ESPACIO Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MEXICO, Martha Schteingart (coord), El Colegio de México y 1 Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México,1991.

B.29 V727 878
000618
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE GENERO U.N.A.M.

ACCIÓN HABITACIONAL Y VIVIENDA POPULAR. UNA PROPUESTA DE PROGRAMA

*Judith Villavicencio**

I. Introducción

El problema de la vivienda, entendido como la carencia de un lugar adecuado para habitar, afecta a una parte importante de la población en México. La expresión cuantitativa de este problema es el déficit habitacional, que hace referencia al número de viviendas que se requeriría producir para responder a las necesidades actuales. Según datos proporcionados por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se calcula que el déficit habitacional para 1988 era de 6 a 7 millones de viviendas en todo el país (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990). En el Distrito Federal, este déficit era de 417 076 viviendas en 1980 (Sedue, 1987).

En términos cualitativos, el déficit habitacional significa que una gran cantidad de personas (de bajos ingresos) ha debido recurrir a soluciones inadecuadas para establecer su vivienda. La solución más utilizada en los últimos años por los sectores populares en la Ciudad de México es la vivienda autoconstruida, pero también se puede mencionar la vivienda antigua deteriorada (vecindad), y los cuartos de azotea. En conjunto constituyen la denominada "vivienda popular".

En general, las formas de acceso a la vivienda popular son: la propiedad, el alquiler y el compartir la vivienda. Todas ellas

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco

2.3 *Financiamiento complementario*

Aparte del subsidio estatal, el esquema financiero debe proporcionar otras alternativas de ayuda para el pago total de la solución habitacional a la que se ha postulado, en los casos en que el ahorro previo y el subsidio sean insuficientes para cubrir su costo. Se trataría de un apoyo económico, en la forma de un crédito, para quien lo necesite y que, a diferencia del subsidio, sea recuperado por la institución que lo confiere en todo su valor y en un plazo de tiempo prudencial. Las características de un crédito para vivienda popular serían las siguientes:

a) Complementariedad con el ahorro previo y el subsidio. El planteamiento de un apoyo de tipo crediticio pretende que con ello se complete el costo total de la vivienda seleccionada, en los casos en que éste sea superior a lo aportado como ahorro previo y subsidio.

b) Tasa de recuperación del 100% del crédito. Un sistema que plantea la existencia de un subsidio específico no puede incorporar un subsidio disfrazado, a través de la no recuperación de los recursos invertidos por la vía del crédito. Por ello, la programación de un crédito de este tipo debe considerar los mecanismos financieros y legales que aseguren su recuperación.

3. **Propuesta para la promoción y producción de la vivienda**

Un programa habitacional basado en un esquema financiero que permita a los demandantes de bajos ingresos la elección de la solución habitacional más acorde con su situación debe hacer posible que en el mercado de la vivienda exista una oferta diferenciada para los consumidores del sector popular que, habiendo obtenido los medios económicos, con el apoyo del Estado, quieran pasar a la etapa de compra propiamente como tal.

Para que esto sea posible y signifique una verdadera ventaja para el adquiriente, deben existir dos vías principales. La primera de ellas permitiría la obtención de la vivienda popular a través de la participación, como promotores y ejecutores, de los propios demandantes organizados, por ejemplo, en cooperativas autogestoras y autoconstructoras.

Esta alternativa debe entenderse como la participación de los interesados en todo o parte del proceso de ejecución de la vivienda y la consecuente contratación de obras en la etapa en que ellos no intervengan. En la actualidad, una modalidad similar está considerada en las reglas de operación del Fonhapo, pero es poco utilizada, principalmente porque "sólo de manera excepcional y previa aprobación por el Comité Técnico y cuando por las características del programa no sea factible que se concursen las obras, el Fonhapo podrá autorizar que se realicen (las obras) por administración directa" (Fonhapo, 1989).

Para que esta alternativa sea viable, el programa debe permitir una total independencia de los grupos beneficiados con el financiamiento, para que puedan acudir al mercado del suelo y seleccionar una calidad acorde con sus recursos, y al mercado de los materiales en forma colectiva, con lo cual pueden reducir los precios de compra individual.

Además, y sobre todo, el programa debe autorizar la contratación de la empresa u organización que los grupos seleccionen para la ejecución de toda o parte de las obras, abriendo así la posibilidad de que se recurra a empresas pequeñas u organizaciones técnicas de apoyo popular (ONG).

La otra alternativa, más apropiada para beneficiarios individuales, se basa en la posibilidad de seleccionar una vivienda con base en la oferta de empresas promotoras y constructoras que compitan por captar la demanda de la población. En la actualidad, esta competencia es mínima porque las empresas que ejecutan vivienda de interés social son contratadas con anterioridad y tienen asegurada la demanda de su producción.

La participación de la empresa privada como promotora y ejecutora de la vivienda popular significa que, a partir de ciertas condiciones generales (montos de financiamiento y soluciones técnicas correspondientes), la empresa define algunos tipos de vivienda a ejecutar, selecciona las características técnicas de esas viviendas (materiales, localización, etc.), las ejecuta y concurre con ellas al mercado. Allí se encontraría con una demanda específica y, en la medida en que las soluciones que ofrece fueran convenientes para los demandantes, podría vender su producción; si no lo fuesen, los demandantes tendrían la oportunidad de seleccionar la oferta de otra empresa.

4. Funcionamiento del programa

Aparte de los contenidos señalados hasta ahora, el programa de la vivienda popular requeriría de las siguientes condiciones básicas para que pudiera llevarse a cabo:

4.1 *Participación del Estado en el programa*

La participación del Estado en el programa de vivienda popular es necesaria no sólo por los recursos que aporta, sino también por el papel que debe ejercer para la óptima realización de un programa de este tipo.

En efecto, la compleja tarea de incorporar a población de bajos ingresos en un proceso de obtención de vivienda por la vía del ahorro personal, del subsidio y del crédito, sólo puede ser asumida por una entidad socialmente representativa y orgánicamente desarrollada, cuyo objetivo sea el apoyo a los sectores involucrados. Desde esta perspectiva, la participación del Estado en el programa de financiamiento de la vivienda debe asegurar que:

a) Se establezcan las normas de funcionamiento y se reglamente el programa para que tenga validez oficial.

b) Se asegure el cumplimiento normativo, sobre todo en lo relativo a los compromisos que adquieren todos los participantes y, en especial, los demandantes, la institución financiera y la empresa privada.

