Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas
División de Ciencias Sociales y Humanidades

La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el Distrito Federal: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento, 1982-1998

Pedro Hernández Santiago

Asesora de Tesis: Dra. Judith Villavicencio

M-118

Agradecimientos

Deseo expresar mi especial agradecimiento a la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (UAM-A) por haber guiado y corregido este trabajo a lo largo de seis trimestres. A la asesoría que me brindó a propósito, la Dra. Judith Villavicencio, así como a la Dra. Priscilla Connolly y el Dr. Emilio Duhau, por la gran utilidad que resultaron sus comentarios y correcciones. Agradezco también, la asesoría brindada por José Castro sobre aspectos de cartografía.

Mi reconocimiento para los maestros externos y, particularmente, para mis colegas por haber sido parte y haber compartido este proceso.

Esta tesis se ha logrado gracias al apoyo financiero (BECA) otorgado por el CONACYT durante el periodo escolar 1997-1999.

Indice General

Introducción (1)

1. **México: Política económica y pobreza, 1982-1998** (4)
1.1. Políticas de ajuste y cambio estructural (6)
1.1.1 Políticas de ajuste (7)
1.1.2 Políticas de cambio estructural (9)
1.1.3 Secuencias y consecuencias lógicas de las políticas de ajuste y cambio estructural: un primer acercamiento (13)
1.2. La pobreza en México (15)
1.2.1. Posibilidades de intercambio: empleo y salarios (17)
1.2.2. La desigualdad económica (20)
1.2.3. Las dimensiones de la pobreza (26)
1.3. Síntesis y conclusiones.(27)

2. **Apuntes generales sobre la política social en México: introducción al caso de la vivienda, 1982-1998** (31)
2.1. La política social en el contexto de las políticas de ajuste y cambio estructural (32)
2.1.1. Elementos generales de la política social antes de los ochenta (33)
2.1.2. La política social en el contexto de las políticas de ajuste y cambio estructural (36)
2.2. La vivienda desde la perspectiva de la política social (41)
2.2.1. Los programas nacionales de vivienda en México (42)
2.2.2. La inversión y acciones financiadas de vivienda por los organismos públicos de vivienda (44)
2.3. Síntesis y conclusiones (56)

3. **Políticas de crédito habitacional de los organismos financieros del sector público en México y el Distrito Federal** (59)
3.1. Políticas de crédito habitacional en el contexto de las políticas de ajuste (60)
3.1.1. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (60)
3.1.2. Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (64)
3.1.3. Fondo de Operación y Descuento Bancario (66)
3.1.4. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (68)
3.2. Políticas de crédito habitacional en el contexto de las políticas de cambio estructural (69)
3.2.1. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (69)
3.2.2. Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (73)
3.2.3. Fondo de Operación y Descuento Bancario (77)
3.2.4. Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (80)
3.2.5. Fideicomiso Programa Casa Propia (83)
3.3. Síntesis y conclusiones (90)

4. **Los hogares urbano populares en México y el Distrito Federal: capacidad de ahorro y gasto en vivienda** (95)
4.1. Distrito Federal: algunos indicadores sobre la existencia de sectores de la población en condiciones de privación (96)
4.2. Ubicación y características socioeconómicas de los hogares urbano populares en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (104)
4.3. Capacidad de ahorro y gasto en vivienda de los sectores urbano populares (108)
4.3.1. La riqueza de los sectores urbano populares: ahorro y vivienda (109)
4.3.2. Gasto y erogaciones hacia la vivienda (114)
4.4. Síntesis y conclusiones (127)

5. **La política habitacional y los sectores urbano populares: condiciones de crédito *versus* condiciones económicas** (130)
5.1 La política económica y la política financiera de vivienda (131)

5.2 Condiciones de crédito y capacidad de pago de los hogares (138)
5.3 Reflexiones finales (143)

Bibliografía (145)
Anexos

Introducción

Uno de los bienes de mayor demanda por parte de la población urbana de menores ingresos sin duda alguna lo constituye la vivienda. Por su alto costo económico, este bien junto con el ahorro teóricamente se consideran las principales fuentes de riqueza. Sin embargo, dada las condiciones económicas de la población ubicada en el estrato inferior, dicho costo ha implicado la carencia y la no consolidación de la vivienda en el mediano plazo para este tipo de hogares.

La acción estatal en esta materia ha reconocido dicha problemática a través de organismos que han pretendido abarcar a la población urbana con menores recursos. No obstante, los procesos económicos ocurridos desde principios de los ochenta han permeado significativamente la forma y los mecanismos para abordar dicha problemática. De hecho, se puede afirmar en principio, que la política habitacional ha sido uno de los casos más notables que muestran la alta correspondencia en relación a la estrategia económica aplicada desde entonces, de tal forma que la propia lógica y dinámica de los organismos financieros del sector público han relegado el objetivo por los cuales fueron creados buena parte de los mismos.

El objetivo del trabajo consiste básicamente en demostrar la exclusión de los demandantes de vivienda de menores ingresos de los organismos crediticios públicos. Se parte del supuesto que dichos organismos de financiamiento podrían ser elementos constitutivos de la política social y en este supuesto, cabe la posibilidad de que se conviertan en una alternativa de solución a las necesidades de vivienda de dichos sectores.

La explicación a esto se puede encontrar desde el inicio del trabajo. No obstante, se ha planteado aquí que la no inclusión de los sectores populares a los programas de financiamiento de vivienda, obedece por un lado, a la escasa o nula capacidad de ahorro o recursos disponibles con que cuenta la población en estudio para ser sujeta de atención financiera. Por otro lado, obedece también a la forma de concebir la política de vivienda, que

en el contexto de estudio significa operar con criterios de tipo mercantil, además de la poca importancia dada como elemento para pasar de la privación a la satisfacción necesidades básicas, dentro de las cuales aparece la vivienda.

Para demostrar lo anterior se ha propuesto el siguiente contenido.

En la primera parte del trabajo se presenta un panorama general sobre las medidas económicas introducidas desde principios de los ochenta. Se dividió dicha presentación en dos periodos, el primero que va de 1982 a 1987 y que se caracterizó por la aplicación de políticas de ajuste, y el segundo que va de 1988 en adelante, en el cual, junto con las políticas ajuste, aparecen las políticas de cambio estructural. En esencia, lo que se pretende con esto es mostrar, por un lado, los resultados en términos de las implicaciones que han tenido tanto las políticas de ajuste como las políticas de cambio estructural sobre la población, enfatizando fundamentalmente en aquella ubicada en el estrato socioeconómico más bajo; y por otro lado, enfatizar aquellas medidas relacionadas con la dinámica de los organismos financieros de vivienda.

En el capítulo 2 se presentan algunos apuntes generales en torno a la política social y, como elemento introductorio al análisis de las condiciones de financiamiento de los organismos de vivienda del sector público, se presentan los lineamiento generales que se desprenden de los Programas Nacionales de Vivienda, así como la dinámica que ha tomado el proceso de inversión durante los periodos señalados anteriormente.

En el capítulo 3, se analizan los casos de cinco organismos de vivienda desde la perspectiva de sus esquemas de financiamiento y siguiendo la periodización propuesta. El punto de partida en este caso es el señalamiento de que dichos esquemas reflejan en buena medida la convergencia o divergencia hacia los sectores urbanos de menores ingresos. Los casos analizados corresponden al FONHAPO, INFONAVIT, FOVI, FIVIDESU y FICAPRO.

En el capítulo 4 se abordan con mayor especificidad las condiciones económicas de los sectores urbanos económicamente más débiles. Para esto se parte de algunos apuntes generales en torno a la existencia en el Distrito Federal de amplios sectores con estas características, para posteriormente indagar sobre la capacidad de ahorro y gasto en vivienda de este tipo de población. La presentación de los datos se realiza tanto en el nivel nacional (utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996) como en el Distrito Federal (utilizando los registros o microdatos de la fuente señalada).

Finalmente, en el capítulo 5 se plantea una síntesis del trabajo y algunos ejemplos que, para efectos ilustrativos, tratan de dar cuenta de la estrecha relación entre las políticas macroeconómicas y las políticas de financiamiento habitacional, así como los efectos que tienen las nuevas políticas crediticias sobre los sectores de la población de estudio. Por último se apuntan algunas reflexiones finales.

CAPITULO 1
México: Política económica y pobreza (1982-1998)

Los cambios económicos ocurridos en México desde principios de los ochenta, sin duda alguna apuntan hacia una nueva forma de concebir el desarrollo económico y social. Esta nueva visión plantea un rechazo al modelo de sustitución de importaciones, el crecimiento endógeno y a la participación activa del Estado en la economía.

Este replanteamiento económico se inserta en un proceso mundial que está basado en principios que desde mediados de los setenta se retoman del pensamiento liberal y que desde entonces se reconoce bajo el título de neoliberalismo, en el cual tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) son portavoces e impulsores ejemplares. En general, dichos principios aluden a una hegemonía del mercado en la asignación de los recursos y a favor de una reforma del Estado (Estado mínimo). Teóricamente, esto último implica, entre otras cuestiones, el retiro del Estado en la responsabilidad y elaboración de políticas sociales, en el entendido de la plena capacidad individual para satisfacer sus necesidades básicas (educación, salud, vivienda...).[1]

Las repercusiones de dicho proceso y marco teórico de ninguna forma se pueden considerar uniformes, de hecho, el neoliberalismo como modelo puro se pierde en cierto sentido a la hora de su aplicación real, ya que los países en los cuales se adopta asumen diferentes modalidades y grados de intensidad, no así su esencia. Por ejemplo, en Estados Unidos e Inglaterra la reforma del Estado implicó lo siguiente:

[1] "Dado que el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación [...] El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos" (Will Kymlycka y Wayne Norman, 1997:10, analizando la crítica de la Nueva Derecha a la ciudadanía social y al Estado del bienestar).

Cuadro 1.1. OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA

Estados Unidos	Inglaterra
1. Disminución de los impuestos de los grupos ricos y de las grandes empresas. 2. Desaparición de muchos servicios del Estado del Bienestar. 3. Disminución de las ayudas a los desempleados. 4. Recortes a los programas sociales de ayuda a las minorías. 5. Privatización y desregulación económica	1. Desregulación económica. 2. Privatización 3. Disminución del Estado del bienestar

Fuente: Ayala José (1997: 40 y 47).

En el caso de los países latinoamericanos la reforma del Estado ha sido un proceso largo y no sin sobresaltos ocasionada por la resistencia interna (mayor o menor) de cada país. En general, este proceso se ha caracterizado por los elementos que se muestran en el cuadro 1.2.

Cuadro 1.2. OBJETIVOS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

1. Ajuste macroeconómico de corto plazo
2. Cambio estructural (privatización, desregulación, ajuste fiscal, equilibrio presupuestario, etc.)
3. Disminución de los programas de bienestar social y políticas de combate a la desigualdad y a la pobreza a través de programas asistenciales.
4. Reforma Institucional
5. Reforma Democrática

Fuente: Ayala José (1997: 40 y 47).

Tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, en este caso los de América Latina, el crecimiento del Estado estuvo fuertemente relacionado con el crecimiento económico. Sin embargo, durante la primera mitad de los setenta y en el contexto de crisis económica mundial, se comienza a cuestionar el tamaño e intervencionismo estatal como

elementos que impiden el desarrollo económico. Este argumento, sin ser un proceso lineal, se asimila con mayor rapidez en los países desarrollados, cosa que no sucede con los otros países dado el nivel de marginación social y pobreza que los ha caracterizado históricamente.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo pretende dar cuenta del proceso de reforma del Estado experimentado en nuestro país desde principio de los ochenta, así como las implicaciones que éste ha tenido sobre los sectores de la población económicamente más débiles. Para esto dividimos el recuento en dos periodos. El primero correspondería a la fase inicial, 1982-1987, en el cual se introducen las políticas de ajuste o estabilización económica y, el segundo, al periodo que va de 1988 en adelante, en el cual emergen y/o consolidan las políticas de ajuste o cambio estructural[2]. En esta lógica, y para señalar las repercusiones de este proceso, mostramos los principales indicadores que aluden a la pobreza, tales como: el empleo, el ingreso per cápita y la distribución del ingreso.

1.1. Políticas de ajuste y cambio estructural

A partir de los ochenta México experimenta una serie de ajustes y reformas estructurales en materia económica. Generalmente se suelen dividir dichos procesos por su momento de ocurrencia en dos periodos: el primero que va de 1982 hasta 1987 y el segundo que va de 1987 en adelante. En el primero estaría ubicado la política de ajuste macroeconómico, en el segundo, la política de ajuste y la política de reforma estructural.

Grosso modo, las diferencias entre las políticas de ajuste y la políticas de cambio o reforma estructural se pueden plantear como sigue.

