

POLÍTICA DE VIVIENDA DEL ESTADO MEXICANO

Manuel LUGO GOYTIA

SUMARIO: I. *La orientación de la acción habitacional en México de 1917 a 1988.* III. *La velocidad de la transformación de la realidad habitacional de México.* III. *La orientación de la política de vivienda 1989-1991.*

En primer término, quiero agradecer a los organizadores de este "Coloquio sobre Aspectos Jurídicos de la Vivienda", su amable invitación.

Asimismo, hago extensivo mi reconocimiento a las instituciones que, con un amplio sentido social, se comprometen con el proceso de modernización que hoy vive la sociedad mexicana bajo la dirección del licenciado Carlos Salinas de Gortari, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito de la coordinación institucional y de la concertación social, este foro nos brinda la oportunidad de intercambiar puntos de vista con destacados especialistas en la materia, y contribuye a la búsqueda de alternativas que hagan tangible el derecho constitucional a la vivienda.

I. LA ORIENTACIÓN DE LA ACCIÓN HABITACIONAL EN MÉXICO DE 1917 A 1988

En nuestro país, la vivienda representa una de las demandas sociales más sentidas. Es, desde hace varias décadas, un compromiso inamovible del quehacer gubernamental y, a partir de 1983, un derecho consagrado en nuestra Constitución.

Desde 1917, las demandas populares del movimiento armado se tornaron en base legal para llevar a cabo las modificaciones a la estructura de la organización social. Fue así como se ratificaron e incorporaron principios fundamentales como el sistema federal, los derechos individuales y sociales y la economía mixta, pero sobre todo se le otorgó al

Ejecutivo Federal un papel de suma importancia en la conducción del desarrollo de la nación. Así, simultáneamente quedó establecido el rumbo general del proyecto nacional y el papel del gobierno para alcanzarlo.

De manera específica, la preocupación por procurar el bienestar social se enunció en el Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 y, más tarde, en la Constitución de 1917. En el artículo 123, que atañe a la condición social de los trabajadores, por primera vez, se hace referencia a la cuestión de la vivienda, obligando a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

A pesar de la importancia de la vivienda en el bienestar social, en las acciones del gobierno hubo que atender primero otras prioridades del desarrollo. No obstante, las acciones del Estado en materia de vivienda fueron iniciadas en 1925. De este modo, a través de diversas instituciones se instrumentaron programas de vivienda para la población de bajos ingresos. Destaca el programa de crédito para empleados federales, que operó la Dirección de Pensiones Civiles. Más tarde, en 1934, el Departamento del Distrito Federal inició la construcción de vivienda popular, y en 1945 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, que realizó programas habitacionales para sus derechohabientes.

La disposición del artículo 123 dio lugar, también, en no pocos casos, a la generación de vivienda para los trabajadores, básicamente en la modalidad de arrendamiento.

En este periodo que va de 1925 a 1943, cobra cada vez mayor importancia el sentido social de las acciones del gobierno, ya que su preocupación por mantener la estabilidad política iba dejando lugar al interés por crear y fortalecer instituciones que beneficiaran al conjunto de la sociedad y en especial a los más desfavorecidos.

En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., comenzó a financiar con mayor intensidad obras de vivienda orientadas hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello, creó, dentro del mismo Banco, el Fondo de Casas Baratas, el cual, en 1949 se sustituyó por el Fondo de Habitaciones Populares.

Destaca la creación, en 1954, del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones tendientes a detectar por primera vez en forma global los principales problemas del país en la materia.

En 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares que, como parte de las prestaciones a los empleados de las fuerzas armadas, desarrolló

conjuntos habitacionales. Con el mismo fin, en 1958 Petróleos Mexicanos inició programas de vivienda para sus trabajadores.

A principios de la década de los años sesenta, con las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, se inició el otorgamiento de préstamos hipotecarios para vivienda de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios, para lo cual las instituciones destinaron hasta el 30% de sus recursos a estas operaciones.