4.2 *Conformación de un organismo específico*

En la actualidad, los recursos existentes para la vivienda se distribuyen a través de diferentes instituciones públicas, cada una con sus propias formas de operación. La modificación de estos esquemas con el propósito de que se incorporen los contenidos del programa de la vivienda popular requeriría de profundas reformas en la orientación y estructura orgánica actual de cada organismo.

Un cambio de esta naturaleza enfrentaría serias dificultades

puesto que los sectores que actualmente se benefician (derechohabientes del Infonavit, Fovissste, etc.), difícilmente aceptarían que sus organismos abrieran la oferta de financiamiento y de vivienda a otros grupos de demandantes.

Por lo tanto, el programa de financiamiento de vivienda popular requeriría la creación de un organismo estatal diferente, al cual pudiera recurrir con su aporte en ahorro previo y sus demandas de financiamiento (subsidio) la población de bajos ingresos que no tiene cabida en las otras instituciones de la vivienda o no recibe respuestas de ellas.

Dicho organismo podría incorporar, también, la caja de ahorro hipotecario que permitiría efectuar el ahorro previo o establecer, para ello, el contacto con todas o algunas de las instituciones bancarias que funcionan actualmente.

5. Problemas y ventajas del programa

El principal problema que enfrenta el programa de financiamiento y producción de vivienda popular, en los términos planteados previamente, es el de la obtención de suelo para la vivienda dentro de la Ciudad de México. Como es sabido, el suelo es un recurso cada vez más difícil de conseguir en esta zona, sobre todo cuando se trata de extensiones importantes y su destino es la vivienda para los sectores populares.

Actualmente, dichos sectores populares solucionan su localización habitacional por dos vías principales: comprando suelo de procedencia ejidal (irregular) que, si bien es accesible en términos económicos, significa problemas de localización y carencia de servicios por mucho tiempo;[11] o bien, comprándolo ya regularizado a particulares y, por lo tanto, sujeto a una fuerte especulación que lo encarece y lo deja fuera del alcance de los demandantes más pobres. En este último caso, además, los terrenos no son extensos, por lo que difícilmente satisfacen los requerimientos de grupos organizados, y su localización no siempre es adecuada.

Por lo tanto, el desarrollo de este programa, o de cualquier otro que signifique enfrentar el problema de la vivienda de los sectores populares en la Ciudad de México, requeriría de una

[11] Véanse al respecto los trabajos de Daniel Hiernaux, Emilio Duhau y Ana Lourdes Vega incluidos en esta publicación.

política de suelo diferente a la actual, que permitiera disponer de las áreas necesarias para uso habitacional (reservas territoriales) en vez de fomentar la extensión descontrolada y desordenada de la mancha urbana, por no considerar el crecimiento permanente que tiene y seguirá teniendo la capital.

Evidentemente el suelo, incluso el que constituye las reservas territoriales del Estado, tiene un costo que debe ser trasladado al valor total de la solución habitacional pero, en los casos de autogestión, el suelo podría constituir el subsidio estatal propuesto dentro del esquema financiero descrito previamente.

La otra limitación que puede enfrentar el programa tiene que ver con la participación de la empresa privada en la etapa de promoción y producción de la vivienda sin que, como se hace actualmente, el Estado programe y controle el proceso. La liberalización de la participación empresarial podría ser perjudicial para los sectores de bajos ingresos, en la medida en que el sector inmobiliario y de la construcción pretenda especular o elevar exageradamente su tasa de ganancia a través de las acciones que realice.

De ser así, las viviendas y soluciones ofrecidas por las empresas privadas tendrían precios muy altos y los demandantes se verían obligados a efectuar un esfuerzo económico demasiado grande quedando, la gran mayoría de ellos, fuera del programa. Puede producirse, también, incumplimiento por parte de las empresas, en términos de entregar lo que ha sido ofrecido en cuanto a calidad, plazos, etcétera.

El programa tendría, entonces, un resultado general negativo porque no beneficiaría a los grupos más pobres y exigiría un esfuerzo económico enorme a los que intenten participar en él. Además, el Estado, a través del subsidio y del suelo que dispondría para el programa, estaría financiando la especulación y permitiendo ganancias excesivas para algunas empresas.

Sin embargo, la propuesta en relación con el proceso de producción de la vivienda incorpora algunos otros elementos que pueden modificar las desviaciones anteriores. Entre otros, es importante mencionar la posibilidad que ofrecería el programa de otorgar el apoyo financiero para la ejecución autónoma o autogestionada de viviendas, o para seleccionar la oferta de cualquier empresa (mediana, pequeña, ONG, etc.), que se interese por participar en el mercado de la vivienda popular, obteniendo ganancias normales (no especulativas).

Incorporar este tipo de empresas haría posible sustentar el programa en condiciones ventajosas para los demandantes. Permitiría demostrar, también, que el mercado de la vivienda popular significa, para las empresas, una tasa de ganancia más baja que la que se logra con los grupos de mayores ingresos pero, también, un mercado amplio y un aumento de la producción, lo cual podría ser atractivo para un conjunto de empresas grandes.[12] Ésta ha sido, al menos, la reacción del sector privado de la construcción en países donde esquemas similares se están desarrollando desde hace algunos años.[13]

Por lo tanto, si se proporciona el suelo necesario, si el sector privado se ajusta, en la fase de la producción, a las características del mercado de la vivienda popular y se facilita y apoya la autogestión de la población organizada, este programa podría proporcionar a los demandantes las siguientes ventajas en relación con la vivienda:

a) Seleccionar la solución técnica que más se adecúe a los gustos, requerimientos, expectativas y recursos del demandante, especialmente en lo relacionado con el diseño, los materiales y las terminaciones de la vivienda. Esto es especialmente importante en los casos de viviendas terminadas.

b) Adquirir una solución habitacional cuya calidad puede ser evaluada con anterioridad a la compra y constituir un elemento de selección o rechazo de ella.