Las políticas de ajuste macroeconómico tienen por objeto estabilizar la economía vía contracción de la demanda. Las medidas que se adoptan para esto son: a) *política fiscal*

[2] A lo largo del trabajo se usaran de manera indistinta los términos ajuste estructural, cambio estructural o reforma estructural..

restrictiva, la cual consiste en reducir el gasto público al mismo tiempo que se incrementan los impuestos; b) *política monetaria restrictiva*, consiste en impulsar el ahorro manteniendo tasas de interés elevadas; c) *política cambiaria con mira a combatir la sobrevaluación del peso*, es decir, mantener un tipo de cambio alto; d) *política salarial ajustada a la inflación esperada.*

La política de reforma estructural asume las siguientes modalidades: a) *privatización* de empresas públicas; b) *apertura comercial*; c) *desregulación económica*, entendida como todas aquellas acciones estatales (programas, leyes, decretos, etc.) que buscan fomentar la competencia en diversos sectores de la economía; d) *reformas a la seguridad social.* En suma, se busca que el Estado abandone la esfera económica, con el argumento de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos.

1.1.1.Políticas de ajuste

> En 1980, a tres años del programa de estabilización de 1976-1977, el auge de las exportaciones petroleras, el aumento reciente del precio del petróleo en los mercados internacionales, y un flujo de capitales del exterior no menos masivo que el actual, determinaron una tasa de crecimiento del PIB que, por tercer año consecutivo, resultaba superior al 8% anual. En retrospectiva, sin embargo, nunca antes había sido una fase de expansión tan vulnerable: en ese año, y más aún en el siguiente, se estaban gestando los desequilibrios que habrían de estallar poco tiempo después en la crisis de la deuda internacional (Ros, 1992).

En efecto, a partir de que se presenta en México el último auge petrolero, 1981, varios factores explican de manera sucinta la entrada a la crisis económica a partir de 1982, tales como: la sobrevaluación real del peso, el déficit público y la insolvencia financiera para asumir las obligaciones de la deuda.

Un primer intento para paliar dichos desequilibrios se presenta el 1 de septiembre de 1982 con la nacionalización de la banca y el decreto sobre el control generalizado del tipo de

cambio, el cual prohibió la importación y exportación de divisas, excepto las realizadas por el Banco de México (Mansell, 1992: 39).

En noviembre de 1982, México firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo en el cual se compromete a adoptar las medidas de ajuste que este organismo recomienda a cambio de ayuda financiera. Dichas recomendaciones buscan en lo fundamental reducir el déficit público, controlar la inflación y sanear la balanza comercial. Las medidas adoptadas para esto fueron las siguientes.

1. Aplicación de una política fiscal restrictiva, dentro de la cual destacan: a) el *ajuste de los precios y tarifas del sector público de acuerdo a la inflación del periodo anterior*; b) la *reducción del gasto público*, fundamentalmente en el rubro de la inversión; c) el incremento del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15%.

2. Una política cambiaria que buscó explícitamente hacer más "competitivas" las exportaciones, así como desalentar las compras al exterior. De esta forma, se establece un nuevo sistema de control de cambios que incluyó la operación de un mercado controlado y otro libre (Mansell, 1992: 39). Hay en este sentido una decisión política consciente de devaluar el tipo de cambio libre.

3. La política salarial, como otro de los elementos importantes, sufre una modificación sustancial. *A partir de 1983 la indexación del salario se da sobre la inflación esperada en sustitución de la indexación sobre la inflación pasada.* Se espera con esto dar mayor certidumbre a la economía, sin embargo, dado que la inflación esperada es subestimada, el ingreso del trabajador pierde poder adquisitivo.

Desde esta perspectiva, Arturo Guillen (1990) realiza un análisis en términos de los resultados que arrojan estas políticas. En primer lugar destaca que la generación de excedente en la balanza comercial se logra en los años de 1983 a 1985 y 1987; esto, gracias al mantenimiento de un peso subvaluado. En relación con el objetivo de combate a la inflación,

el autor señala que en un primer momento está política tiene un relativo éxito. De una inflación anual de 98.8% en 1982, se pasa a 80.8% en 1983 y a 59.2% en 1984. A partir de ahí este proceso se revierte, de tal manera que para 1985 la tasa de inflación se ubica en 63.7%, para 1986 en 105.7%, hasta alcanzar su punto más crítico en 1987 con 159.2%. Finalmente, en lo que toca al déficit público (medido como porcentaje del PIB) sucede algo parecido al comportamiento de la inflación. Esto es, en una primera fase hay una tendencia a la baja: de 16.9% en 1982 se pasa a 8.3% en 1983 y a 8.5% en 1984. Nuevamente a partir de 1985 dicha tendencia cambia hacia arriba, situándose en 9.6%, en 16% en 1986 y, finalmente, en 16.1% en 1987.

Resumiendo, es claro entonces que la estrategia económica, la política de ajuste, asumida desde 1982, con excepción de la balanza comercial, no tuvo el éxito esperado, es decir, *el intento de corregir en el corto plazo los desequilibrios económicos, principalmente en relación a la inflación y el déficit público no logra el objetivo deseado*. En este sentido, llama la atención el año de 1987 tanto por los resultados obtenidos como por lo que ocurre a lo largo de éste. No se olvida, por ejemplo, la estrepitosa caída de la Bolsa de Valores y, consecuentemente, la devaluación del peso; pero sobre todo, la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PASE), el cual se constituye como uno de los pilares de la política de reforma estructural.

1.1.2. Políticas de cambio estructural

Tenemos entonces que el año de 1987 marca el punto de partida de la política de reforma económica, particularmente a raíz de la firma del PASE; desde entonces se habla con insistencia sobre el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento endógeno, así como la necesidad de insertar al país a la globalización, a la "modernidad"[3]. No obstante, es preciso recordar que desde 1986 se empiezan a perfilar ciertos elementos de

[3] El término modernidad es entendido en este contexto bajo el sinónimo de políticas de cambio estructural, es decir, privatización, desregulación y apertura comercial.

dicha política, basta citar por ejemplo el nuevo convenio que tiene nuestro país con el FMI y la incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

El PASE fue un programa impulsado por el gobierno en cooperación con los organismos empresariales, los sindicatos y el sector campesino. La meta era "un rápido abatimiento de la tasa de inflación y sus instrumentos fueron la desindización de los precios clave de la economía, el *congelamiento de salarios*, tipo de cambio y tarifas públicas así como compromisos de fijación de precios por parte del sector privado, medidas adicionales de *austeridad fiscal* y monetaria, y la aceleración del programa de liberación del comercio exterior." (Ros 1992: 12. Enfasis propio)

Como se aprecia, la diferencia respecto del periodo anterior (política de ajuste) radica fundamentalmente en que el combate a la inflación no se fundamentó sólo con políticas fiscal y monetaria restrictivas, sino que además, se propuso un control directo sobre los precios clave de la economía: salarios y tipo de cambio. Este programa, el PASE, tiene continuidad en los periodos siguientes de gobierno con la denominación de Programa de Estabilización y Crecimiento Económico (PECE) y, posteriormente, Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y Crecimiento (PABEC). En términos de resultados dichos programas logran el objetivo buscado: de una tasa de inflación 159.2% en 1987, se pasa a 51.7% en 1888 y a 19.7% en 1989.

Por otro lado, el proceso de apertura comercial en México se inicia en un primer momento a partir de 1984 y 1985 con el objetivo de liberar gradualmente el régimen de importaciones (Ros 1992: 27). Desde 1985 se inician con Estados Unidos una serie de acuerdos en materia comercial, y en 1986 México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). También, a partir de 1989 comienzan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) que entra en vigor en 1994. Alternativamente, se firman diversos tratados comerciales con diferentes países de Centro y Sur de América, como Colombia, Venezuela, Costa rica y otros. El fundamento central es que, con la apertura comercial los productos

mexicanos tendrán que competir con los productos extranjeros por la vía del precio y, con esto, lograr el control de la inflación. De esta manera, oficialmente se señala lo siguiente:

> En los tiempos actuales de creciente globalización se hace necesaria una amplia interrelación con la economía mundial para lograr pleno aprovechamiento de las ventajas competitivas del país, con el fin de asegurar la rentabilidad de las inversiones, la creación de empleos y la elevación sostenida de los niveles de vida. *No hay duda, la protección privilegia al capital y concentra el ingreso; la apertura favorece el empleo y la distribución del ingreso* (Carlos Salinas, 1994: 3. Enfasis propio).

Por su parte, el proceso de privatizaciones, que se inicia desde 1983[4], se profundiza a partir de 1989 con la venta de empresa de mayor magnitud (en términos tanto de activos y producción como el impacto que ejercen sobre el presupuesto federal), tales como Teléfonos de México, Altos Hornos, la Banca y otros. Así, la venta de empresas estatales forma parte de una política más amplia de desincorporación que apunta hacia una menor participación del Estado en la economía. Este proceso abarcó no sólo la venta de empresas publicas a inversionistas privados, sino también la liquidación de entidades estatales, su fusión con otras, o su transferencia a los gobiernos municipales y estatales así como al sector social (cooperativas y sindicatos); por lo que "*más que la búsqueda de la eficiencia económica los criterios principales han sido la existencia de agudas restricciones de financiamiento a la inversión pública y el objetivo de reducir la carga administrativa del Estado*" (Ros, *op. cit,* 33. Enfasis propio). En este sentido, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público señalaba en 1992 que:

> La experiencia adquirida de 1983 a 1988, permitió emprender la venta de empresas de mayor dimensión y complejidad, tales como Teléfonos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito (*a mediados de 1989*). [...] En

[4] Ros (*op. cit.*) señala que la primera fase de privatizaciones, 1983-1988, se caracterizó por la venta, transferencia o liquidación de empresas pequeñas y medianas que habían sido adquiridas o creadas por el Estado sin una justificación sólida, económica y socialmente. El autor destaca también el hecho de que en esta primera fase de privatizaciones, es poco significativo el impacto que tiene sobre el presupuesto

> diciembre de 1982 el sector público contaba con 1,155 entidades paraestatales. De esta fecha en adelante a diciembre de 1991 se habían vendido, fusionado, liquidado o transferido 916 empresas [...] En 1992 el número de empresas que están en proceso de desincorporación ascienden a.87 (p. 15).

En relación a la desregulación económica, uno de los sectores en donde mejor se aprecia este elemento es sin duda el sector financiero. Este proceso se inicia entre 1988 y 1989 con la reprivatización bancaria. Dos cambios destacan por su importancia: a) se eliminaron los mecanismos de regulación crediticia tradicionales al abolir *el encaje legal* (y posteriormente el coeficiente de liquidez) para dar paso a un sistema de autoregulación ejercido por los mismos bancos; b) como parte del intento de dotar a las instituciones de mayores grados de flexibilidad, se les dejó en libertad de fijar las tasas activas de interés (Rivera, 1994: 15).

Dentro de las implicaciones que tiene la liberación de las tasas de interés y la autoregulación bancaria, destaca principalmente el que la banca dejó de financiar directamente al gobierno, lugar que es ocupado por el Mercado de Valores el cual se encargará de subastar los diferentes títulos de deuda gubernamentales. De esta forma "*el financiamiento otorgado por el sistema bancario que en 1988 se concentraba en un 71% en el sector público, hoy día, se destina en un 88% al sector privado. Así, en el periodo 1988-1993 el crédito a la vivienda ha crecido en un 375%, el crédito al consumo en 228%[...]*" (Guillermo Ortiz, 1994: 25. Enfasis propio). Estas cifras que indudablemente parecen alentadoras esconden, desde nuestro punto de vista, el hecho de que la liberación de las tasas de interés desplaza el financiamiento hacia a aquellos sectores de la población con ingresos medios y altos.

Finalmente, la liberación de las tasas de interés, el creciente déficit comercial y el flujo de recursos externos, todos ellos crecientes a partir de principios de los noventa, llegaron a su límite en diciembre de 1994 con la devaluación drástica de la moneda y la nueva crisis económica. En general, se recurre nuevamente a las políticas tradicionales de ajuste, a excepción del tipo de cambio el cual se deja en manos del mercado sin abandonar, claro está, los principios básicos del neoliberalismo plasmados en la política de reforma económica.

1.1.3. Secuencias y consecuencias de las políticas de ajuste y ajuste estructural: un primer acercamiento

En este marco, ¿qué resultados arrojan, en términos macroeconómicos, las políticas de ajuste y de ajuste estructural?, ¿cuáles son las secuencias y consecuencias de las principales variables que intervienen en dichas políticas?. A lo largo de este apartado tratamos de responder a dichas interrogantes, para posteriormente, en la segunda parte del capítulo, presentar algunos indicadores que hablan de los resultados en términos de la pobreza.