En 1963, la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del Programa Financiero de Vivienda, constituyen aciertos que permiten aumentar considerablemente, a partir de 1965, el número de viviendas producidas. El programa Financiero de Vivienda consigue incorporar de manera efectiva a los programas habitacionales de interés social, buena parte de los recursos del ahorro nacional captados a través de la banca. Además, incidió en la reactivación de la industria de la construcción, fomentó la creación de una importante planta de promotores de vivienda y dio permanencia a una fuente de recursos que, a la fecha, representa más de la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales.

Al inicio de la década de los setenta se transformó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). El Estado decide enfrentar en forma masiva el problema habitacional del país mediante la ampliación de la cobertura social, a través de la creación de instituciones que pudieran, de manera permanente y creciente, atender a cada sector de la población en los términos de su especificidad. Así se constituyeron los grandes fondos de los trabajadores: INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.

Adicionalmente, se creó la Subcomisión de Programación de la Vivienda, la que realiza un esfuerzo por sistematizar la información de los programas habitacionales de los principales organismos del sector público, a efecto de ponderar de mejor forma los resultados de la inversión en vivienda y de propiciar la instrumentación de las decisiones que coadyuven a estructurar en mayor grado una política nacional de vivienda.

A pesar de que todos los esfuerzos apuntaban en un mismo sentido, la política habitacional no se había plasmado en un programa nacional. No es sino hasta el año de 1979 cuando la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda de la extinta Secretaría de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas (SAHOP) formula el primer programa sectorial de vivienda. Ese año marca el inicio de la planificación formal de la vivienda en México. Por tanto, la experiencia del país en materia de planificación de vivienda se remonta a los últimos diez años.

En el programa referido se efectuó un recuento de las acciones que se habían realizado y un diagnóstico de la magnitud del problema habitacional que se debería enfrentar, definiéndose por primera vez estrategias, objetivos, políticas y metas.

Asimismo, en congruencia con el rumbo que el Estado imprimió a su quehacer habitacional de 1925 a 1978, el Programa Nacional de Vivienda 1979 se planteó como gran propósito ampliar la cobertura social y atender de manera prioritaria las necesidades de la población de menores ingresos. Para alcanzar dicho propósito, estableció las bases para la coordinación y concertación de las acciones entre los diferentes niveles de gobierno y con los sectores social y privado, respectivamente.

En este sentido, el Programa sostenía que la atención de las necesidades habitacionales del país competía a la sociedad en su conjunto, pero bajo la rectoría del Estado. En términos generales, la estrategia del referido programa se orientó a dosificar las acciones de vivienda en todo el territorio nacional; incrementar la participación del sector público en la producción directa de vivienda; normar la producción de materiales y fomentar el desarrollo de tecnologías adecuadas.

En agosto de 1979, por decreto presidencial y con carácter de permanente, se creó la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda (COVI). Su finalidad era estudiar y proponer las políticas, criterios y bases de coordinación en materia de vivienda para las entidades del sector público federal. Dicha Comisión recogió muchas preocupaciones que en los documentos de la SUCOVI ya se habían manifestado, pero principalmente el que se refirió a un problema central: la coordinación de las instituciones financieras de vivienda.

Al inicio de la década de los ochenta se extinguió el INDECO, y con su patrimonio se constituyen los Institutos Estatales de Vivienda, los cuales, sin lugar a dudas serán, en la década de los noventa, instrumentos fundamentales para la descentralización de la actividad habitacional en el país.

En 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares del BANOBRAS. Este organismo abre la oportunidad de atender de manera efectiva a la población no asalariada de bajos ingresos con so-

luciones habitacionales consideradas poco ortodoxas en ese momento: apoyo a la autogestión, financiamiento a la vivienda progresiva y a los lotes con servicios.

