a través de dos programas que definen su funcionamiento: la - génesis de éstos se encuentra contenida en los objetivos para los cuales fue creado: por un lado financia y promueve -

la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales, por otro, otorga créditos para que los trabajadores se procuren la vivienda de manera individual.

FOVISSSTE. Los programas de este organismos son -- dos y en esencia tienen las mismas características que los del Infonavit: programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva y programa de créditos individuales; sin embargo, no cuenta con un programa de mejoramiento o regeneración habitacional.

FOVI. Actúa de dos formas diferentes: a) Como organismo de servicio y asesoría técnica en la construcción de vivienda de interés social financiada directamente por la banca privada a promotores externos, privados ó públicos; - b) como promotor directo en la construcción de vivienda de interés social que financia con recursos propios y de la banca nacional.

INDECO. Debido a la diversidad de programas que maneja como organismo promotor de vivienda nueva y de servicio y participación en programas desarrollados por otras dependencias públicas, se parte de un esquema que permita ubicar el conjunto de las mismas.

Con relación a las características de la demanda, desde el punto de vista normativo la política habitacional plantea la necesidad de una creciente participación del sector privado y el sector social, puesto que para ser beneficiario de uno de los organismos públicos, son tantos los requisitos para acceder a una vivienda, que se excluye a un importante porcentaje de la demanda potencial.

PARA UNA PROGRAMACION MAS EFECTIVA

Los alcances óptimos de una política nacional de vivienda, deberán propiciarse mediante una programación que abarque cinco cuestiones:

1) Viabilidad financiera.

Por lo que atañe a la viabilidad financiera, cabe destacar que los recursos disponibles para construcción de vivienda provienen fundamentalmente de las siguientes fuentes:

- . Fondos institucionales que provienen de las aportaciones de un porcentaje sobre la cuota diaria -- que percibe la población trabajadora en general, -- los empleados públicos y los miembros de las fuerzas armadas,
- . Recursos disponibles del sistema bancario, generados principalmente por captaciones de las sociedades hipotecarias y de los bancos de ahorro.
- . Los recursos propios de algunas entidades, créditos canalizados a vivienda de interés social, y -- los "enganches" de adquirentes.

La magnitud de los recursos disponibles provenientes de estas fuentes permite enfrentar el problema financiero de la vivienda en una forma sin precedente, y por ello -- la gran demanda habitacional que confronta actualmente el país, tenderá a satisfacer una proporción mayor en los -- próximos años.

La canalización de estos recursos en forma ágil y efectiva, sin embargo, implica una seria responsabilidad -- en cuanto a su asignación, la cual deberá recibir una atención preferente.

2) Viabilidad física.

La viabilidad física de los programas de vivienda se refiere principalmente a las disponibilidades de reservas territoriales, de materiales de construcción y de la mano de obra necesaria. Es indispensable ir contando, a mediano y largo plazo con las reservas territoriales necesarias en concordancia con las metas de los distintos organismos constructores de vivienda, y la situación económica del

país. Esta tarea deberá descansar en una entidad o comité integrado por varios organismos, que promueva la mecánica de adquisición de terrenos evitando la especulación y reacciones negativas del mercado. Otra actividad indispensable consiste en el diseño de sistemas relativos a las normas técnicas, el cual permita una normalización de las características y costos de los insumos empleados en la vivienda. También se manifiesta la necesidad de establecer un sistema de información que opere como banco de estadística e información, en materia de disponibilidad de reservas territoriales; producción de materiales de construcción - demanda efectiva de adquirentes, que facilite la selección de sujetos de crédito y la atención de requerimientos por localidades, etc.

3) Viabilidad legal.

Debe explorarse la posibilidad de ajustar los instrumentos jurídicos existentes para la adquisición de inmuebles, a las necesidades crecientes de la población en esta materia, entre otros: Agilizar la regulación de la tenencia de la tierra; constituir reservas territoriales mediante la fijación de los valores de adquisición y la regularización de zonas urbanas; descentralizar las industrias permitiendo la redistribución de poblaciones en nuevas áreas; simplificar las muy diversas reglamentaciones de construcción y liberación de trámites.