Una visión rápida sobre el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) se puede tener en el cuadro 1.3. Algunos cálculos simples nos dicen que entre 1982 y 1987 (periodo de ajuste) el PIB crece en promedio a razón del 0.1%, mientras que en el periodo de 1988 a 1996 (periodo de ajuste estructural) lo hace en un 2.1%. En conjunto, de 1982 a 1996, la tasa de crecimiento promedio fue de aproximadamente 1.2%, lo cual ilustra la inestabilidad económica y el lento crecimiento de la economía mexicana durante las últimas dos décadas.

Cuadro 1.3. MEXICO: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1980-1996
(Tasas de crecimiento)

Año	Tasa	Año	Tasa
1980	8,3	1989	3,3
1981	8,8	1990	4,4
1982	-0,6	1991	3,6
1983	-4,2	1992	2,8
1984	3,7	1993	0,6
1985	2,8	1994	3,7
1986	-3,8	1995	-6,2
1987	1,9	1996	5,1
1988	1,2		

Fuente: Banco de México (varios años)

Ahora bien, lo que aquí queremos destacar son las secuencias y consecuencias lógicas (no deterministas) que siguen a cada una de las variables que más o menos hemos esbozado.

Sigamos en primer término la tasa de interés. Cuando la tasa de interés es elevada y positiva en términos reales alienta el ahorro de los que lo pueden hacer; aunque, por otro lado, el mercado de crédito se endurece por lo que generalmente las inversiones productivas se contraen[5] y con ello las posibilidades de generar empleos. Finalmente, desde el punto de vista de los créditos hacia las personas (digamos comunes) se presenta el mismo caso, de tal forma que los créditos para la vivienda por ejemplo, son accesibles sólo para aquellos sectores que demuestren solvencia económica.

Con relación al tipo de cambio hay que decir en principio que generalmente depende de la evolución de la balanza comercial. Sin entrar en detalle sobre lo anterior, la devaluación de la moneda favorece a los sectores productivos anclados al mercado externo, mientras que los productores que abastecen el mercado interno se ven afectados si requieren para su producción de insumos importados. De otro lado, los efectos casi inmediatos a una devaluación son las alzas en la inflación y las tasas de interés. La inflación, como se sabe, afecta a todos los sectores de la población pero son los sectores con menores recursos económicos los más golpeados. El hecho de que el poder adquisitivo disminuya significa que dichos sectores destinan casi la totalidad de sus ingresos para sus necesidades más inmediatas y, por lo tanto, en nada se favorecen con las tasas de interés elevadas.

Una política comercial que abre totalmente al país a los productos del exterior puede beneficiar a los consumidores si se considera que los bienes importados son de menor precio que los producidos internamente. Es posible que así sea, sin embargo, si las diferencias entre los precios internos y los externos es muy grande generalmente los precios se ubican en un punto medio. Depender en demasía de los productos importados afecta la balanza comercial, el monto de las divisas y presiona el tipo de cambio, sin un control sobre éste, es segura la devaluación. Por otro lado, no todas las empresas tienen la capacidad de competir por esa vía de tal forma que muchas desaparecen afectando al empleo. Finalmente, un bajo nivel de empleo con una población creciente disminuye el poder de negociación de la fuerza de trabajo con respecto al salario, incentiva el empleo informal y obliga a los hogares a

[5] Al menos que teóricamente demuestren una Tasa Interna de Retorno (TIR) ampliamente satisfactoria.

intensificar su esfuerzo productivo (incorporación al mercado laboral de un mayor número de miembros) para incrementar el ingreso del hogar.

Resumiendo, todas las variables involucradas tanto en las políticas de ajuste como las de reforma estructural apuntan hacia varias direcciones y hacia todos los sectores de la población, sin embargo, los que menores posibilidades tienen de defenderse ante efectos adversos son aquellos con menores recursos económicos. No sorprende entonces que durante los ochenta buena parte de las investigaciones se dirigieran a las consecuencias sociales de la políticas de ajuste y ajuste estructural (Barba y Valencia, 1997) y que durante la presente década la pobreza y las políticas sociales han sido de los temas más estudiados por diversas investigaciones (Duhau, 1997).

Sobre esta base, la segunda parte del presente capítulo gira en torno a diversos indicadores que, desde el punto de vista económico, apuntan sobre la pobreza y desigualdad económica durante los periodos de estudio que nos interesan.

1.2. La pobreza en México

En principio, es necesario hacer algunas consideraciones sobre lo que vamos a entender por pobreza. Cabe señalar que no se pretende aquí abrir la discusión teórica al respecto, simplemente tratamos de plantear un concepto que para efectos del presente trabajo consideramos el más adecuado.

Entre otras cuestiones, el fenómeno de la pobreza alude a una situación de *privación*, así como a la *capacidad y posibilidad* que tienen las personas u hogares para pasar de la privación a la *satisfacción*. Por situación de privación entendemos una serie de carencias básicas que van desde la alimentación, vestido, educación, etc., hasta la carencia y/o consolidación de la vivienda y servicios (agua, luz, drenaje). Este tipo de privación, como

bien lo plantea Amartya Sen (1981)[6], tiene que ver con: la dotación inicial y las posibilidades de intercambio que se tenga con la naturaleza y otras personas; por lo tanto, estos elementos influyen sobre la capacidad de satisfacción. Finalmente, el término *posibilidad*, tal como lo entendemos, se refiere a la existencia de ciertos mecanismos estatales que se presentan como alternativas posibles para paliar los efectos adversos de la privación o en general de la pobreza, es decir, de la existencia de políticas sociales que se presenten como alternativas que permitan en cierta medida superar este fenómeno.

Ahora bien, sobre la privación-capacidad, es importante ampliar un poco más a qué se refiere A. Sen con dotación inicial y posibilidades de intercambio. En primer término, alude a los activos con que parte una persona u hogar durante el transcurso de su vida, por ejemplo, la existencia previa de cierta fortuna, activos mercantiles (negocios), vivienda, ganado, etc. Por otro lado, las posibilidades de intercambio, dependen en su mayoría del grado de calificación de la mano de obra, los ingresos reales, la existencia de un mercado oferente de empleos, entre otros. En suma, las personas u hogares que se clasifican como pobres generalmente tienen una dotación inicial baja y, como lo veremos más adelante, condiciones inciertas de intercambio.

Finalmente, en México, Fernando Cortés (1997), ante la pregunta expresa ¿de qué factores depende la probabilidad de que un hogar sea pobre? identifica los siguientes: a) la educación[7]; b) la cantidad de perceptores con que cuenta un hogar; c) el ingreso; d) contexto en que se asienta un hogar, rural o urbano[8]; e) el empleo, como un factor que posibilita en buena medida el ingreso y el acceso a los sistemas de seguridad social. A partir de estos factores y de un análisis estadístico sobre los mismos, concluye que los factores que más influyen sobre la posibilidad de ser pobre se refieren al ingreso, el empleo y el número de perceptores por hogar.

---

[6] Citado por Boltvinik (1997)

[7] Es visto además como un factor que permite una movilidad social (sociabilidad), una mayor creatividad y una mayor capacidad de trabajo.

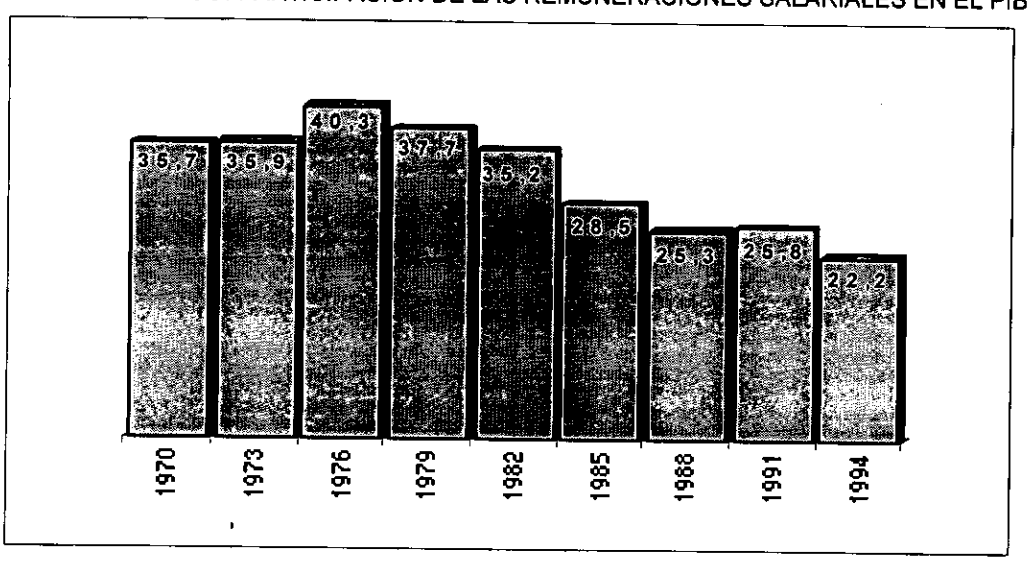
[8] Sobre este punto argumenta que la pobreza es un fenómeno más extendido en el medio rural que en el urbano.

A lo largo de este apartado seguiremos estas consideraciones, es decir, nos ubicaremos sobre lo que hemos denominado posibilidades de intercambio. Además, con el objeto de tener un punto de referencia del fenómeno de la pobreza nos remitiremos a los setenta.

1.2.1. Posibilidades de intercambio: empleo y salarios

Una primera imagen sobre lo que ha ocurrido con el empleo en México se puede ver en la gráfica 1.1. En ella se aprecia la evolución que ha tenido la participación de la masa salarial con relación al PIB. Concretamente, de 1970 a 1976 dicha participación se incrementa en más de cuatro puntos porcentuales, mismos que se pierden de 1976 a 1982. Sin embargo, es a partir de este año, 1982, cuando se inicia la caída más importante; es decir, durante el periodo de ajuste (1982-1988) la participación de los salarios en el PIB disminuye en aproximadamente 10 puntos porcentuales. Finalmente, de 1988 y hasta 1994, si bien la caída no es tan pronunciada, se observa una perdida aproximada de 3 puntos porcentuales. Sintetizando, durante los periodos de ajuste y ajuste estructural, es notaria la menor participación de las remuneraciones de los trabajadores sobre el PIB.

Gráfico 1.1. MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LAS REMUNERACIONES SALARIALES EN EL PIB

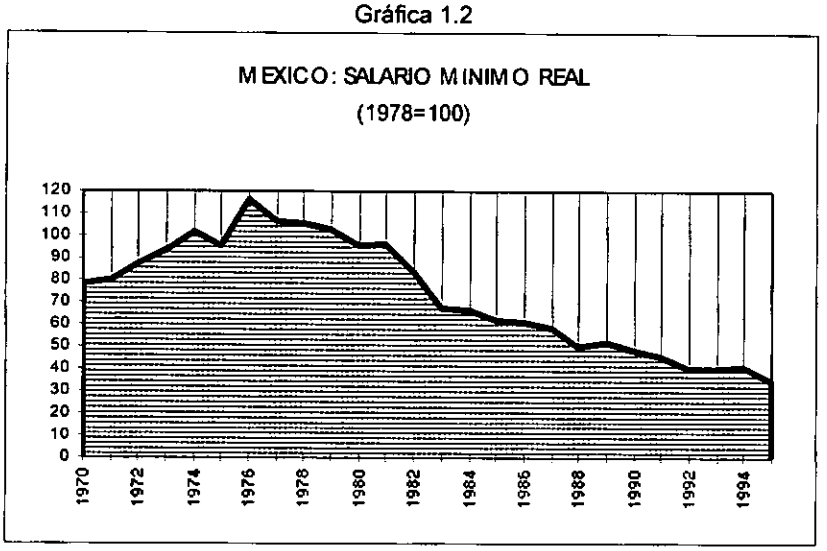


Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales (varios años)

Ahora bien, la menor participación de las remuneraciones salariales en el PIB a partir de 1982 es explicado fundamentalmente por dos factores: la disminución sistemática del salario mínimo real y la incapacidad de la planta productiva para generar empleos suficientes para una población creciente.

Respecto al primer factor no requiere de mayor explicación (véase gráfica 1.2). Basta señalar que, de 1982 a 1986, el poder adquisitivo del salario disminuye en 23%. Por otro lado, la entrada de los famosos "pactos" a partir de 1987, no se tradujeron en una recuperación de este indicador, más bien se sigue con la misma tendencia, esto es, entre 1987 y 1995, el salario real vuelve a perder el 23% de su poder de compra. En resumen, el salario mínimo real de 1995 resultó equivalente al 54% respecto al salario de 1982.

Gráfica 1.2



Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos (varios años).