En diciembre de 1982, con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, confiriéndole entre otras responsabilidades, la de formular y conducir la política nacional de vivienda.

En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho de toda familia mexicana a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y en diciembre de 1983 se expidió la Ley Federal de Vivienda, que reglamenta el artículo cuarto constitucional. Sus disposiciones, que son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer el sistema nacional de vivienda y regular los instrumentos para conducir el desarrollo y la promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

Los lineamientos generales que la ley define para la política de vivienda consisten fundamentalmente en ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda, con preferencia a la población de escasos recursos; la ampliación de la cobertura social de los programas mediante la adecuación de los esquemas de financiamiento a la vivienda; la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal con las de los gobiernos estatales y municipales mediante la integración de un sistema nacional de vivienda; la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de una oferta suficiente de suelo para vivienda de interés social; el impulso a la autoconstrucción organizada y el fortalecimiento de la vivienda como factor de ordenación territorial y la descentralización de la acción habitacional del Estado.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 enfatizó el impulso a la acción de los organismos públicos de vivienda y se planteó con claridad la necesidad de fortalecer la acción social concertada como parte fundamental de la estrategia habitacional para aprovechar el enorme potencial de la sociedad en la generación de la vivienda.

En el periodo comprendido entre 1983-1988 se amplió gradualmente el encaje legal que el sistema bancario destinaba a la edificación de vivienda, pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986; los organismos de vivienda diseñaron nuevos esquemas de recuperación crediticia; se defi-

nieron estímulos fiscales para fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento; se atendieron las necesidades de vivienda, originadas por los sismos de 1985, de cerca de noventa mil familias; en 1987 el FONHAPO adecuó sus reglas de operación y en 1988 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

Adicionalmente, se concertó el Programa de Abaratamiento de Insumos para la Vivienda, con el que productores y distribuidores ofrecen precios preferenciales; se implantó en el Distrito Federal la difusión del sistema de transparencia de precios de materiales para la construcción; se suscribió el convenio de concertación con el notariado público nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración; se instalaron quince oficinas únicas municipales de trámites para vivienda en apoyo a la simplificación administrativa, y se autorizó a la banca múltiple emitir bonos bancarios para vivienda a fin de financiar a la vivienda de tipo medio de interés social con recursos provenientes del mercado de dinero.

Hasta aquí nos hemos referido de manera sucinta al conjunto de hechos que en materia de vivienda se sucedieron en el periodo de 1925 a 1988.

Quisiera destacar ahora seis aspectos que considero de la mayor relevancia:

1. La política social del gobierno en materia habitacional ha mostrado siempre un desenvolvimiento en el mismo sentido, ya que su propósito fundamental se ha orientado a ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando, en la medida de lo posible, atender prioritariamente a los de menores ingresos.

2. En el periodo referido se han establecido fuentes permanentes de recursos para el financiamiento de la vivienda que permiten dar continuidad e incrementar la acción habitacional del Estado.

3. Las instancias de atención se han multiplicado y diversificado para cubrir en forma especializada las necesidades de vivienda de los diversos sectores de la población.

4. La política habitacional cuenta ahora con una dependencia del Ejecutivo Federal responsable de su formulación y conducción.

5. Se ha constituido el marco jurídico que norma las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda.

6. Se han establecido los instrumentos y apoyos para la coordinación interinstitucional y la concertación social de las acciones de vivienda.

En síntesis, con base en lo expuesto, considero que es posible sostener que el rumbo, la orientación de las acciones en materia habitacional, son congruentes con los principios del proyecto nacional y que permanece prácticamente invariable en cuanto a lo esencial del objetivo que se persigue.

II. LA VELOCIDAD DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA REALIDAD HABITACIONAL DE MÉXICO

La velocidad con que se consiguen las metas depende de lo complejo de la realidad que se pretende transformar, del desarrollo de los instrumentos de la planeación, de la viabilidad de la estrategia, de la eficacia de las instancias que instrumentan las acciones y del grado de control que tengamos sobre las variables fundamentales que determinan el curso del proceso.