4) La administración y el mantenimiento de unidades habitacionales

La construcción de conjuntos habitacionales en gran escala, ha complicado los problemas relativos a la administración y mantenimiento de las unidades habitacionales, e incluso hecho peligrar la viabilidad financiera de los programas. Retrasos en la cobranza y acumulación de saldos en las carteras de las instituciones crediticias, constitu-

yen otro aspecto de este problema. De no tomarse soluciones apropiadas, el problema esbozado se irá agudizando. Es verdaderamente urgente en el menor plazo la implementación de medidas efectivas, dada la magnitud de los programas de vivienda terminados y por realizar.

La solución puede estar en que un ente especializado, distinto a los organismos realizadores del proyecto, se encargue directamente de la responsabilidad de administrar y mantener en buen estado a los conjuntos habitacionales, previendo tanto la recuperación antes mencionada como la --descapitalización por deterioro de inmuebles.

5) Viabilidad económica.

La construcción masiva de viviendas, redundante notablemente en la actividad económica del país y puede propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de un gran sector de la población.

Estudios recientes demuestran que la intensa actividad que se desplegará en los próximos años, contribuirá a mejorar la distribución del ingreso nacional, reasignando recursos a programas de inversión, generadores de empleos. Incremento en la producción nacional a través del estímulo al sector de la construcción, el cual tiene un impacto decisivo en la formación de capital del país, sin ocasionar presiones sobre la balanza de pagos; propiciará la descentralización industrial y la relocalización geográfica de núcleos de población hacia nuevas áreas y además fortalecerá la política fiscal. Los efectos favorables de una ocupación masiva, traerán consigo demandas importantes para otras industrias.

B) AHORROS PARA LA VIVIENDA¹⁶

En la medida en que la inflación y el comportamiento de la economía desalientan el ahorro financiero, especialmente el pequeño, o desalientan el que se realiza en forma de construcción individual autogestionada, el volumen de recursos complementarios de los asignados directamente a los programas públicos de vivienda, se ve reducido.

Así, se plantea una situación crítica en la que, por un lado, las instituciones que no obtienen suficiente recuperación de sus créditos tienen menos posibilidades de sostener o acrecentar sus programas, y por otro lado, los adquirentes de vivienda llegan con menores posibilidades de aportar, en forma de enganches, recursos complementarios de los crediticios. En paralelo, el sector informal o de ahorro no financiero se ve comprimido y coarta adicionalmente, las posibilidades de asignación de recursos al sector. (Lo anterior no excluye la posibilidad de que, de hecho, el sector informal) haya ampliado su proporción en la construcción total, sobre todo si se mide en términos de unidades habitacionales y no de valor de la inversión, y si se toman en cuenta las limitaciones que han enfrentado los programas formales.

Por lo que respecta al ahorro financiero, la incertidumbre en las tasas de interés para los pequeños ahorradores y las presiones de los bajos salarios que se ajustan discontinuamente frente a los precios crecientes que, en cambio, se ajustan cotidianamente y en mayor proporción, reducen las posibilidades de ahorro en grado sumo. Ante este problema, se ha planteado la urgencia de alentar el ahorro y de considerar sistemas de ahorro-préstamo que pudieran ser útiles para el fortalecimiento del sector.

En un principio, puede estimarse que existe una --

perspectiva favorable para el estímulo al ahorro. Hasta -- ahora, los subsidios que otorga el sector público a los programas de vivienda se aplican a estimular el acto de compra y no el del ahorro; por lo tanto, podría considerarse un -- cierto margen de maniobra para reubicar la asignación de -- los subsidios hacia el estímulo del ahorro. Así, se podría otorgar tasas atractivas a los ahorradores y/o complementos a un ahorro que se ve limitado por los bajos ingresos. Estos últimos podrían ser tales que el apoyo a la compra (subsidio), fuese una función del ahorro aportado como enganche. Estas posibilidades deben examinarse de manera muy amplia y con distintas opciones para su implementación.