Sobre la escasa capacidad de la planta productiva para generar empleos formales, algunos estudios señalan que durante el periodo de 1970-1981 este indicador crece en promedio a una tasa anual aproximada de 4.9% (Dussel, 1995:144). Este dato es significativo si se compara con lo acontecido durante el periodo de 1983 a 1995, en el cual los empleos formales crecen anualmente en promedio en un 0.45% (cálculo derivado del cuadro 1.4).

En este sentido, Enrique Dussel (*Ibid.*), destaca que para satisfacer las necesidades mínimas de la sociedad mexicana, las ocupaciones remuneradas deberían crecer en al menos 5% anual (equivalente a 1.2 millones de empleos). Afirma que en el periodo 1987-1992 sólo tres ramas de la economía crecen a tasas superiores al 5% sobre la generación neta de empleos: la industria automotriz, otras industria manufactureras y la construcción. Sin embargo, a pesar de que estas ramas son las más dinámicas, sólo participan con un 10.5% en el empleo total. Finalmente, destaca que a partir de 1982 *la generación de empleos en nuestro país está fuertemente asociado con empleos de menores niveles de calidad, productividad y remuneración.* Esta tendencia, conocida como la tercialización prematura, se observa en el caso de la construcción (principal generador de empleos desde 1987), los servicios comunales, sociales y personales, y el comercio, restaurantes y hoteles.

Cuadro 1.4: MEXICO: EVOLUCION DEL EMPLEO Y DESEMPLEO
(Millones de personas y tasas de crecimiento)

Año	PEA	Tasa	Sector Formal	Tasa	Sector Informal	Tasa	Desocup. Abierta	Tasa
1983								
1984	25,4	3,7	21,48	2,3	1,65	32,0	2,26	0,4
1985	26,32	3,6	21,95	2,2	2,02	22,4	2,34	3,5
1986	27,28	3,6	21,64	-1,4	2,45	21,3	3,19	36,3
1987	28,28	3,7	21,87	1,1	3,33	35,9	3,08	-3,4
1988	29,31	3,6	22,05	0,8	3,81	14,4	3,44	11,7
1989	30,38	3,7	22,33	1,3	5,02	31,8	3,03	-11,9
1990	31,49	3,7	22,58	1,1	6,29	25,3	2,62	-13,5
1991	32,64	3,7	23,12	2,4	6,80	8,1	2,72	3,8
1992	33,83	3,6	23,22	0,4	7,67	12,8	2,95	8,5
1993	35,04	3,6	22,84	-1,6	8,95	16,7	3,25	10,2
1994	36,32	3,7	22,65	-0,8	9,92	10,8	3,75	15,4
1995	37,65	3,7	22,22	-1,9	11,13	12,2	4,31	14,9
Media 1883-95		**3.38**		**0.45**		**18.75**		**5.84**

Fuente: Labra, Armando (1996: 16). Datos tomados de Ciemex-WEFA, Perspectivas económicas de México.

Al contrario de lo que sucede con el empleo formal, el sector informal ha sido desde los ochenta el principal generador de fuentes de trabajo, ya que como se aprecia en el cuadro 1.4, desde 1984 este sector ha ido incrementado sistemáticamente su participación dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), de tal forma que de 1983 a 1995 crece en promedio a una tasa anual del 18.7%. Hay que señalar, sin embargo, que las estadísticas señaladas no deberían ser objeto de orgullo, ya que si bien este sector se constituye como una alternativa de ingresos para los hogares, lo cierto es que este tipo de empleo se caracteriza por ser precario en términos de las jornadas laborales, días de descanso, calidad, productividad; sobre todo, prácticamente no permite el acceso a los sistemas de seguridad social y generalmente es de baja remuneración.

1.2.2. La desigualdad económica

Con base a los elementos ya señalados y antes de apuntar algunas cuestiones sobre la magnitud de la pobreza en nuestro país, es preciso introducir un factor más que influye sobre este fenómeno: la desigualdad económica. Para esto partimos desde una perspectiva mundial y concretamos con el caso de México.

Cuando se habla de la desigualdad económica, la concentración del ingreso y el empleo, inmediatamente surge la imagen de México, en general, la de los países latinoamericanos como casos ejemplares. Un estudio relativamente reciente sobre "la economía social y política de la desigualdad distributiva" cuyo autor es Kwan S. Kim (1995), mejor conocido como el Dr. Kim, ha demostrado que dicho fenómeno no resulta exclusivo de los países en desarrollo. En lo que sigue se plantean sintéticamente sus principales ideas.

Un primer señalamiento del Dr. Kim es que en el transcurso de 50 años (a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial) la economía mundial creció en términos del PIB real 7 veces y 3 veces en términos del PIB por persona; a pesar de ello dicho crecimiento no se ha compartido de manera equitativa. Así "la sección más rica de la población mundial actualmente obtiene

ingresos *percapita* 50 veces mayores que los de la sección más pobre" (p. 74). El estrato superior, de acuerdo al autor, concentra aproximadamente el 80% de los ingresos mundiales.

Por otro lado, partiendo de un análisis comparativo que hace entre los países desarrollados y los países en desarrollo (dentro de los cuales aparece México) señala que, en cuanto al primer grupo de países, a principios de los años ochenta se rompe la creencia sobre la equidad en la distribución del ingreso, fundamentalmente destaca las tendencias divergentes entre los países europeos, Estados Unidos y Japón.

Uno de los indicadores que utiliza en este sentido es la proporción entre los estratos de ingresos del 20% superior y los estratos de ingresos del 20% inferior[9], tal como se ilustra en el cuadro 1.5. Los casos extremos corresponden a Estados Unidos y Japón; el primero con una tendencia hacia una mayor concentración. Por ejemplo "entre 1977 y 1990 el 1% más rico recibió un asombroso 60% del crecimiento de los ingresos [...] el 20% inferior del grupo de ingresos cayó hasta en 9%" (p. 79). El caso de Japón muestra una tendencia hacia una mayor equidad entre la población, ya que "más del 90% considera pertenecer a la clase media" (p. 80). Para el caso de Estados Unidos destaca que las políticas de corte "ofertista"[10] aplicadas a partir de 1980, son un factor que puede explicar esta tendencia. Lo contrario sucede con Japón, donde señala la existencia de amplios programas de seguridad social.

[9] Esto nos estaría indicando el número de veces que son superiores los ingresos del estrato más alto con relación a los ingresos del estrato más bajo.

[10] Término económico que alude a una serie de políticas tales como: disminución de los impuestos de los grupos más ricos y de las grandes empresas, desaparición del Estado del Bienestar, privatización, entre otras.

Cuadro 1.5. DISTRIBUCION DEL INGRESO EN UNA SELECCION DE PAISES DE LA OCDE EN LOS OCHENTA

País	Porción de ingresos del 20% inferior (1)	Porción de ingresos del 20% superior (2)	Relación de (1) y (2)
Francia	6.3	40.8	6.48
Gran Bretaña	5.8	39.5	6.81
Italia	6.8	41.0	6.03
Alemania	6.8	38.7	5.69
Japón	8.7	37.5	4.31
Estados Unidos	4.7	41.9	8.91

Fuente: Kwan S. Kim (*op. cit.*), Cuadro 1-B

Finalmente, entre estos dos extremos se ubican los países Europeos. Resalta el caso de la Gran Bretaña como el país de mayor concentración, que durante los ochenta, también se caracterizó por la aplicación de políticas ofertistas, mejor conocido como la época del Thatcherismo.

En cuanto al otro grupo de países (los países en desarrollo) hace notar también, las diferencias que existen entre las regiones con relación a la distribución del ingreso. Los que mejor están colocados en este sentido son los países orientales (Taiwán, Corea de Sur, Singapur, Hong Kong, Malasia, Indonesia y Tailandia) quienes, afirma el autor, han logrado hacer compatible el crecimiento y la equidad y, en está lógica, un avance significativo en cuanto la reducción de la pobreza.[11] Así: "el informe del Banco Mundial, por ejemplo, muestra que la relación de la proporción del ingreso del 20% superior en comparación con el 20% inferior durante los años ochenta correspondiente a los países asiáticos [...] promedió 7.27% en comparación con los países latinoamericanos cuyo promedio es de 18.61%" (p. 90-91).

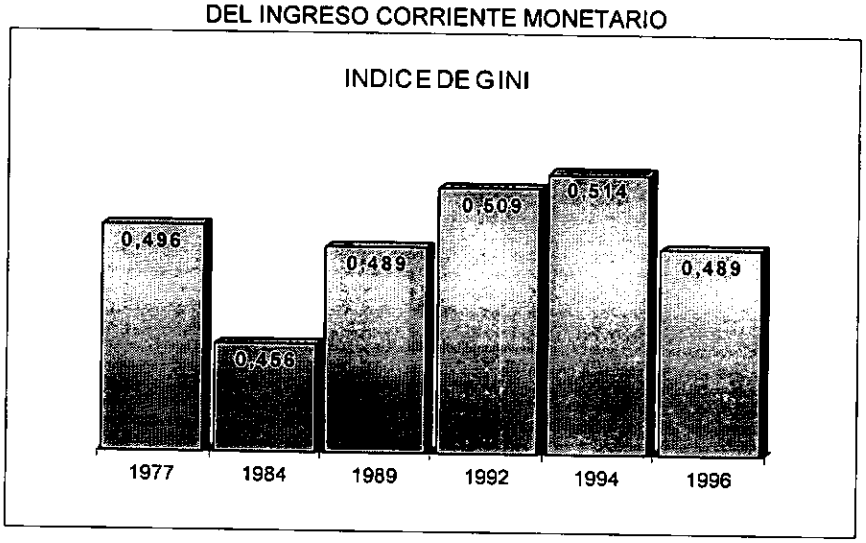
[11] Cabe apuntar que recientemente (1997) este grupo de países ha sufrido, después de casi treinta años de crecimiento acelerado, una profunda crisis financiera, que ha significado entre otras cuestiones la aplicación de políticas de ajuste o estabilización inducidas en la mayoría de los casos por el Fondo Monetario Internacional. Por el momento no existen estudios profundos que hablen sobre los efectos de dicha crisis en las condiciones de vida de la población.

En el caso de América Latina, hay un reconocimiento explícito en dos sentidos. Primero que el modelo de crecimiento endógeno (sustitutivo de importaciones) no significó un crecimiento equitativo, más bien, el inicio de la desigualdad. Segundo, que las reformas económicas introducidas a partir de 1982, marcan el inicio de una depresión extendida lo que dio por resultado contingentes cada vez más numerosos de pobres en situación crítica, trabajadores mal pagados, subempleados y desempleados, mientras que las clase de ingresos medios vieron deteriorarse su nivel y calidad de vida. Dentro de la clasificación que hace el Dr. Kim con respecto a estos países entre 1980 y 1992, *México se ubica dentro de los países con mayor concentración, sólo superado por Brasil, Chile y Panamá.* Del otro lado, entre los países con mayor equidad, se encuentran Uruguay y Colombia.

Para tener un panorama más claro de lo ocurrido con la distribución del ingreso en nuestro país durante los periodos (de ajuste y cambio estructural) que hemos venido analizando, incorporamos algunos elementos que se suman al interesante trabajo del Dr. Kim. En principio, veamos el comportamiento del índice de Gini[12]. En la gráfica 1.3 es posible apreciar, en primer término, una disminución en el grado de concentración del ingreso entre 1977 y 1984; sin embargo a partir de este último año y hasta 1994 se observa un constante incremento de este indicador, mismo que disminuye en 1996 para colocarse sobre el nivel de 1989.

[12] El índice de Gini es un indicador estadístico que permite medir el grado de concentración del ingreso a partir de una distribución dada. Entre menor sea este índice más equitativa es la distribución del ingreso.

Gráfica 1.3. MEXICO: EVOLUCIÓN DEL GRADO DE CONCENTRACION DEL INGRESO CORRIENTE MONETARIO



Fuente: Cortés, Fernando (1998, cuadro 2.2) y ENIGH-1996, INEGI (1998)

Ahora bien, como lo apunta Fernando Cortés (1998), el índice de Gini no alcanza a apreciar, en caso de una mayor concentración o equidad, las transferencias entre los deciles de hogares o estratos de la población, es decir, no es posible saber con este indicador qué estratos de la población ganan o pierden en los casos antes señalados. Una solución a lo anterior es el análisis de la participación del ingreso monetario por deciles de hogares.

De acuerdo al cuadro 1.6, entre 1977 y 1984, los hogares ubicados hasta el séptimo decil incrementan su participación dentro del ingreso monetario total; es decir, la disminución en la concentración del ingreso durante este periodo va acompañado de un incremento de las participaciones en beneficio del 70% de la población. Lo contrario sucede durante el periodo de 1984 y hasta 1994, en el cual son los estratos superiores, noveno y décimo, los únicos que ganan en relación al ingreso monetario. Para el periodo 1994-1996, nuevamente se presenta un caso parecido al ocurrido entre 1977 y 1984, esto es, la contracción en el índice de concentración ocurre con una mayor participación del los deciles primero a noveno en el ingreso monetario. Hay que anotar finalmente que a pesar de la mejoría que reflejan los datos de 1996, la manera en como se distribuye el ingreso no es comparable con los datos

registrados en 1984, ya que a excepción del último decil, el resto de los hogares disminuyen su participación dentro del ingreso monetario.