6. Conclusiones

La propuesta de programa de vivienda popular incorpora reflexiones sobre la actual política habitacional del Estado en México

[12] El sector inmobiliario y de la construcción en México, como en los demás países, no es homogéneo y está constituido por empresas de distintos tamaños, con diferentes tecnologías y con objetivos y expectativas también distintas. Esta heterogeneidad es la que permite concebir actitudes diversas y hasta opuestas en los empresarios, frente a propuestas como la contenida en el Programa de Vivienda Popular.

[13] Véase, por ejemplo, el caso de Chile donde, en 1988, se reglamentó el funcionamiento de un esquema de este tipo, el cual venía aplicándose desde varios años antes.

y sobre las condiciones de vida y características de la población sin vivienda en la Ciudad de México. Sin embargo, existen varios aspectos en los que debe profundizarse para complementar esta propuesta, antes de desarrollarla en términos operativos. Algunos de estos aspectos ya han comenzado a ser objeto de interés e investigación por parte de los interesados en el tema; sin embargo se requeriría especialmente ahondar en el conocimiento de:

a) Las características actuales del Sector Inmobiliario y de la Construcción en México, desde una perspectiva técnica, económica y política. En este caso, se debería de ampliar el conocimiento que se tiene sobre el sector, tratando de detectar sus heterogeneidades y diferencias internas así como los objetivos e intereses que persiguen las distintas empresas que lo configuran.

b) La acción efectuada por cada organismo público de vivienda, especialmente en lo referente a las características de la oferta en relación con el tipo y magnitud de la demanda. Este estudio permitiría conocer los alcances, en términos de cantidad y calidad, de la respuesta habitacional del Estado y aproximarse a una descripción de la población que espera o demanda vivienda.

c) Las prácticas y experiencias de grupos organizados en la autogestión de la vivienda. En este caso, se buscaría conocer las dificultades económicas, políticas y de gestión urbana que enfrentan los sectores populares que deciden solucionar su problema de vivienda.

Bibliografía

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990). *El combate a la pobreza*, Ed. El Nacional, México.

Connolly, Priscilla (1987). "La política habitacional después de los sismos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4. El Colegio de México, México.

Coulomb, René (1990). *México: la política habitacional en la crisis*, CENVI, México.

Duhau, Emilio, "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Desarrollo*, CLACSO, Buenos Aires.

Fonhapo (1989). *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México.

Garza, G. y M. Schteingart (1978). *La acción habitacional del Estado de México*, El Colegio de México, México.

Infonavit (1982). *Disposiciones legales*, 5a. edición, México.

——— (1990). *Instructivo para la presentación, integración y trámite de promociones de vivienda*, México.

SEDUE (1987). *Sistema de información para planeación en vivienda*, México.

———. *Estadística de vivienda. 1981-1982.*

———. *Estadística de vivienda. 1983-1988.*

Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.

representan esfuerzos y sacrificios económicos para las personas y, normalmente, las condiciones de alojamiento que obtienen son muy deficientes.

La existencia de la vivienda popular, y del consecuente deterioro en la calidad de vida de la población que la ocupa, es el resultado de las dificultades que tiene la gran mayoría de la población para acceder a una mercancía de tan alto precio como es la vivienda, y también de las limitaciones que tiene el Estado para asumir, en la cantidad y la calidad necesarias, la oferta de vivienda de interés social para los sectores de bajos ingresos.

En lo que sigue se presentan algunas reflexiones en torno a la acción habitacional del Estado, especialmente en lo que se refiere al financiamiento y producción de la vivienda de interés social en la actualidad. Se desarrollan, también, algunas propuestas generales para la formulación de un programa habitacional diferente. Este programa estaría dirigido a demandantes del DF que, teniendo ingresos bajos, poseen cierta capacidad de gasto en vivienda y no tienen, por el momento, ninguna esperanza de ser atendidos por los organismos públicos existentes.

II. La acción habitacional del Estado

El Estado ha creado diferentes organismos y programas de vivienda, tomando en cuenta los distintos tipos de demandantes que la solicitan. Los programas que hoy se aplican en el Distrito Federal son los del Infonavit, Fovissste, Fovi, Fividesu (para los trabajadores del DDF) y Fonhapo, que es el de más reciente creación (sin contar los establecidos específicamente para la reconstrucción, a raíz del sismo de 1985), que se orientan hacia los sectores pobres que no son derechohabientes de otras instituciones (especialmente hacia la denominada "población informal").

El papel principal de estas instituciones es el manejo de los recursos destinados a la vivienda de interés social, especialmente en lo relacionado con el financiamiento de la misma. Ellas tienen que ver, también, con la promoción y producción habitacional para la población de bajos ingresos, en la medida en que se definen los tipos y número de acciones a ejecutar, de acuerdo con los recursos disponibles; elaboran normas que precisan las características técnicas que deben tener los programas y, en muchos casos, son propietarias del suelo destinado a la vivienda. Además, cada institución aprueba o rechaza las solicitudes que se le presentan (es decir, otorga o no el financiamiento) a partir de criterios o procedimientos particulares que ha establecido para ello.[1]

1. Los recursos para la vivienda de interés social

Los recursos que se destinan para la vivienda de interés social provienen del presupuesto federal, del sector privado (5% del salario integrado a los trabajadores de las empresas y 6% de la captación bancaria), de préstamos externos (BID y Banco Mundial) y del aporte de los propios beneficiarios de programas de vivienda.

Como puede observarse en el cuadro 1, entre 1981 y 1988, estos recursos han mostrado una tendencia al aumento a nivel nacional. En la Ciudad de México han crecido en forma constante, aunque este crecimiento es menor que el experimentado por el resto del país (salvo entre 1986 y 1987, por motivo de la reconstrucción).