Algunas discusiones sobre el caso de México, han -- apuntado diversos inconvenientes de los sistemas de ahorro-préstamo del tipo de los europeos. Por un lado, la situación demográfica del país implica una amplia base de población joven demandante de vivienda, cuyas necesidades financieras difícilmente podrían ser balanceadas con la disposición de ahorro proveniente de la población de mayor edad. -- Por lo tanto, el sistema podría quedar desequilibrado si se comprometiera a otorgar los créditos a todos los ahorradores incluidos en el sistema y contará sólo con la base de -- los fondos propios del mismo. Conviene evitar este tipo de sistemas comprometidos y optar por estímulos más abiertos.

Si bien existen grandes limitaciones de los sistemas cerrados de ahorro-préstamo, debe reconocerse que no -- son la única forma de ligar la generación de ahorros a los programas de vivienda. Es indiscutible que el ahorro puede y debe ser fomentado; y que la posibilidad de tener acceso a la propiedad de una casa puede jugar un papel importante en el estímulo de la acumulación patrimonial de las familias y del acto de ahorro.

En la medida en que las posibilidades de ahorro financiero se mejoren, se pueda apoyar también a resolver el problema del estrangulamiento de la actividad constructora bajo gestión individual, como forma complementaria del ahorro. Cuando la inflación es elevada, la protección que obtienen las familias por la compra de materiales. Al mismo tiempo, los avances muy reducidos de obra, pueden implicar mayores ritmos de deterioro de la construcción ya lograda. Aunque se han observado distintos tipos de respuestas a estos problemas, como la compra directa de materiales usados, etc.; la disponibilidad de ahorros financieros con valor real seguro o incrementable, sería de gran ayuda para las familias que promuevan su propia construcción.

CONCLUSIONES

La vivienda es uno de los principales elementos ordenadores del espacio urbano y receptor de la problemática que implica su organización, por lo tanto, es importante no tar que no puede ser concebida como un producto puramente físico, independiente y autosuficiente, sino que se debe -- concebir como un producto social que involucra factores y procesos de orden físico, económico y político. La problemática habitacional se expresa como parte importante de la crisis urbana en la cual la forma de organización de la ciudad choca con los valores y no permite la satisfacción de las necesidades de la mayoría de sus grupos sociales, al -- tiempo en que sus funciones como sistema integral se ven -- desarticuladas. En otras palabras, es la inadecuación entre oferta y demanda.

En sus distintas formas, se observa que la problemática se ha generalizado y es experimentada de manera creciente por los sectores bajos de la población, este hecho se concretiza en una creciente competencia por el acceso a los escasos recursos, suelo y vivienda; y lo que resulta -- en una presión adicional en los mercados formal e informal de suelo y vivienda.

Un aspecto importante es la inflación, la cual ha presentado severos retos a los sistemas financieros en general, y en particular a los especializados en la vivienda de interés social. No se ha tratado sólo de un efecto causado a través de variables financieras tradicionales, como las tasas de interés, sino que la viabilidad de pago de -- los créditos otorgados, su recuperación en términos reales, los niveles de subsidios y la capacidad de preservar el valor real del patrimonio de las instituciones financieras, se han visto afectadas desfavorablemente por un complejo --

comportamiento de diversos precios relativos,

Sería viable cierto porcentaje del precio final -- de la vivienda, como un incentivo suficiente para la necesaria actividad empresarial. Sin embargo, a través del tiempo en cuanto el precio real de la vivienda caiga, ese porcentaje puede dejar de ser remunerador; así mismo, debe tomarse en cuenta que cuando se reciben créditos por construcción a tasas de interés iguales a la inflación, la viabilidad de liquidación de los mismos no se deteriora, si también los precios (de casas y materiales) aumentan a un ritmo igual al inflacionario.