El tema de la vivienda en México es, sin duda, un asunto complejo. Es una problemática de carácter estructural, y ha estado determinada por la articulación de diversos factores, como son el incremento demográfico de la población y los movimientos migratorios internos; el deterioro de la relación entre ingreso familiar y el costo de la vivienda; la insuficiente oferta de tierra apta y barata; la limitada capacidad de los niveles de gobierno para dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables; la escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento; el apoyo insuficiente al proceso de autogestión que lleva a cabo el sector social; la restringida oportunidad a la participación de los particulares en este campo; el escaso desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes de la construcción; el complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional, y la insuficiente investigación en la materia.

Las necesidades habitacionales fueron cobrando dinamismo prácticamente al ritmo en que fue creciendo el proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización. Mientras esto acontecía y muchos de los factores estructurales a los que hemos hecho referencia se agudizaban, los esfuerzos oficiales por generar vivienda eran aún modestos y aislados.

En el periodo de 1925 a 1946, se estima que a través de los programas oficiales fueron edificadas cerca de diez mil viviendas. De 1947 a 1964 la producción de vivienda a cargo de los programas oficiales fue

de más de 120 mil unidades; esto es, en promedio durante la década de los cincuenta se edificaron cerca de 6,800 viviendas por año.

En el periodo de 1965 a 1970 se construyeron también cerca de 120 mil viviendas, lo que equivale a que en la segunda mitad de los años sesenta el promedio anual fuera del orden de las 20 mil viviendas: tres veces más que a principios de la década. Ello tuvo su origen en la operación del Programa Financiero de Vivienda, que permitió, como ya se señaló, movilizar los recursos del ahorro a los programas habitacionales sumándolos a los recursos presupuestales con que operaban los programas anteriormente.

De 1971 a 1976 los programas oficiales incrementaron su volumen para financiar a cerca de 290 mil familias; esto es, 48 mil créditos por año: dos y medio veces más que el promedio anual de financiamiento de la década anterior.

En el periodo de 1977 a 1982, la atención del Estado a la demanda habitacional mantuvo un ritmo ascendente, al otorgar, a través de los organismos públicos de vivienda, un poco más de 650 mil financiamientos, con lo que se alcanzó un promedio anual del orden de 108 mil créditos, cantidad superior nuevamente en más de dos veces a la producida anualmente en la primera mitad de la década de los setenta.

En el periodo de 1983 a 1988, el número de créditos otorgados volvió a incrementarse sustancialmente, alcanzando una cifra cercana a un millón cuatrocientos mil financiamientos; 230 mil créditos en promedio anual, duplicando otra vez el promedio anual del lustro anterior. En 1989 se tenía programado el otorgamiento de 255 mil créditos.

A la luz de las cifras enunciadas es posible sostener que los programas habitacionales han registrado un crecimiento acelerado en términos cuantitativos, sin que ello implique dejar de reconocer que sus coberturas aún requieren profundizar en la atención de la población de menores ingresos y que la expansión acelerada de la capacidad de financiamiento inició más tarde de lo que ciertamente hubiera sido deseable, pero quizá, no posible, provocando en la actualidad un importante déficit acumulado y una profundización de la problemática estructural asociada a la cuestión de la vivienda.

En efecto, el déficit es actualmente superior a los seis millones de viviendas, y la sociedad en su conjunto necesita producir anualmente cerca de 300 mil nuevas viviendas en condiciones suficientes de habitabilidad, y llevar a cabo un número similar de mejoramientos sustanciales de la vivienda a fin de evitar que dicho déficit aumente.

En cuanto a la velocidad con que hemos transformado la realidad en materia habitacional, debemos reconocer que hay importantes esfuerzos y logros, pero también hay rezagos. Por ello resulta indispensable mantener el rumbo y afinar la estrategia, a efecto de avanzar más rápidamente aprovechando al máximo los instrumentos con que contamos.

III. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA 1989-1994

La magnitud del problema y su complejidad, nos obligan a actuar con imaginación, a efecto de enfrentar el reto habitacional con la participación responsable y activa de los diversos sectores de la población, ya que su solución no sólo compete al Estado sino a toda la sociedad.

Bajo esta perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece que la acción habitacional del país se encauzará al logro de los siguientes tres objetivos: avanzar en la solución de las necesidades habitacionales de los mexicanos; hacer de la vivienda un factor fundamental que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos, y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la construcción de vivienda en la actividad económica.

Asimismo, para atender esta problemática, el Plan establece once aspectos fundamentales: coordinación institucional; financiamiento; densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación; autogestión; vivienda en arrendamiento; tierra; vivienda rural; insumos; normas y tecnología; simplificación administrativa; e investigación y capacitación.

Cada uno de estos aspectos contempla un conjunto de acciones que, en ocasiones, es preciso instrumentar a través del desarrollo de mecanismos, modalidades de atención y transformaciones a los diversos procesos; y en otras las acciones implican intensificar y modernizar las prácticas vigentes, el empleo eficiente de los instrumentos de los que se dispone y aprovechamiento de la potencialidad de las instituciones existentes.

Con el propósito de encauzar la actividad habitacional de la sociedad, de manera sintética puede decirse que estas acciones están encaminadas a consolidar el sistema nacional de vivienda; inducen la descentralización y desconcentración de la actividad habitacional; fomentan la modernización de los organismos públicos de vivienda; continúan orientando prioritariamente la acción del Estado a los grupos de menores ingresos; amplían la atención a los demás sectores de la población; actualizan los esquemas de financiamiento e impulsan la creación de ins-

trumentos de captación de largo plazo con el propósito de atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad.

Asimismo, promueven el aprovechamiento pleno de la infraestructura y equipamiento urbano existentes; otorgan un mayor impulso al proceso de autogestión; fomentan la construcción de vivienda en arrendamiento; impulsan la constitución de reservas territoriales e intensifican la regularización de la tenencia del suelo; generan mayores opciones de atención para mejorar los niveles de bienestar de la población rural; establecen medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales e insumos para la vivienda; promueven el desarrollo de normas y tecnología; continúan apoyando el proceso de simplificación administrativa, y fomentan la investigación y capacitación para la producción de vivienda.

Los propósitos que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 enuncia en materia de vivienda, reafirman el rumbo de la política habitacional que ha seguido el país durante décadas. Como consecuencia del incremento, por un lado, en la complejidad de la problemática y, por otro, de su conocimiento, el Plan considera ahora a detalle un mayor número de aspectos por atender, lo que permitirá enfrentar el problema más a fondo y en sus particularidades. De ello, resultarán acciones más diversificadas y adecuadas a la variedad de las demandas y de las situaciones.

Este conjunto de acciones que derivan del Plan están orientadas a dar mayor eficiencia en el quehacer público habitacional y a facilitar y propiciar la participación social a efecto de dinamizar la producción habitacional.

Con ello, el Plan Nacional de Desarrollo ratifica los principios políticos del proyecto nacional enunciados en el artículo 4o. constitucional, que consagra el derecho a la vivienda y expresa el compromiso del gobierno de la República de afrontar con responsabilidad y decisión las necesidades de vivienda de los mexicanos.

En el terreno habitacional es mucho lo realizado y más aún lo que resta por hacer. No obstante, la experiencia acumulada ha permitido consolidar las bases administrativas, financieras y técnicas que permitirán asumir nuevos y mayores retos, así como alcanzar un crecimiento sostenido en el futuro. Para ello, es preciso que con decisión y voluntad política aceleremos el paso y mantengamos invariablemente el rumbo que nos hemos trazado.