Cuadro 1.6. MEXICO: PARTICIPACION PORCENTUAL POR DECILES DE HOGARES DENTRO DEL INGRESO CORRIENTE MONETARIO

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	0,9	1,2 (+)	1,1 (-)	1,0 (-)	1,0 (=)	1,2 (+)
II	2,0	2,7 (+)	2,5 (-)	2,3 (-)	2,3 (=)	2,6 (+)
III	3,1	3,9 (+)	3,5 (-)	3,4 (-)	3,3 (-)	3,6 (+)
IV	4,3	5,0 (+)	4,6 (-)	4,4 (-)	4,3 (-)	4,6 (+)
V	5,8	6,3 (+)	5,8 (-)	5,5 (-)	5,3 (-)	5,7 (+)
VI	7,4	7,7 (+)	7,2 (-)	6,8 (-)	6,7 (-)	7,0 (+)
VII	9,5	9,7 (+)	9,0 (-)	8,7 (-)	8,4 (-)	8,8 (+)
VIII	12,5	12,4 (-)	11,4 (-)	11,3 (-)	11,2 (-)	11,4 (+)
IX	17,7	17,0 (-)	15,9 (-)	16,1 (+)	16,3 (+)	16,2 (+)
X	36,7	34,2 (-)	39,0 (+)	40,5 (+)	41,2 (+)	39,1 (-)

Fuente: Cortés, Fernando (1998, cuadro 2.2, con datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, varios años) y ENIGH-1996, INEGI (1998)

En resumen, durante los periodos de ajuste y cambio estructural (aún vigente) la economía mexicana ha mostrado serias dificultades para retomar el crecimiento económico y a pesar de la relativa recuperación a partir de 1988, lo cierto es que la crisis de 1994 cuestiona seriamente este proceso[13]. Este lento crecimiento ha influido en la generación de empleos formales y al creciente dinamismo de los empleos informales; sobre todo, la inestabilidad económica que caracteriza a estos periodos ha provocado la perdida sistemática del poder adquisitivo de la población trabajadora. Estos elementos, sin duda, explican en buena parte la agudización en la concentración del ingreso en detrimento de los estratos inferiores.

En estas condiciones, no resulta increíble el crecimiento de la población en condiciones de pobreza. De esto trata el siguiente apartado; sin embargo, es pertinente anotar desde el principio que más allá de la cifras, debemos creer que es un fenómeno latente en nuestro país

[13] Adalberto González (1998) señala que los tres recortes al gasto público representan aproximadamente un punto porcentual del PIB y una reducción del 7% respecto al gasto público programable aprobado en diciembre de 1997.

y que por lo tanto, la población en estas condiciones debiera ser objeto de estudio, de programas, mecanismos y acciones sociales.

1.2.3. Las dimensiones de la pobreza en México

Enrique Hernández Laos (1990), uno de los autores que más ha estudiado el fenómeno de la pobreza en México, hace un recuento sobre la magnitud de dicho fenómeno en el periodo 1963-1988. El autor parte de establecer el costo monetario de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)[14] y sobre este, hace una comparación con el ingreso disponible de los hogares (método del ingreso) y la magnitud de sus gastos en consumo (método del consumo).

Utilizando el primer método, el autor concluye que en el periodo que va de 1963 a 1981 la población en condiciones de pobreza respecto de la población total pasa del 78% al 49%. Pero, a partir de 1981 y hasta 1988, la tendencia se invierte de tal forma que el porcentaje de pobres por este método se ubica en un 59%. En cuanto a la medición de la pobreza por el método del consumo[15], Laos (*ibid.*) llega prácticamente a las mismas conclusiones. Para el año de 1963 el 78% de la población es considerada en condiciones de pobreza, cifra que disminuye para 1981 con un 46% y se incrementa para 1988 con 60%.

En esta misma lógica de estudio, Julio Boltvinik (1995) extiende el análisis a partir de 1989 y hasta el año de 1992. De esto, concluye que la pobreza en este periodo se incrementa de 64% a 66% respecto de la población total. Este mismo autor (1996) aplica para el año de 1989 el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), partiendo del señalamiento de que sí bien los métodos de medición alternativos existentes (Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas) apuntan hacia la misma dirección, éstos tienden a subestimar el fenómeno. La conclusión a la que llega se refiere al señalamiento de que, para 1989, la

[14] Esta canasta incluye los rubros de educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otras necesidades.

[15] Este método, a juicio del autor, es más apropiado para medir la incidencia de la pobreza ya que se presenta como un indicador más estable, en el sentido de que el patrón de consumo es sensible cuando la caída en el ingreso de las personas es constante y prolongado en el tiempo.

incidencia de la pobreza es sobre el 70% de la población nacional, de los cuales más de la mitad habita en el medio urbano, pero el grado de pobreza es mayor en el medio rural.

Las cifras de la CEPAL[16] señalan que la población pobre pasó de 30.4 millones en 1984 (42.5% de la población total) a 49.1 millones en 1996 (52.8% de la población total). En ésta, durante los mismos años, la población en extrema pobreza pasó de 11 millones a 20.3 millones.

Finalmente, las cifras oficiales reconocen la existencia de 26 millones de mexicanos en extrema pobreza, los cuales se ubican en el ámbito rural. Hay que señalar que estas cifras se constituyen como el punto de referencia para la operación del Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA); sin embargo, no queda explícita la incidencia de este fenómeno en el medio urbano.

Como se aprecia, son discordantes las estimaciones que se tienen sobre este fenómeno en nuestro país, depende de los criterios y procesos metodológicos que se adopten para medirlo. De cualquier forma esto no soslaya su existencia, aunque sí dificulta su identificación.

1.3. Síntesis y conclusiones

Desde mediados de los setenta México entra en un proceso de expansión económica en el cual se comienzan a gestar una serie de desequilibrios que llegan a su límite con el estallido de la crisis de 1982.

Las respuestas inmediatas del Estado para responder a los efectos adversos de la crisis, se dan a partir de una serie de medidas, aquí denominadas políticas de ajuste, que buscan en lo fundamental reducir el déficit público, el proceso inflacionario y los desequilibrios

[16] Citado por Calva, en El Universal, 8 de octubre de 1999.

comerciales; objetivos que, a excepción de la balanza comercial, no llegan a buen término, a pesar de los recortes presupuestales, el incremento de los impuestos, etc.

Desde la perspectiva del presente trabajo, dentro de las medidas que se han tratado de enfatizar son las siguientes.

Primero, el proceso inflacionario por sí mismo explica los efectos negativos sobre el ingreso de cualquier estrato de la población, aunque, es prudente señalar, que los estratos superiores tienen mayor posibilidad de defensa e incluso aprovechar positivamente esta coyuntura. Por otro lado, ocurre que el ajuste de los precios y tarifas se calculan de acuerdo a la inflación del periodo anterior. Contrariamente, este procedimiento no se presenta en la definición de la política salarial, ya que el ajuste del salario, a partir de 1983, se establece sobre la base de la inflación esperada, misma que en la mayoría de los casos resultó subestimada.

Ante el poco éxito obtenido con las políticas de ajuste, se plantea el propósito de profundizar dichas políticas, al tiempo que se incorporan las políticas de reforma estructural, bajo el sinónimo de modernidad económica. El término de modernidad es definido, en este contexto, por los siguientes elementos: privatización, liberación comercial, desregulación económica y austeridad fiscal. Específicamente, uno de los ejes sobre el cual giró este nuevo proceso, se refiere al congelamiento de los salarios, el cual utilizó como vía los pactos económicos. Por otro lado, el paulatino retiro del Estado se presenta a partir de que se profundiza el programa de privatizaciones y la desregulación financiera. Destacan en este sentido la reprivatización bancaria y la desaparición de su mecanismo regulador como lo fue el encaje legal, de tal forma que la Banca deja de financiar directamente al gobierno (en 1988 concentraba cerca del 70% de los recursos), lugar que es ocupado por el sector privado (en 1994 el 88% del financiamiento bancario se concentró en el sector privado).

Una de las condiciones fundamentales para que el Estado realice dos de sus funciones básicas, uso eficiente de los recursos y búsqueda de la justicia social, consiste en el incremento constante del ingreso nacional. A poco menos de dos décadas de políticas de

ajuste y reforma estructural, los resultados en este sentido han sido poco alentadores. Las estadísticas señalan que, de 1982 a 1987, la economía crece en promedio a razón de 0.1% y, de 1988 a 1996, lo hace a una tasa de 2.1%. En conjunto, durante todos estos años, el ingreso nacional se ha incrementado anualmente en término medio en 1.2%. Estos indicadores señalan la debilidad económica del país y, sobre todo, lo insuficiente que resulta para una sociedad con severos rezagos y carencias. Finalmente, si bien durante los últimos dos años el crecimiento se ha dado a tasas superiores al 4%, los constantes recortes presupuestales cuestionan seriamente este proceso.

Ahora bien, como todo proceso social, cualquier estrategia económica que se adopte invariablemente arroja ganadores y perdedores, es decir, resulta ser un juego de suma cero. Hasta ahora, las políticas de ajuste y reforma estructural, si bien apuntan hacia varias direcciones y hacia varios sectores de la población, han sido los sectores con menores recursos los que mayor debilidad han mostrado ante los efectos de dichas políticas. Esto es así en virtud de los siguientes elementos.

Hemos señalado que el fenómeno de la pobreza alude a una situación de privación, así como a la capacidad y posibilidad que tienen las personas u hogares para pasar de la privación a la satisfacción. Sobre la privación-capacidad, apuntamos que uno de los elementos que lo explican se refiere a las posibilidades de intercambio, haciendo referencia a la disminución sistemática del salario mínimo real y a la incapacidad de la planta productiva en la generación de los empleos suficientes para una población activa creciente. Este último resulta interesante, ya que de 1983 a 1995 la generación de empleos formales crece a una tasa anual del 0.45%, mientras que los empleos informales lo hacen al 18.7%. Resulta entonces que la generación de empleos en nuestro país, se encuentra asociada a empleos de baja calidad, productividad y remuneración; más aún, se caracteriza por su precariedad en términos de las jornadas laborales, días de trabajo y descanso, sobre todo, dificulta el acceso a los sistemas de seguridad social, dentro de los que se encuentran los organismos públicos de vivienda.

Un elemento adicional que explica la privación-capacidad consiste en la desigualdad económica. Si bien, México históricamente ha resultado ser un caso ejemplar en este sentido, debemos señalar que forma parte de un proceso que se ha venido dando a nivel mundial, incluso en aquellos países con mayor desarrollo. Centrados en nuestro periodo de estudio, se ha visto que a partir de 1984 se retoma el proceso hacia una mayor concentración de la riqueza que invariablemente favorece a los sectores superiores de la población.

Finalmente, todos los elementos hasta aquí apuntados explican en buena medida el proceso de empobrecimiento que han venido experimentando buena parte de la población durante todos estos años. Queda claro que esto no implica su inexistencia hasta antes de los ochenta, como claro también es el hecho es que las políticas de ajuste y reforma estructural, directa o indirectamente, han agudizado dicho fenómeno; por lo que, se considera que este tipo de población debiera ser objeto de mayores estudios, programas, mecanismos y acciones de políticas social, que al fin de cuentas se consideran como partes constitutivas de la actuación del Estado.

CAPITULO 2
Apuntes generales sobre la política social en México: introducción al caso de la vivienda (1982-1998)

Hemos dicho que la pobreza implica una condición de privación o carencia de una serie de bienes y servios básicos. Apuntamos que dicha condición depende de los activos con que parte una persona (*dotación inicial*) para el transcurso de su vida (existencia previa de cierta fortuna, negocios, vivienda, etc.) y de las *posibilidades de intercambio* en tanto agente social (nivel de calificación de la mano de obra, los ingresos reales, mercado oferente de empleos, etc.). Esto último fue objeto del capítulo anterior, bajo la premisa de que las posibilidades de intercambio se constituyen en elementos que dicen sobre la *capacidad* que se tiene para pasar de la privación a la satisfacción y, finalmente, concluimos que en México este traspaso resulta difícil para los asalariados formales e informales.

Entonces, debemos hablar ahora sobre la *privación-posibilidad*, que es diferente a lo que anteriormente hemos denominado posibilidades de intercambio. La *privación-posibilidad*, se refiere a la existencia de ciertos principios y mecanismos estatales que se presentan como alternativas posibles para paliar los efectos adversos de la privación o de la pobreza, es decir, de las políticas sociales.