Por otra parte, cuanto más se agudiza la problemática habitacional, reclama una mayor congruencia de y entre las acciones habitacionales, como condicionante central para un desarrollo favorable. Es notoria la falta de una política habitacional medular capaz de actuar como parámetro en la definición de las acciones, manteniendo congruencia total, debido a la falta de consideración de las condicionantes físicas, sociales y económicas, que determinan y son determinadas por las particulares formas de la vivienda y usos del suelo.

La política habitacional que ha regido en el Distrito Federal, se ha caracterizado por su énfasis en la vivienda terminada. Si bien en años recientes se ha dado un cambio a nivel normativo a favor de otras alternativas de vivienda, dicho cambio no ha repercutido significativamente en la práctica. Para los sectores populares, la crisis tiene efectos inmediatos al reducir su ingreso real y encarecer el precio de bienes de consumo esenciales.

Aunque hubiera una producción masiva de viviendas, no olvidemos que la mayor parte de la población no tiene recursos suficientes para acceder a una vivienda; otra de las

situaciones que cabe destacar, es el desplazamiento que sufre el sector popular en cuanto a créditos, éstos son otorgados a los estratos con un mayor poder adquisitivo.

En concreto, la manera de dar alivio a tan grave problema, consiste en la descentralización económica en general, y muy particularmente de la industria hacia medianas o pequeñas ciudades, con el fin de suavizar un poco el problema habitacional. Por consiguiente, lo más acertado es - realizar obras de infraestructura y cometidos estatales, a efecto de disminuir la emigración de la población rural a la ciudad y canalizarla a las localidades que empiezan a -- ser dotadas de servicios públicos básicos e instalaciones -- de infraestructura.

Por esto la vivienda debe representar un objetivo nacional del mismo rango que otras instalaciones de infraestructura necesaria a las pequeñas poblaciones y generar, de esta manera, empleos. Por lo tanto, logramos visualizar de una forma global, que este cambio se está gestando, para -- que en un futuro no muy lejano la descentralización sea realidad y las condiciones de vida en el Distrito Federal mejoren.

BIBLIOGRAFIA

- * LA ACCION HABITACIONAL DEL ESTADO EN MEXICO
Gustavo Garza y Martha Schteingart.
El Colegio de México.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y
VIVIENDA.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- PROCESOS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE
MEXICO
Marco Antonio Michel; Antonio Azuela y otros.
Universidad Autónoma Metropolitana.
- LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS.
Departamento del Distrito Federal
Noemí Stolarski.
- * ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA
Jesús Silva Herzog; Manuel González Avelar.
Porrúa.
- AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDA POPULAR
Jan Bazant Sánchez
Trillas.
- CASA DE LOS DAMNIFICADOS
José Luis Mecatí; Marco Antonio Michel.
Universidad Nacional Autónoma de México.

- * CERTIFICADO DE PARTICIPACION INMOBILIARIA
COMO TITULO DE INVERSION PRODUCTIVA
Roberto Esteva Ruiz
Banco Nacional Hipotecario Urbano y de
Obras Públicas.
- * CERTIFICADO DE PARTICIPACION INMOBILIARIA
Tesis de Germán Andrés Fernández Aguirre
Universidad Nacional Autónoma de México.
- * EL CERTIFICADO DE VIVIENDA
Víctor Manuel Requejo Hernández
Universidad Nacional Autónoma de México
- * TESIS (EN PROCESO)
Irma Canchola.
Universidad Autónoma Metropolitana
Azcapotzalco
- LA CUESTION URBANA
M. Castells
Siglo XXI
- * LA INFLACION Y EL FINANCIAMIENTO PARA LA
VIVIENDA
Dr. Marín Maydón Garza
Metrópolis 87
- * NUESTRA CIUDAD Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA
Anastacio García Casas
Centro de Estudios Educativos, A. C.