Como era de esperar, la oferta habitacional del Estado se ha comportado de manera similar a los recursos invertidos, aumentando progresivamente el número de acciones ejecutadas a nivel nacional y en el Distrito Federal. Sin embargo, en este último caso, se pudieron efectuar menos unidades, con los mismos recursos, que en el resto del país (es menor la proporción de acciones efectuadas que de recursos invertidos, en comparación con el total nacional) debido, principalmente, a que en la capital el precio del suelo es más alto y la introducción de servicios más costosa.

Además de aumentar los recursos, el Estado ha intentado ampliar el alcance de su acción diversificando la oferta a través de

[1] En el caso del Infonavit, la Asamblea general aprueba los recursos destinados a las promociones de vivienda que se han solicitado con anterioridad (Plan de Labores y Financiamiento). Una vez aprobado el Plan, las promociones deben perfeccionarse, actualizarse y presentarse a la Secretaría Técnica del Comité de Promociones, el que debe rendir un dictamen a la Dirección General. La Dirección General someterá las promociones a la aprobación del Consejo de Administración. En el caso del Fonhapo, las promociones presentadas por los grupos sociales requieren de la aprobación del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, que es el que determina las características que deben tener las viviendas a financiar.

CUADRO 1
Inversión pública en vivienda, 1981-1988
(Millones de pesos)

	1981	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*
Total nacional	61 996	108 568	164 187	371 038	666 389	1 205 202	3 237 518	6 116 991
Total nacional			3 462 678	4 919 204	5 387 828	4 738 931	4 911 314	6 116 991
Total DF	9 416	11 792	13 710	25 896	49 969	250 693	567 534	837 138
Total DF			289 141	343 286	404 004	985 740	860 949	837 138
% inversión	DF	15.18%	10.86%	8.35%	6.97%	7.5%	20.8%	17.53%

FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda 1981-1988.*

CUADRO 2
Distrito Federal. Número de soluciones ejecutadas según organismo, 1981-1988

Organismo	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*Total*
Infonavit	8 802	6 440	8 188	6 552	3 712	7 900	8 359	6 924	56 877
Fonhapo	–	–	–	383	599	1 502	1 470	8 585	12 539
Fovissste	3 154	140	1 503	1 372	3 743	5 997	3 986	4 834	24 729
Fovi-Banca	1 341	1 383	327	677	8	400	247	521	4 904
R.H.P.-Fase II									
Tlatelolco	–	–	–	–	–	23 771	29 253	9 960	62 984
Fividesu	–	–	15	2 385	3 862	904	1 551	3 119	11 836
Otros*	1 858	1 207	1 132	1 369	1 190	513	2 481	1 315	11 065
Total DF	15 155	9 170	11 165	12 738	13 114	40 978	45 796	35 338	183 454
Total nacional	137 265	120 547	146 990	198 189	240 931	256 496	288 136	264 449	1 653 003
% soluciones DF	11.04%	7.6%	7.6%	6.4%	5.4%	16.0%	15.9%	13.36%	11.10%

* Incluye: *Pemex*, CFE, Fovimi, ISSFAM.
FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda 1981-1988.*

distintos organismos y programas. Como se muestra en el cuadro 2, en el Distrito Federal, y hasta 1988, los organismos más importantes en términos de soluciones concluidas eran (en orden decreciente y sin considerar a los organismos creados para la reconstrucción): Infonavit, Fovissste, Fonhapo y Fividesu.

En cuanto a los recursos invertidos, son también Infonavit, Fovissste y Fividesu las instituciones de mayor importancia en el DF, Fonhapo, en cambio, recibió una asignación muy por debajo de la destinada a las otras instituciones, salvo en 1988, demostrando sin embargo una gran capacidad para hacer efectivos los recursos empleados (véase el cuadro 3).

A pesar de los crecientes esfuerzos realizados, la respuesta pública a las demandas por vivienda de la población ha sido muy reducida y se está aún lejos de superar el déficit habitacional en la capital.

Según la Sedue, entre 1983 y 1987 era necesario efectuar 338 580 acciones en el Distrito Federal para disminuir en un 60% el déficit calculado para 1980 y responder a la demanda habitacional de la capital; este cálculo no incluía la reposición de las viviendas destruidas por los sismos de 1985. Como puede observarse en el cuadro 2, en ese periodo se ejecutó un total de sólo 123 800 soluciones incluyendo, entre ellas, las correspondientes a la reconstrucción de las zonas dañadas (Renovación Habitacional Popular, Reconstrucción de Tlatelolco y Fase II), que ha constituido el esfuerzo más importante en términos de vivienda para los sectores de bajos ingresos que se ha realizado en la capital.

Esta incapacidad para responder a la demanda habitacional en la magnitud requerida ha tenido que ver, principalmente, con una constante escasez de los recursos que manejan los organismos públicos para su acción en vivienda. Sin embargo, y como se verá a continuación, la forma en que se emplean los recursos disponibles contribuye, también, a disminuir la eficacia y a hacer menos efectiva la acción habitacional del Estado.

2. En relación con el financiamiento de la vivienda

Una vez obtenidos los recursos, los organismos de vivienda deben financiar las acciones de interés social que se van a ejecutar, y

asignar los créditos que permitirán a los demandantes acceder a dichas acciones. Sin embargo, el préstamo y la vivienda correspondiente no se aseguran con tener la calidad de derechohabiente, cumplir con los requisitos exigidos y solicitarlo en la forma estipulada.

Por la escasez de recursos, por la gran demanda existente y por problemas y desviaciones en el procedimiento de selección de los beneficiarios, hay numerosos demandantes a los cuales no se les ha podido dar una respuesta adecuada. Algunos estudios han señalado que el Infonavit logra dotar de vivienda, anualmente, a sólo 1.8% de su demanda y el Fovissste a menos del 1% de la suya (Connolly, 1987).

En cuanto a la forma de operar, los organismos públicos de vivienda presentan diferencias en relación con los montos y las condiciones de los créditos que otorgan; pero existen ciertos aspectos comunes que pueden ser evaluados de manera general.

Así, en todos los casos, los recursos invertidos en la vivienda de interés social se deben recuperar, para destinarlos a nuevas viviendas, a través del pago que hacen los beneficiarios como devolución de los créditos recibidos.