Para esto, partimos de algunos apuntes generales sobre el proceso de la política social en nuestro país, haciendo énfasis en el periodo posterior a los ochenta. Dado que nos interesa analizar la política habitacional desde esta perspectiva, es decir, de las posibilidades que tienen los sectores urbanos de menores ingresos para incorporarse a los programas financieros públicos de vivienda, en la segunda parte del capítulo iniciamos dicho análisis con dos aspectos: primero, los lineamientos generales que se derivan de los Programas

Nacionales de Vivienda y, segundo, la evolución que ha tenido la inversión y acciones financiadas por los organismos de nuestro interés.

2.1. La política social en el contexto de las políticas de ajuste y cambio estructural

La función clásica atribuible al Estado se refiere al uso eficiente de los recursos y el logro de la justicia social, utilizando como vía el manejo del presupuesto público (de ingresos y egresos). De esta función básica se derivan cuatro funciones más como las siguientes: a) *asignación*, referida a la influencia del ingreso-gasto público sobre distintos aspectos como el consumo, el ahorro y el trabajo; b) *distribución*, en el sentido de la influencia que ejerce el gasto público en la distribución del ingreso y la riqueza entre la sociedad; c) *estabilización*, que alude a la capacidad del Estado vía presupuesto en el manejo de la economía; d) finalmente, la función de regulación que es abordada básicamente por la vía de leyes e instituciones estatales (Ayala, 1997).

En este marco, diversas teorías han interpretado de manera diferenciada cada una de las funciones ya señaladas. Los extremos van desde aquellas posturas intervencionistas hasta aquellas que plantean el retiro total de esta institución. En el primer caso se ubicaría la economía del bienestar, la cual toma vigencia a partir del segundo cuarto del presente siglo y hace crisis a partir de los setenta. Desde entonces han predominado aquellas posturas que plantean la necesidad de incrementar el bienestar de la sociedad a partir de la inercia propia del mercado.

En México esta última forma de pensamiento comienza a tomar vigencia a partir de la coyuntura de la crisis de 1982 y es predominante desde fines de los ochenta, con la profundización de las políticas de reforma económica.

2.1.1. Elementos generales de la política social en México antes de los ochenta

Hasta antes de la década de los ochenta, la política social asume un papel complementario al de la política económica, esto es, paralelamente a un proceso de acumulación basado en el mercado interno y en donde ciertas variables como el empleo y los salarios reales muestran un proceso hacia la consolidación, se presentan una serie de mecanismos y/o políticas estatales que posibilitaban el acceso a una serie de bienes y servicios básicos.

Un punto de partida adecuado para el análisis de la política social en nuestro país nos es proporcionado por Luis Ignacio Román y Rodolfo Aguirre (1998). Estos autores parten del supuesto sobre la existencia, como obligación histórica del Estado moderno, de políticas públicas de combate a la pobreza, en la cual han coexistido concepciones de tipo universal y focalizada. De manera general, la diferenciación que realizan sobre ambas concepciones es en el sentido de que: a*) las políticas universales se centran en los ámbitos de la producción y la distribución social de la riqueza*; b) en tanto que *las políticas focalizadas, se centran en los ámbitos del mercado y el consumo directo de la población en pobreza extrema*, además de que se *sugiere la atención de la pobreza en un sentido individual y familiar, en lugar del contexto comunitario y social.*

De acuerdo a Roman y Aguirre (*ibid.*), teóricamente, las características e interpretaciones que sustentan esta diferenciación son las que se presentan en el siguiente cuadro (2.1).

Cuadro 2.1. POLÍTICA SOCIAL: INTERPRETACIÓN Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Políticas Universales	Políticas Focalizadas
1. Al interpretar la *pobreza como la carencia de medios* para salir de ella, las políticas se encaminan a contribuir con ciertos mecanismos para obtener tales medios como: tierra, empleo o capital. 2. *Pobreza como resultado de la desigualdad.* De acuerdo a esta interpretación, la pobreza puede ser producto de una exigua creación social de la riqueza, de la alta concertación o de ambas; por lo que, son necesarias políticas distributivas. 3. Políticas de *atención al consumo* de ciertos servicios (educación, salud y vivienda)	1. Pobreza como el resultado de la divergencia entre la insatisfacción de necesidades básicas y las necesidades del mercado. Dado que el ser humano se considera como factor de producción, las acciones se enfocan hacia la alimentación, salud y educación; por lo que se espera que éstas ayuden a elevar la rentabilidad mercantil de los pobres. 2. En el caso de los pobres extremos (aquellos que no tienen alimentación suficiente y viven en condiciones insalubres), se considera como estrategia atender sus capacidades integrales de consumo básico, y sólo después podrá plantearse su inserción al mercado.

Fuente: Román y Aguirre (1998)

La coexistencia de estas diferentes concepciones, según los autores (*ibid.*), no implica contradicción alguna, aunque sí dan lugar a diferentes prioridades que dependerán del momento histórico y de los esquemas de pensamiento a nivel gubernamental.[17]

En México, estas formas diferentes de enfrentar la pobreza han estado presentes, básicamente, desde principios del presente siglo. Por ejemplo, desde el punto de vista de la pobreza como ausencia de recursos productivos, el derecho a la tierra es reconocido constitucionalmente en el artículo 27, a partir del cual se inicia con un largo proceso de

[17] Sobre el discurso gubernamental ante la pobreza, las medidas públicas específicas para combatirla y las controversias intergubernamentales generadas en este proceso, se puede ver el trabajo de Enrique valencia y Rodolfo Aguirre. 1998. "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Gallardo, R. y Osorio, J. (coords), *Los rostros de la pobreza*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana, México.

reparto agrario que culmina en 1992. Por su parte, el derecho al trabajo como tal fue reconocido institucionalmente hasta 1979.

Por otro lado, los derechos sociales a satisfactores básicos se constituyen como un proceso que arranca prácticamente junto con la Constitución. Destacan en éste, una serie de derechos tales como la *educación* (art. 3°, primaria obligatoria en 1934 y en 1993 la impartición gratuita de nivel secundaria), *la seguridad social* (art. 4°, IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX, SSA, DIF, DDF, etc.) y *la vivienda* (Art. 4°, Instituto Nacional de Vivienda, INFONNAVIT, FOVISSSTE, etc.). Finalmente, adicional a este marco de políticas que en términos generales se clasifican como universales, se han presentado una serie de programas que buscan revertir el fenómeno de la pobreza de manera asistencial y focalizada (SAM, PIDER, COPLAMAR, DIF, CONASUPO, FONACOT, etc.).

En resumen, la política social antes de los ochenta fue un proceso que se enmarcó en lo que generalmente se denomina el "estado del bienestar", cuyos supuestos se basan en lo fundamental del pensamiento keynesiano, es decir, un régimen de acumulación basado en la redistribución de las ganancias hacia los asalariados, para garantizar el crecimiento de la demanda efectiva (Benko, G. y Lipietz A., 1995). En este sentido, los objetivos de redistribución y combate a la pobreza se concretan mediante una serie de modificaciones a la legislación social y convenios colectivos, y que se hacen efectivos mediante la participación activa del Estado en áreas como la seguridad social, la educación, salud, pensiones y otros. En diversos países, principalmente europeos, el grado de consolidación de la política social fue tal que muchos lograron un nivel de cobertura universal.[18]

En el caso de nuestro país, la política social de combate a la pobreza ha sido un proceso en el cual han coexistido las concepciones universalistas y focalizadas. En retrospectiva, hasta antes de los ochenta, la política social bien puede ser sintetizada bajo las siguientes características: a) sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el

[18] Un estudio detallado al respecto es el realizado por L. Kusmir, 1996, *La política social en Europa*, México, Miguel Angel Porrúa.

sector formal de la economía y a los trabajadores al servicio del Estado; b) limitación de los esquemas de carácter universalista a dos rubros: educación y salud; c) aplicación generalizada de subsidios a productos de consumo básico y de servicios públicos (Duhau, 1997).

Adicionalmente, es compartido el hecho de que el proceso de la política social durante estos años estuvo fuertemente permeado por la lógica del sistema político, esto es, por una lógica en la cual las demandas sociales cruzan por una estructura centralizada basada en el corporativismo y el clientelismo político, en detrimento de los derechos sociales, tales como la seguridad social y la vivienda. Con todo y lo anterior, resulta claro que el crecimiento económico y la mejoría de diversos indicadores socioeconómicos (empleos, salarios, gasto social), permitieron a la población capacidad de respuesta ante diversas carencias y, adicionalmente, la posibilidad de acceso a diversas instituciones y programas asistenciales.

2.1.2. La política social en el contexto de ajuste y cambio estructural de la economía

A partir de la década de los ochenta la situación cambia radicalmente. En primer lugar, una de las condiciones del relativo éxito de la política social antes de este periodo, fue el crecimiento estable de la economía, condición que como se explicó anteriormente, no sucede durante el periodo posterior a los ochenta. Si bien esta condición resulta fundamental en el desarrollo de la política social, un segundo elemento, no menos importante, se refiere a los principios que rigen el nuevo esquema.

De acuerdo a Duhau (1997) estos principios son los siguientes: a) descentralización de la política social, es decir, mayor participación social en la operación de los programas; b) financiamiento compartido y recuperación de los costos mediante la aplicación de tarifas; c) concurrencia mercantil (privatización) en la prestación de los servicios sociales; d) aplicación de los recursos públicos en el entendido del principio de focalización y subsidio a la demanda.

Estos nuevos principios concurren parcial o totalmente en el diseño de una serie de programas y políticas que tratan de incidir positivamente sobre el fenómeno de la pobreza. En un primer momento, la política social prácticamente se diluye ante los efectos negativos de la crisis y el sesgo prioritario que toman las políticas de ajuste. De hecho, oficialmente se reconoce que "mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social" (PND, 1983-1988: 111). En esta lógica, diversos programas dirigidos al combate a la pobreza rural desaparecen durante este periodo[19], aunque emergen otros en materia de salud y, en el ámbito urbano, diversos programas de vivienda tales como el FONHAPO y FIVIDESU.

Una vez que se comienzan a introducir las políticas de cambio estructural, la política social es concebida en el marco de una política económica promotora de la inversión privada. Buena parte de esta concepción recae en el hecho de que las políticas de apertura comercial, desregulación económica y la mayor participación mercantil, por sí mismas atenuaran las desigualdades económicas y generaran los empleos suficientes para la elevación de los niveles de vida. Coherente con esta nueva concepción, el punto de partida teórico fue la seguridad de que el intervencionismo estatal ya no se constituía como una alternativa viable para superar la pobreza. Es en este contexto que surge PRONASOL.

El PRONASOL se constituyó como la principal estrategia de combate a la pobreza rural (pueblos indígenas) y urbana (colonias populares) hasta la primera mitad de la presente década. Las principales áreas de atención fueron: *la salud, educación, alimentación y vivienda*, además de acciones tendientes al desarrollo regional (infraestructura carretera y de caminos) y productivo (agropecuario, agroindustrial, microindustria, etc.). Dentro de las evaluaciones e interpretaciones que han realizado diversos autores sobre el tema, destacan las siguientes: a) en primer lugar, se señala que dado el carácter o tipo acciones (infraestructura, equipamientos y servicios, becas o apoyos a la producción), este programa no incide directamente en los indicadores de pobreza (empleo, salarios, etc.), aunque no debe

[19] Dentro de los programas que desaparecen se encuentran el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

soslayarse el impacto positivo sobre la cobertura de ciertas necesidades básicas derivadas de los equipamientos y servicios públicos (Duhau, 1993); b) también, directa o indirectamente resulta más menos evidente que el PRONASOL no logra romper con la lógica partidista y su clientela; ya que su operación no obedeció a la geografía de la pobreza, más aún, concentró su presupuesto en proyectos de urbanización, contrariamente al hecho de que la mayor parte de la pobreza extrema se ubica en el campo (Barba y Valencia, 1997)[20].

Hablando en cifras, es reconocido el proceso en torno a la "devaluación de la política social" desde principios de los ochenta. Sin duda, este proceso atraviesa su punto más crítico durante el periodo de estabilización o ajuste macroeconómico. Así, de 1982 a 1988, la participación del gasto social total, en relación al PIB, disminuye en poco más de 3 puntos porcentuales, al pasar de 9.15% a 6.03%. Desde entonces, y durante los años de aplicación de las políticas de cambio estructural, dicha tendencia comienza a revertirse lentamente, pero es hasta 1993 cuando se logran los niveles alcanzados en 1982 (cuadro 2.2).

[20] Siguiendo a Verduzco G. "Gobierno y pobreza en México, el Pronasol: una visión de su impacto", ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Comisión de trabajo: "Política públicas y gasto social", México, 1995; y Juan Molinar y Jeffry Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, "Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy", US-México Contemporay Perspectives Serries 6, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.)