En la medida en que se trata de créditos a largo plazo y con un interés preferencial, la tasa de recuperación es muy limitada, especialmente porque las situaciones inflacionarias que han caracterizado a la economía nacional han hecho disminuir, con el tiempo, el valor del aporte que se efectúa como pago por la vivienda obtenida.[2]

Asimismo, las condiciones crediticias que han establecido las instituciones (monto de los pagos, número total de cuotas, plazos, etc.), permiten que una parte del préstamo no sea devuelto por el beneficiario. El Infonavit, por ejemplo, ha definido un interés de sólo el 4% sobre saldos insolutos y, además, considera totalmente amortizado el crédito al haber transcurrido veinte años, aunque existiere un saldo insoluto, siempre y cuando se esté al corriente en todos los pagos. Fonhapo, por su parte, ha establecido en sus Reglas de Operación que el nivel de recuperación "debe permitir al organismo financiar la construcción de dos viviendas con lo que

[2] Por ello, en los últimos años, organismos como el Infonavit y Fonhapo han intentado elevar su tasa de recuperación, expresando en salarios mínimos sus préstamos y las condiciones del crédito otorgado a sus beneficiarios.

CUADRO 3
Inversión ejercida por organismo, 1983-1988
(Millones de pesos 1988)

Organismo	*1983*	*%*	*1984*	*%*	*1985*	*%*	*1986*	*%*	*1987*	*%*	*1988*	*%*
Infonavit	228 044	78.9	206 441	60.1	243 685	60.3	219 661	22.3	199 825	23.2	295 933	31.0
Fovissste	27 986	9.70	43 879	12.8	54 494	13.5	114 520	11.6	103 863	12.1	110 770	13.2
Fonhapo	232	0.07	3 075	0.90	10 001	2.50	16 428	1.60	7 949	0.90	59 321	7.1
Fovi-Banca	190	0.05	7 516	2.19	3 727	0.90	9 040	0.90	24 270	2.80	12 365	1.50
R.H.P.-Fase II												
Tlatelolco	—	—	—	—	—	—	594 978	60.3	487 194	56.6	258 320	30.9
Fividesu	—	—	29 005	8.40	54 364	13.5	18 272	1.90	9 690	1.10	53 225	6.40
Otros	32 647	11.3	53 357	15.5	37 725	9.30	12 822	1.30	28 154	3.30	47 204	5.60
Total DF	289 099	100	343 273	100	403 996	100	985 721	100	860 945	100	837 138	100

FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda, 1983-1988.*

se recupere de los créditos concedidos previamente a tres familias" (Fonhapo, 1989).

Sucede, entonces, que una parte de los recursos invertidos por los organismos públicos en la vivienda de interés social constituye, en realidad, un subsidio importante para el beneficiario, el cual favorece, indistintamente, a toda la población seleccionada para un crédito, independientemente de cuál sea su situación económica real.[3] Sólo en el caso del Fonhapo se establece un subsidio base destinado a beneficiar progresivamente a los solicitantes según disminuyan sus ingresos, y siempre que reciban préstamos menores (desde 1 800 a 500 veces el salario mínimo).

A pesar de su importancia, este subsidio no es percibido en toda su magnitud por el beneficiario, en la medida en que se hace efectivo en el transcurso o al finalizar el periodo de recuperación del crédito. Además, es difícil de calcular y definir en su magnitud y como gasto social.

Otro aspecto a destacar del actual esquema financiero es que la mayoría de los organismos otorga los créditos para vivienda considerando, principalmente, características socioeconómicas del solicitante y, salvo el Fonhapo, ninguno establece requisitos financieros importantes como condicionantes de dicho crédito.[4] De ahí que la población demandante, con excepción de la atendida por el Fonhapo, empieza a hacer aportes económicos destinados a su vivienda sólo cuando ha sido beneficiada con un préstamo habitacional.[5]

[3] Por ejemplo, en el caso del Fovissste, la tasa de interés (4% anual sobre saldos insolutos) se aplica a todos los préstamos por igual, cualquiera que sea el monto máximo del crédito o el ingreso del beneficiario (por debajo de los 4 salarios mínimos). El Infonavit actúa de manera similar.

[4] En el caso del Fonhapo, se exige un enganche inicial del 3 al 4% del costo de la solución (monto escalado) y, también, garantías y fianzas (ver Fonhapo, "Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia", 1989). Además, en estos momentos, ha retirado los préstamos para la compra de terrenos en el DF, con lo que indirectamente está solicitando un ahorro previo de los demandantes en la forma de compra de un predio, como requisito para postular a un crédito para la vivienda.

[5] Se podría argumentar que existe un aporte previo a la selección como beneficiario, representado por las cuotas que cotiza el lado patronal (5% de los salarios de nómina menores a 10 veces el salario mínimo). Este aporte constituye la parte más importante de los recursos que el Estado destina a vivienda, pero difícilmente es visualizado por el beneficiario como un aporte personal y de ningún

Resulta así que las actuales condiciones de operación de las instituciones no permiten ni estimulan la participación económica, en programas de vivienda, de los beneficiarios potenciales de cada organismo, que no han sido seleccionados para alguna promoción específica, pero que sí esperan respuesta a sus demandas.[6] Con ello se disminuye la captación de recursos para la vivienda de interés social y se fomenta, como consecuencia, la inversión en vivienda popular autoconstruida, la mayoría de las veces en condiciones económicas muy difíciles y poco productivas.

3. En relación con la producción de la vivienda

Los organismos de la vivienda son los encargados de planificar la producción de viviendas de interés social, a través de la programación de sus propias inversiones; para ello consideran el tipo de demanda de sus derechohabientes, los recursos de que disponen y la forma de encontrar con ellos las mejores soluciones. En los últimos años, estos organismos han preferido disminuir la cantidad de vivienda terminada que venían ejecutando, destinando esos recursos a un mayor número de programas de vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda o lotes con servicios.

En el caso del Distrito Federal, la estrategia de programación de las acciones ha debido considerar, como determinante importante, la oferta y el precio del suelo para vivienda de interés social. Aquí, es cada vez más difícil conseguir suelo barato y, cuando se dispone de él, se intenta sacar el máximo de ventaja destinándolo a usos más rentables. Consecuentemente, durante la última década, no se han efectuado programas de lotes con servicios en esta entidad y la oferta de esta solución, dentro de la zona metropolitana, ha debido localizarse en los municipios conurbados del Estado de México, donde existe mayor disponibilidad de suelo para vivienda popular.

modo representa una ventaja individual (entre el total de derechohabientes) para la asignación de un préstamo y una vivienda.

[6] En muchos casos, los sectores de bajos ingresos podrían aprovechar alguna coyuntura económica favorable (herencias, ventas de tierras agrícolas, negocios, etc.) o periodos familiares de menos gastos (parejas sin hijos, hijos becados, etc.) para invertir en su futura vivienda y acortar el plazo de espera.

En todo caso, en el Distrito Federal también se ha intentado ampliar los alcances de la acción habitacional del Estado, disminuyendo el número de viviendas terminadas ofrecidas. Mientras en 1983 la "vivienda terminada" representó el 81% de las acciones efectuadas, en 1988 constituyó sólo el 37.4% del total. Al mismo tiempo, el programa de "vivienda progresiva", sin ningún peso antes de 1986, alcanzó en 1988 el 5.9% del total de acciones y el de "mejoramiento" (sin considerar como tal las acciones de reconstrucción) aumentó del 0.3% en 1983 al 15.9% en 1988 (véase el cuadro 4).

A partir de la programación general, los organismos de la vivienda evalúan las solicitudes presentadas por los distintos grupos de demandantes y, si corresponde, aprueban el financiamiento.[7] Para lograr esta aprobación, las promociones deben cumplir con una serie de requisitos y normas técnicas definidas por cada institución (aparte del reglamento general de construcción). Esto complica, encarece y dificulta el proceso de producción de la vivienda y, en muchos casos, se llega a una solución habitacional que no responde a las condiciones reales y a las necesidades o aspiraciones de los demandantes.[8]

El proceso mismo de producción de la vivienda se caracteriza por la participación de la empresa privada, la que se incorpora mediante la realización de la propuesta técnica y, posteriormente, con la ejecución de las obras aprobadas. En ciertos casos, la empresa privada también provee el suelo requerido para las acciones de interés social.

Sin embargo, las condiciones que se han establecido por los diferentes organismos de la vivienda para que intervenga la empresa privada en el proceso de producción de la vivienda de interés social, permiten un procedimiento general que tiende a perjudicar a los beneficiarios, constituyendo una limitación para lograr una respuesta habitacional adecuada desde el punto de vista de los demandantes.

En primer lugar, es el organismo financiero el que aprueba o

[7] En esta aprobación interviene, también, la presión que ejerce el grupo, los compromisos adquiridos con él y la fuerza política que represente.

[8] Solamente en el caso del Programa de RHP se redujeron las exigencias normativas generales, lo que permitió aumentar el número de respuestas, considerando las necesidades de los habitantes y sin disminuir la calidad de la vivienda producida.

CUADRO 4
Distrito Federal. Unidades concluidas según programa, 1983-1988

Organismo	*1983*	*%*	*1984*	*%*	*1985*	*%*	*1986*	*%*	*1987*	*%*	*1988*	*%*
Vivienda terminada	9 042	81.0	10 382	81.5	8 668	66.1	10 220	24.9	11 913	26.0	12 460	37.4
Vivienda progresiva	—	—	—	—	—	—	350	0.8	1 266	2.8	1 957	5.9
Lotes con servicios												
Mejoramiento	31	0.3	151	1.2	1 568	12.0	291	0.7	10	0.02	5 311	15.9
Reconstrucción	—	—	—	—	—	—	23 771	58.1	29 253	63.9	9 960	29.9
Otros*	2 092	18.7	2 205	17.3	2 878	21.9	6 355	15.5	3 354	7.3	5 650	16.9
Total	11 165	100	12 783	100	13 114	100	40 987	100	45 796	100	33 338	100

* Incluye adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y confinamiento.
FUENTE: SEDUE, *Estadísticas de vivienda 1983-1988.*

no la participación de la empresa que se hará cargo del proceso. En el caso del Infonavit, por ejemplo, "el promotor propondrá la contratista o contratistas a las que se encargará la ejecución de las obras, quienes deberán aceptar llevarlas a cabo conforme a las especificaciones establecidas por el Instituto y según los precios unitarios que resulten aplicables conforme al tabulador respectivo. Dicha proposición será aceptada por el Instituto siempre y cuando la contratista o contratistas se encuentren inscritas en su padrón de constructores y reúnan, a juicio del propio Instituto, condiciones satisfactorias de eficiencia, capacidad financiera y técnica para la correcta ejecución del proyecto" (Infonavit, 1982).

En el caso del Fonhapo, las obras se adjudican por concurso convocado y desarrollado por el grupo acreditado, pero éste tiene que "presentar la evaluación del concurso al Fonhapo para su aprobación antes del evento del fallo, con la anticipación que solicite el Fideicomiso para su revisión. Si la evaluación realizada no se ajusta a los lineamientos señalados por el Fonhapo, éste se reserva el derecho de contratación" (Fonhapo, 1989).

En estas condiciones y con estas normas, es difícil que las pequeñas empresas, las cooperativas de producción y, también, un conjunto de organizaciones sin fines de lucro (incluidos los propios demandantes organizados), cumplan con los requisitos exigidos por los organismos oficiales para poder hacerse cargo de los proyectos y las obras. Esta medida perjudica, especialmente, a los grupos demandantes con menos recursos, que encuentran en ese tipo de empresa u organización un canal adecuado a sus posibilidades económicas, demandas y aspiraciones en relación con la vivienda.

Por otro lado, las empresas que participan del proceso lo hacen a partir de un contrato que se establece una vez aprobada la solicitud, promoción o concurso por parte del organismo; este contrato asegura, desde un comienzo, la realización y el pago de las obras para la empresa en cuestión. Por ello, en muchos casos, se tiende a bajar la calidad ofrecida inicialmente, incorporando en el proceso de construcción malos materiales, terminaciones mediocres, etc., con la finalidad de que aumente la tasa de ganancia y en la certeza de que lo ejecutado necesariamente tendrá que ser aceptado.