Cuadro 2.2. MEXICO: EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Año	Total	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo reg.	Desarrollo Urbano
1980	8,06	3,13	3,51	0,60	0,81
1981	9,17	3,59	3,67	0,90	1,01
1982	9,15	3,77	3,69	1,04	0,65
1983	6,65	2,75	3,03	0,47	0,41
1984	6,71	2,86	2,81	0,63	0,42
1985	6,98	2,88	2,82	0,49	0,79
1986	6,69	2,65	3,03	0,60	0,41
1987	6,21	2,65	2,73	0,29	0,55
1988	6,03	2,61	2,78	0,24	0,39
1989	6,11	2,61	2,98	0,25	0,27
1990	6,39	2,64	3,12	0,40	0,22
1991	7,60	3,08	3,57	0,50	0,31
1992	8,52	3,50	3,74	0,59	0,45
1993	9,54	4,10	4,14	0,60	0,44

Fuente: Calva José Luis (1995:166), en base a INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas, 1988; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1987, 1991 y 1992; Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Anexos Estadísticos, 1993; e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Sin considerar los años anteriores a 1988, algunos estudios[21] han explicado la importancia que adquirió la política social, discursiva y presupuestalmente. Se habla por ejemplo que de 1989 a 1994, el gasto social alcanzó más del 50% del gasto programable del sector público, siendo los rubros más importantes los de Educación y Salud, seguidos por Desarrollo Urbano y Solidaridad. Sin embargo, el gasto en Solidaridad aumentó en 274% entre 1988 y 1992, mientras que los gastos en educación y salud los hicieron en 68.7% y 64.6%, respectivamente. Esto habla de la importancia que adquiere el PRONASOL como programa de combate a la pobreza, de tal forma que, en relación a la inversión pública total, se pasa del 6.6% en 1989 al 17.3% en 1992. Finalmente, se destaca que entre 1988 y 1992, más del 75% del gasto programable para Solidaridad es destinado a infraestructura, equipamientos y servicios básicos (infraestructura educativa, escuela digna, agua, electricidad, hospital digno,

[21] Véase por ejemplo a Duhau (1993:261-262), Farfán Mendoza Guillermo (1997:45), Valencia y Aguirre (1998:69).

carreteras, etc.). De manera coincidente, el discurso oficial en torno a dicho programa habla en los siguientes términos.

> Como se puede apreciar, las acciones más sobresalientes del Pronasol anuncian ya la realización de proyectos de creación de infraestructura y servicios básicos que no modifican la estructura del ingreso de las familias más empobrecidas, ni se traducen en una aportación directa de bienes o servicios sociales, sino que representan para los receptores la posibilidad de elevar su calidad de vida mediante la obtención de oportunidades para participar en la competencia dentro de los mercados laborales. (Santiago Levy., 1994, "La pobreza en México", en Felix Velez (comp.), *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, México, ITAM-FCE. Citado por Farfán, 1997:45)

En la actualidad, el programa más importante en materia de política social es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa, se plantea en la lógica de apoyo al consumo a partir de paquetes económicos para la compra de alimentos, becas escolares y servicios médicos (revisión médica, sobres alimenticios, etc.).

A diferencia del PRONASOL, PROGRESA es un programa asistencial que hace explícita su atención a la pobreza extrema ubicada en el medio rural, además de que desaparece dentro de este paquete básico la vivienda. Según Román y Aguirre (*op. cit.*), se parte del supuesto de que los extremadamente pobres deben ser objeto de recursos que permitan mejorar su estado nutricional, su salud y su educación, buscando con ello fincar las bases para su posterior incorporación al mercado laboral. El otro gran supuesto tiene que ver con la diferenciación que se hace de la pobreza: pobreza extrema y pobreza moderada. De acuerdo a esto, dentro de la población que vive en condiciones de pobreza moderada y que se localiza principalmente en el ámbito urbano, tiene la capacidad de satisfacer su alimentación y salud, así como las posibilidades de elevar su nivel educativo, y con ello, enfrentar las oportunidades y riesgos del mercado de trabajo. Por lo tanto, la situación de pobreza de los pobres moderados se deriva de su incapacidad hacia otros bienes como los equipamientos, los servicios y la vivienda. Finalmente, bajo esta concepción, se considera que, más que apoyar su consumo,

las políticas estatales deben de estar asociadas a la liberalización económica, capacitación laboral, infraestructura y el crecimiento económico.

2.2. La vivienda desde la perspectiva de la política social

Sin duda, la política habitacional, vista desde la perspectiva de la política social, se constituye en un bien que de manera importante coadyuva a elevar el bienestar de la población carente de la misma o de aquella población que por sus condiciones económicas no logran consolidarla en el corto y mediano plazo. Más aún, se considera aquí que dicha política podría ser un mecanismo central en la búsqueda de una mejor distribución del ingreso.

El argumento más importante al respecto, se deriva de los altos costos económicos que la vivienda representa para los sectores económicamente más débiles. Por ejemplo, algunos trabajos estiman que en promedio una persona en nuestro país, debe ahorrar 33 años antes de comprar una vivienda al contado, es decir, debe ahorrar durante la mayor parte de su vida económicamente productiva. Ante este panorama, dichos sectores han optado por lo que generalmente se denomina "la urbanización popular", es decir, por la urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda (Duhau, 1998). De otro lado, son conocidas otras alternativas como la vivienda compartida, entendida como un apoyo solidario intrafamiliar (Villavicencio, 1993:164)[22] y la vivienda en renta en las zonas periféricas de las grandes ciudades[23].

La acción estatal en esta materia, como ya se ha comentado, ha reconocido su importancia en términos de una necesidad social, básicamente de aquella población con menores ingresos. Adicional a dicho reconocimiento, históricamente se ha resaltado la importancia de la

[22] En el caso del Distrito Federal el recurso de auxilio afecta al 15% del total de las viviendas (Programa General de Desarrollo Urbano, 1996)

[23] En el caso por ejemplo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se presume la existencia de un mercado irregular de alquiler pero más accesible económicamente a los sectores populares (Coulomb, 1988 y 1991). De acuerdo al Programa General de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1996, la vivienda en renta afecta al 23.3% de las viviendas totales en el Distrito Federal. Finalmente, la Encuesta del Distrito Federal de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1996, señala que cerca del 34% de las viviendas particulares son rentadas, recibidas como prestación, prestadas y otros.

inversión en vivienda como un elemento reactivador de la economía, básicamente por los efectos multiplicadores que este tipo de inversión significa. De lo anterior han resultado una serie de programas y organismos financieros que, mediante una variedad de acciones y esquemas crediticios, intentan cubrir las necesidades de vivienda de diversos sectores de la población, dentro de los que destacan el FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FIVIDESU, FICAPRO y otros.

Con estas consideraciones, en el presente apartado nos abocaremos a presentar el discurso gubernamental en torno a los lineamientos generales de acción de la política habitacional, enfatizando en aquellas referidas a los organismos de vivienda y criterios de financiamiento. Finalizamos con el análisis en torno a la inversión pública en esta materia.

2.2.1. Los Programas Nacionales de Vivienda en México

Desde fines de los setenta y como parte de un proceso reconocido como "la institucionalización de la planeación urbana"[24], a partir de 1979 se comienzan a publicar los lineamientos generales sobre los cuales han de basarse las acciones de vivienda, estos son los Programas Nacionales de Vivienda.

Sin duda alguna, el momento económico en el cual se originan dichos programas, permean tanto la forma de abordar la problemática como las líneas estratégicas de acción. De 1979 a 1995 se han publicado cuatro programas. El primero de ellos se inserta en un periodo de altas tasas de crecimiento económico, mientras que los de 1984, 1990 y 1995, lo hacen en periodos de crisis y bajas tasas de crecimiento del PIB. En general a lo largo de estos años, se pueden notar con claridad propuestas que apuntan hacia el privilegio de acciones cada vez menos ambiciosas; concretamente, se observa un desplazamiento de las acciones de vivienda nueva hacia acciones de mejoramiento. Por ejemplo, en 1979 se señalaba la necesidad de mejorar

[24] Etapa que se inicia con la emergencia de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. Con esta ley el Estado mexicano, en el entendido sobre los desequilibrios económicos y territoriales del país, plantea un marco normativo e inicia un proceso de políticas que intentas revertir dichos desequilibrios. Se habla desde entonces de la modernización, coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la descentralización.

964 mil viviendas, mientras que en 1990 y 1995 se señalan como metas el mejoramiento de 1.5 millones y 2.2 millones de viviendas respectivamente.

En este mismo sentido, se ha pasado de aquellos señalamientos en donde se recalca al Estado como un actor importante en la política habitacional (PNV,1979) hacia aquellos que lo ubican como un actor más pero menos importante. Así, a partir de 1984, pero principalmente en los programas de 1990 y 1995, se hace hincapié sobre la participación activa del sector social y privado en la producción, delegando al Estado un papel de rector y promotor de la vivienda.

Por otro lado, si bien en el primer programa se habla sobre la importancia de la vivienda en la generación de empleos y sus efectos positivos sobre la economía, es en el de 1984 donde este argumento aparece con mayor insistencia, principalmente sobre el punto de la reactivación económica. Sin embargo, con el programa de 1990, el discurso manejado va más en el sentido de la promoción privada en la vivienda, y aunque en el de 1995 se sigue dicho discurso, se pretende ahora orientar las acciones hacia el ámbito rural.

Finalmente, de acuerdo a la periodización que hemos venido manejando, entre 1982 y 1987 aparece el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988), en el cual destacan los siguientes lineamientos: a) se plantea la adecuación de los requerimientos financieros a favor de los sectores sociales con escasos recursos, principalmente, ampliar el financiamiento a los trabajadores no asalariados; b) se propone además dar mayor impulso a la vivienda progresiva y mejoramiento de la misma; c) finalmente, destaca el señalamiento de que en el financiamiento para la vivienda, el papel de la banca (en manos del Estado) juega un papel importante; hecho que efectivamente sucedió, ya que el porcentaje de captación bancaria (encaje legal) destinada al financiamiento de la vivienda se amplia del 3% al 6%.

A partir de 1988 en adelante, años en los que se acentúan las políticas de cambio estructural, la perspectiva manejada por los programas de 1990 y 1995 consideran necesaria la mayor participación de los particulares en el campo de la vivienda, así como la modernización de los instrumentos de financiamiento. De manera concreta, desatacan señalamientos como los

siguientes: a) impulsar formulas para atraer recursos del mercado de dinero; b) promover el financiamiento compartido; c) diseñar sistemas de ahorro previo; d) reducción y eliminación gradual de los subsidios; e) promover un mayor flujo de financiamiento a largo plazo; f) aplicación de tasas de interés de mercado; g) pagos mensuales en términos de proporciones fijas del salario mínimo; h) finalmente, la utilización del crédito externo.

2.2.2. Inversión y acciones financiadas por los organismos públicos de vivienda

Se ha visto que el gasto social, como porcentaje del PIB y en términos reales, decrece de manera importante de 1982 a 1988, y es a partir de 1989 cuando se observa una lenta recuperación que, en 1993, se equipara al nivel logrado al inicio de los ochenta. Ahora bien, a diferencia del gasto social, los recursos económicos con los cuales operan cada uno de los organismos de vivienda se basan en la lógica de fondos revolventes. Dichos fondos, dependiendo del organismo y el momento en que se presentan, se han venido constituyendo a través de la participación de una serie de actores, tales como: las aportaciones patronales, los recursos fiscales, los recursos de instituciones financieras internacionales, el ahorro de particulares y los recursos de los promotores y/o constructores inmobiliarios. A ello obedece el hecho de que la inversión en vivienda no necesariamente siga el mismo proceso tomado por el gasto social.

Con esta aclaración, en lo que sigue abordamos el proceso que tomado la inversión y acciones financiadas por cada uno de los organismos que aquí se estudian, tomando como referencia los periodos de ajuste y cambio estructural. Este indicador, desde nuestro punto de vista, reflejaría la preocupación por la política de vivienda y, simultáneamente, las prioridades en términos de los recursos que se destinan a cada organismo.