Este engaño es posible porque existe un control de las obras

muy burocratizado y el interlocutor de la empresa es, generalmente, el organismo y no el beneficiario (incluso en el caso del Fonhapo). Pero también, y sobre todo, porque es muy difícil que los beneficiarios devuelvan o no acepten la vivienda asignada, frente al riesgo de perder la oportunidad de recibir la solución tan esperada. El resultado es, entonces, una disminución en la calidad de la vivienda de interés social mas allá de lo que corresponde a su valor y a sus características.

III. Programa de vivienda popular. Propuesta general

A pesar de las limitaciones de los programas de vivienda con participación del Estado, es evidente que existe en el país un interés por mejorar la situación de la población con mayores problemas y que los organismos de vivienda intentan responder lo más ampliamente posible a la demanda existente; para ello, basan su estrategia de acción en una constante demanda de mayores recursos y búsqueda de nuevas soluciones.

Sin embargo, parece difícil aumentar el alcance actual de la acción del Estado sin un cambio de algunos aspectos básicos de la política habitacional. Por ello, la propuesta que se desarrolla a continuación sigue considerando la participación del Estado, del sector privado y de los sectores populares, pero intenta modificar las formas de participación que caracterizan a cada sector, planteando una estrategia parcialmente diferente de la que se ha plasmado en los planes oficiales hasta el momento.

Esta estrategia considera, principalmente, aspectos relacionados con los recursos para la acción, con las formas de financiamiento y con las condiciones de producción de la vivienda popular.

1. Recursos para la vivienda popular

La vivienda es uno de los satisfactores básicos de mayor valor que requiere la población y cuando ella tiene una calidad mínima aceptable, su precio la deja fuera de las posibilidades de adquisición por los sectores más pobres. Por ello, y por la importancia que tiene para el bienestar de las familias, la vivienda es un bien cuyo

acceso debe facilitarse a esos sectores que no están en condiciones de asumir su costo total. En otras palabras, es necesario que los recursos que el Estado destina a vivienda, y los que capta de los sectores más acomodados, se continúen transfiriendo a los grupos más necesitados bajo la forma de un apoyo para la obtención de una solución habitacional.

Sin embargo, los recursos que aportan actualmente el sector privado y el Estado resultan insuficientes frente a la magnitud del déficit habitacional, y obtener un aumento de ese aporte es difícil dentro del modelo económico y las condiciones que caracterizan actualmente al país.

Así, la decisión de elevar la contribución del sector privado a la vivienda de interés social por la vía de mayores impuestos o cuotas específicas tendría como efecto inmediato un aumento de los precios de los bienes producidos o distribuidos por dicho sector como resultado del incremento de sus costos. Se desencadenaría, entonces, un proceso inflacionario con consecuencias negativas para la población de bajos ingresos, que es la que se quiere beneficiar con este aumento.

Si, en cambio, el incremento de los recursos se le exige al Estado por la vía de un mayor gasto social, es probable que no haya respuesta efectiva, al menos en el corto y mediano plazo, dado que para abatir el déficit actual de viviendas se requeriría duplicar o triplicar las inversiones que se efectúan actualmente, y ello es imposible sin afectar otras esferas de la política social.

Por lo tanto, el aumento de los recursos para la vivienda de los sectores de bajos ingresos debe provenir, al menos en parte, de los propios demandantes. Esto se podría lograr mediante la incorporación a la acción que apoya el Estado, de los recursos que la propia población destina normalmente a la vivienda popular autoconstruida.

Desde hace mucho tiempo existe en México, y especialmente en el Distrito Federal, un aporte importante de recursos que, por lo general, no es contabilizado en la estadística como inversión en vivienda, pero que se suma al monto total empleado en el país con este propósito. Son los recursos utilizados en la vivienda autoconstruida, principalmente por sus propietarios, pero también por los inquilinos o por quienes comparten esa vivienda.[9]

[9] En el caso de la vivienda de alquiler o de la compartida, los ocupantes

Es difícil calcular la magnitud de la inversión empleada en este tipo de vivienda popular; algunos estudios consideran que, entre 1950 y 1970, ésta dio origen al 64.7% de las viviendas ejecutadas en el país y entre 1970 y 1974 esa proporción aumentó al 65.5% (Garza y Schteingart, 1978).

Salvo unas cuantas experiencias, normalmente la vivienda de autoconstrucción se desarrolla al margen de todo plan o programa oficial. Este carácter excluyente de la política y de las acciones del Estado en relación con la acción habitacional del sector popular trae como consecuencia que una parte importante de los recursos empleados en ella (inversión del sector popular) sea poco productiva en relación con la calidad de la vivienda ejecutada. Es decir, se gasta mucho y se obtiene una vivienda insuficiente (véase el trabajo de M. Schteingart en este volumen).

La baja productividad de la inversión se debe, sobre todo, a que el sector popular invierte individualmente y en pequeñas cantidades, por lo que le es difícil disminuir costos, como lo hacen las empresas constructoras, mediante la compra de materiales directamente a distribuidores o productores. También influye la falta de capacitación y de ayuda técnica a los autoconstructores, lo que produce un gasto excesivo o pérdida de material.

Para que los recursos que puede aportar el sector popular se orienten a la vivienda de interés social, es necesario buscar los mecanismos que permitan, por un lado, hacer atractiva la participación de los que solicitan vivienda en planes y programas oficiales y, por el otro, que hagan posible conjuntar lo que puede aportar cada demandante y lo que, en cada caso, se esperaría del Estado, de manera de optimizar y hacer más productiva la inversión popular. Esto se lograría, principalmente, con modificaciones en los esquemas actuales de financiamiento y de producción de la vivienda apoyada por el Estado.

2. Propuesta de financiamiento de la vivienda popular

El objetivo principal del esquema de financiamiento de vivienda popular que aquí se propone es permitir la libre adquisición de

deben, normalmente, invertir recursos en mejorar o adaptar la vivienda (o cuarto) que van a utilizar. En muchos casos deben partir por construir esa vivienda en la forma de un cuarto diferente a los que ocupa el propietario.

una vivienda o solución habitacional de acuerdo a los intereses, posibilidades y aspiraciones de los beneficiarios. Para ello, incorpora tres elementos básicos: el ahorro previo, un subsidio estatal y un apoyo crediticio. Esta propuesta parte de las siguientes consideraciones:

a) Una parte importante de las familias que demandan vivienda estaría dispuesta y en condiciones de asumir, parcialmente y con un apoyo externo, el costo de una vivienda adecuada. El apoyo o ayuda externa debe ser mayor para los que están en peor situación económica.

b) Cada familia o persona de bajos ingresos tiene un ritmo y posibilidades de ahorro o gasto en vivienda diferentes y ello no depende tanto del tipo de trabajo (formal o informal) del jefe de familia, sino de circunstancias internas y personales de la familia o grupo. Por ejemplo, de la posibilidad de trabajo del cónyuge, de los hijos que aportan al gasto, del apoyo o ayuda de parientes, etcétera.

c) El proceso técnico de ejecución de la vivienda requiere de una inversión importante en sus inicios (compra de suelo, materiales, etc.). Parte de esta inversión puede reunirse con el aporte de los propios demandantes y este aporte puede efectuarse antes de que ellos reciban la respuesta técnica, siempre y cuando se asegure que va a mantener su valor inicial.

2.1 *Ahorro previo para la vivienda*

Se entiende como ahorro previo la primera etapa de un esquema de financiamiento en la cual el interesado en obtener vivienda aporta una cantidad de dinero en cuotas y durante cierto tiempo, antes de obtener la solución habitacional que pretende.

La existencia de un sistema de ahorro previo concebido como requisito importante, aunque no único, para obtener vivienda, así como el establecimiento de un procedimiento adecuado para efectuarlo, constituyen un estímulo para la participación de la población en un programa habitacional. Ello, porque permite una decisión personal de incorporación al programa y un aprovechamiento de circunstancias económicamente favorables para cada

familia tales como herencias, negocios, ventas de terrenos rurales, etcétera.[10]

Del mismo modo, el ahorro permite al programa obtener, desde un comienzo, parte de los recursos que puede aportar el demandante y que se utilizarán en la construcción de vivienda. Con ello, se puede ampliar la capacidad de respuesta a la demanda y, sobre todo, comprometer esa inversión en un proceso de ejecución que tendrá como resultado una vivienda de calidad aceptable.

Finalmente, si a nivel de la economía en general se acepta que los recursos materiales y las divisas con que cuenta el país son insuficientes como para aumentar significativamente la producción de viviendas populares, se tendrá que reconocer también la necesidad de hacer un ahorro, y así liberar nuevos recursos para destinarlos a la oferta de esa vivienda. De no ser así, cualquier ampliación de su producción redundará en inflación y/o mayores importaciones.

Para que sea eficaz, el esquema de ahorro previo debe cumplir con las siguientes condiciones:

a) Asegurar que se mantenga el valor de los recursos invertidos en ahorro, transformándolos en una unidad de medida reajustable automáticamente de acuerdo a los índices inflacionarios. Entre otras ventajas, esto permitiría a los ahorrantes retirarse del sistema, si así lo desean, antes de recibir la vivienda y sin perder el valor de lo incorporado como ahorro.

b) Permitir el ingreso al programa de todas las familias de bajos ingresos que se interesen, proporcionándoles una alternativa adecuada a sus condiciones económicas. Para ello se deben definir diferentes programas de ahorro previo, en tiempo y en cantidad, vinculados a distintas soluciones técnicas y acordes con las posibilidades económicas de cada familia.

c) Hacer posible la participación de grupos organizados, manteniendo la individualidad en el ahorro.

[10] Evidentemente siempre existirá una cantidad de población para la cual será absolutamente imposible participar en un proceso de ahorro para una vivienda propia. Para este sector es necesario estudiar alternativas diferentes que tienen que ver con programas de vivienda alquilada o compartida y que implican un gasto menor en este rubro.

2.2 *Subsidio estatal para la vivienda*

Cumplido el ahorro previo, el demandante podría solicitar un primer apoyo económico externo para acceder a la vivienda, en la forma de un subsidio estatal. Hasta ahora, el Estado ha subsidiado continuamente la vivienda de interés social y, actualmente, la idea de subsidio está contenida en la propuesta de política social del gobierno (por ejemplo, en programas como el de Solidaridad). Por ello, es factible plantear un programa habitacional que se apoye en un subsidio estatal, sobre todo cuando el esquema incorpora, también, la participación activa (especialmente en recursos) de los interesados.

Para que un subsidio sea efectivo en términos del programa, debe:

a) Ser de amplio alcance. El objetivo principal de un programa habitacional popular es la incorporación de todos los demandantes que, por su condición socioeconómica, no puedan acceder al mercado formal de la vivienda. Por ello, el subsidio o apoyo estatal debería estar disponible para toda la población que decida incorporarse a este tipo de programa, incluidos los derechohabientes de los organismos de vivienda existentes, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones y requerimientos específicos tales como: no poseer otra vivienda, tener ingresos bajos aunque no fijos, haber cumplido con el ahorro previo, etcétera.

b) Ser oportuno. Se trataría de que el subsidio fuera asignado al beneficiario en su totalidad, por una vez y en el momento en que éste seleccione el tipo de vivienda (o solución habitacional) que desea adquirir. Un subsidio de este tipo sería más claramente percibido por el beneficiario que el que se otorga en la actualidad y mucho más efectivo en términos de su empleo o utilización.

c) Ser diferenciado. Es decir, las familias de menos recursos deberían recibir una mayor ayuda, en la forma de subsidio, que aquéllas con mejores condiciones económicas. Esta diferenciación correspondería a distintas soluciones técnicas o programas habitacionales, de tal modo que los que recibieran un subsidio mayor, tuvieran opción a soluciones de menor costo que aquellos que recibirían una ayuda menor, pero que pueden aportar más recursos propios.