En principio, analizando la inversión real total nacional ejercida por los organismos financieros de vivienda[25] durante los años que van de 1983 a 1998, se pueden identificar con claridad los

[25] Se incluyen los siguientes organismos: INFONAVIT, FOVI, BANCA, FOVISSSTE, FONHAPO, FOVIMI-ISSFAM, FIVIDESU, BANOBRAS, Institutos Estatales y Otros organismos. Cabe aclara que a partir de 1989 se excluye la inversión

dos periodos que se han venido manejando a lo largo del texto. Esto es, durante los años en los cuales se aplican las políticas de ajuste, la inversión en vivienda registra una tendencia creciente (con excepción de 1988), logrando así un nivel promedio anual de inversión de 14 562 millones de pesos constantes. A partir de 1989, junto con la operación de las políticas cambio estructural, dicha tendencia se revierte. En concreto, de 1989 a 1994 la inversión promedio anual se ubica en 11 919.6 millones de pesos, misma que se mantiene prácticamente igual durante los años de 1995 a 1998, como se aprecia en el cuadro 2.3. Sintetizando, el paso entre el periodo de ajuste y el periodo de cambio estructural ha significado una disminución del 18.5% (2 688 millones de pesos constantes de 1994 menos) de la inversión ejercida anualmente.

Cuadro 2.3. MEXICO: INVERSION TOTAL EN VIVIENDA
(Millones de pesos constantes de 1994)

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
Año	Inversión	Año	Inversión	Año	Inversión
1983	10000,0	1989	9044,4	1995	13285,3
1984	13681,6	1990	10673,0	1996	11948,1
1985	15566,8	1991	11037,2	1997	10784,3
1986	15125,5	1992	11379,8	1998	11200.9
1987	17531,9	1993	14363,4		
1988	15464,9	1994	15019,7		
Promedio	14561,8	Promedio	11919,6	Promedio	11804.7

Nota: A partir de 1989 se excluye la inversión bancaria en vivienda.

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

En este marco, el proceso de inversión que ha venido registrando el FOVI señala lo siguiente. En los años en los cuales se aplicaron las políticas de ajuste, la inversión promedio anual se ubicó en el nivel de 6 904 millones de pesos constantes. Contrariamente, durante el periodo de cambio estructural, la inversión promedio anual baja drásticamente; aunque, cabe destacar, dicha disminución se presenta principalmente en los años de 1989 a 1994 al ubicarse en 1 742 millones de pesos constantes (75% menos respecto al periodo de ajuste), mientras que durante

ejercida por la banca, ya que, como se hará notar posteriormente, dicha institución deja de intervenir en el financiamiento de la vivienda de interés social.

los años de 1995 a 1998 se ubica en 4 293 millones de pesos (38% menos respecto al periodo de ajuste). Ver cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. FOVI: INVERSION NACIONAL EN VIVIENDA
(Millones de pesos constantes de 1994)

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
Año	Inversión	Año	Inversión	Año	Inversión
1983	4520,0	1989	1682,8	1995	4958,0
1984	6430,4	1990	1547,6	1996	3954,6
1985	7191,9	1991	1439,1	1997	5114,5
1986	6141,0	1992	1194,9	1998	3146,4
1987	8958,8	1993	1655,8		
1988	8180,9	1994	2929,7		
Promedio	6903,8	Promedio	1741,6	Promedio	4293,4

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

Dentro de los cambios importantes que sufre el FOVI y que en buena medida explican la estrepitosa caída de la inversión a partir de 1989, destaca el hecho de que en este año se cancelan los recursos provenientes de una parte proporcional de los requerimiento de reserva bancario. Dichos recursos son sustituidos por los flujos provenientes del Banco de México y el Banco Mundial, además de que su lógica de financiamiento habitacional se modifica sustancialmente desde entonces[26].

Sobre el número de acciones de vivienda financiadas por este organismo, se distingue el periodo de 1983-1988 (periodo de ajuste) por haber registrado el mayor financiamiento de vivienda en la historia del FOVI (468 293 acciones). Sin embargo, a partir de 1989 el proceso de financiamiento es antagónico, tanto que las acciones acumuladas hasta 1998 se ubican en una magnitud de 387 667, es decir, 80 626 acciones menos respecto al periodo de ajuste. Ver cuadro 2.5.

[26] En el capítulo 3 se profundizará al respecto.

Cuadro 2.5. FOVI: NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA FINANCIADAS

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
Año	Acciones	Año	Acciones	Año	Acciones
1983	56,154	1989	17,121	1995	51,664
1984	71,874	1990	30,720	1996	24,097
1985	88,929	1991	30,772	1997	75,016
1986	58,112	1992	24,368	1998	71,711
1987	88,416	1993	22,089		
1988	104,808	1994	40,109		
Total	468,293	Total	165,179	Total	222,488

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

Cabe señalar finalmente que, desde mediados de los ochenta, se ha venido expresando el objetivo de descentralizar la inversión y el financiamiento de este organismo; desde entonces se ha buscado limitar los créditos a las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey a un máximo del 23% del total subastado (Catalán, 1993). Esto podría explicar, además de lo anteriormente señalado, el comportamiento decreciente que tuvo la inversión ejercida en el Distrito Federal hasta 1994, así como su participación respecto al total nacional. Por el lado del número de acciones promovidas por este organismo durante los años de 1988 a 1994, el cuadro 2.6 señala que esta entidad contribuyó con el 3.4% en comparación con las promovidas nacionalmente, aunque con una tendencia, en términos absolutos, más o menos creciente.

Cuadro 2.6. FOVI: INVERSIÓN Y NUMERO DE ACCIONES FINANCIADAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Año	Inversión*	Prtn.	Acciones	Prtn.
1988	31,3	0,4	521	0,5
1989	850,6	50,5	545	3,2
1990	261,3	16,9	808	2,6
1991	220,8	15,3	3074	10,0
1992	64,2	5,4	1411	5,8
1993	122,0	7,4	1309	5,9
1994	271,4	9,3	1495	3,7
Total	1821,5	9,8	9163	3,4

Notas: Prtn = Porcentaje respecto al total nacional. (*) millones de pesos constantes de 1994.

Fuente: Cálculos propios con datos de Casa y Ciudad (1996) y en base a los cuadro 2.4 y 2.5.

INFONAVIT por su parte, durante el periodo de ajuste, logra una inversión promedio anual de 4 644 millones de pesos constantes. Una vez que comienzan a operar las políticas de cambio estructural, la inversión promedio ejercida por este organismo tiende, en general, a incrementarse. Destaca en este proceso el periodo 1989-1994 en el que la inversión media se ubica en 6 650 millones de pesos constantes; misma que disminuye en el periodo 1995-1998 al situarse en 5 873 millones de pesos, como se aprecia en el cuadro 2.7.

Hay que señalar que hasta principio de los noventa, la operación financiera del INFONAVIT dependió en gran medida del comportamiento económico y, concretamente, de las aportaciones patronales hacia este organismo. Por lo tanto, tomando en consideración que durante los ochenta la economía se caracterizó por años de crisis y en los cuales se registró un deterioro sustancial de los salarios y el empleo, la capacidad de inversión del INFONAVIT lógicamente se vio mermada; de hecho, los recursos del Instituto en 1988 resultaron, en términos reales, 30% inferiores a 1982, en tanto que las aportaciones patronales disminuyeron en un 40% (Catalán, *op. cit.*). En esas condiciones, a partir de 1992 se inician una serie de reformas y se introduce el sistema de subasta que sustituye al sistema de promoción y

financiamiento directo en la construcción de viviendas, por lo que el INFONAVIT financia al constructor y/o promotor pero ya no sobre la totalidad del costo de las mismas[27].

Cuadro 2.7. INFONAVIT: INVERSION NACIONAL EN VIVIENDA
(Millones de pesos constantes de 1994)

[illegible]		[illegible]			
Año	Inversión	Año	Inversión	Año	Inversión
1983	3990,24	1989	4712,53	1995	6399,17
1984	4788,57	1990	5609,78	1996	5808,56
1985	5697,55	1991	5267,55	1997	5596,53
1986	4598,16	1992	6233,02	1998	5687,05
1987	4360,24	1993	9431,85		
1988	4428,61	1994	8644,40		
Promedio	4643,9	Promedio	6649,9	Promedio	5872,8

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

En relación al monto de viviendas financiadas y contrario al proceso registrado por el FOVI, el INFONAVIT ha sido unos de los organismos que ha mantenido un nivel creciente de financiamiento; de hecho, de acuerdo a las estadísticas (cuadro 2.8), en el periodo 1995-1998 se ha venido contabilizando el mayor promedio anual de créditos en toda la historia del Instituto (103 425 acciones). Hay que señalar que dicho proceso se inicia un año después a las reformas que sufre este organismo en 1992, en donde, como se ha comentado, los promotores y constructores inmobiliarios se convierten en receptores activos del financiamiento otorgado por el Instituto para la construcción de conjuntos habitacionales a través de subastas.

[27] Al respecto se profundizará en el capítulo 3.

Cuadro 2.8. INFONAVIT: NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA FINANCIADAS

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
Año	Acciones	Año	Acciones	Año	Acciones
1983	55272	1989	71925	1995	96745
1984	67122	1990	89536	1996	103184
1985	77710	1991	57338	1997	105735
1986	77056	1992	89033	1998	108035
1987	80352	1993	110200		
1988	57288	1994	110697		
Promedio	69,133	Promedio	88,122	Promedio	103425
Total	414800	Total	528729	Total	413699

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

Para culminar con este organismo, debemos apuntar que poco después de la emergencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), aparece el Programa de las 100 Ciudades, elaborado por esta misma secretaría. En base a este programa, el INFONAVIT ha venido planteando la canalización de un mayor flujo de financiamiento hacia aquellas ciudades consideradas medias. No existen mayores datos para corroborar este planteamiento en el caso del Distrito Federal; basta señalar por el momento que, en relación al FOVI, el INFONAVIT durante el periodo 1988-1994 ha tenido una mayor influencia, en términos de inversión y acciones financiadas en esta entidad. Ver cuadro 2.9.

Cuadro 2.9. INFONAVIT: INVERSIÓN Y NUMEROS DE ACCIONES FINANCIADAS EN EL DISTRITO FEDERAL

Año	Inversión	Prtn	Acciones	Prtn
1988	748,2	16,9	6924,0	12,1
1989	728,9	15,5	10565,0	14,7
1990	1005,0	17,9	12779,0	14,3
1991	922,2	17,5	6295,0	11,0
1992	nd	nd	9333,0	10,5
1993	1535,9	16,3	14252,0	12,9
1994	1003,5	11,6	8212,0	7,4
Total	5943,7	13,4	68360,0	11,7

Notas: Prtn = Porcentaje respecto al total nacional. (*) millones de pesos constantes de 1994.

Fuente: Cálculos propios con datos de Casa y Ciudad (1996) y en base a los cuadro 2.7 y 2.8.

FONHAPO, quien en su origen se planteo explícitamente para atender a la población con menores ingresos del país, ha sido uno de los organismos con menores recursos para su operación a pesar de que, desde mediados de los ochenta, ha sido de los más beneficiados por los prestamos internacionales. A pesar de esto, varios factores posibilitaron su importante contribución en el financiamiento de acciones de vivienda durante los ochenta y, posteriormente, su subsistencia. Antes de señalar dichos elementos, veamos en primer término el proceso de inversión registrado por este organismo hasta 1998.

Según el cuadro 2.10, durante los años de ajuste la inversión ejercida por este organismo registró, en general, una tendencia creciente; logrando así un promedio anual de 589 millones de pesos reales. Posteriormente, ya durante los años de cambio estructural, dicha tendencia, a excepción de 1990, es francamente opuesta y se profundiza desde mediados de los noventa. A pesar de ello, en el periodo 1989-1994, la inversión promedio logra mantenerse en los niveles del periodo de ajuste. Finalmente, en el periodo 1995-1998 disminuye a 207.4 millones pesos reales por año y todo parece indicar, de acuerdo a las cifras de SEDESOL (1999), que este organismo tenderá a operar con recursos cada vez menores, ya que para 1999 se ha programado un presupuesto de 200 millones de pesos corrientes.

Cuadro 2.10. FONHAPO: INVERSION NACIONAL EN VIVIENDA
(Millones de pesos constantes de 1994)

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
Año	Inversión	Año	Inversión	Año	Inversión
1983	309,76	1989	638,31	1995	261,93
1984	629,50	1990	798,07	1996	284,55
1985	700,51	1991	584,17	1997	159,58
1986	544,52	1992	553,12	1998	123,42
1987	688,17	1993	522,64		
1988	659,10	1994	457,40		
Promedio	588,6	Promedio	592,3	Promedio	207,4

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

Por el lado de las acciones financiadas, durante el periodo de ajuste, este organismo logra un total acumulado de 245 068 acciones, equivalente a un promedio anual de 41 mil acciones aproximadamente (cuadro 2.11). De éstas, la mayor parte correspondieron a vivienda progresiva (44.4%), seguidas por acciones de lotes y servicios (25.5%), vivienda mejorada (23.9%) y vivienda terminada (0.5%) (Ortiz, 1996). Cabe destacar que el mayor financiamiento de aquella acciones que necesariamente requerían del suelo, se logra en buena medida por las reservas territoriales que logró acumular el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) y que son administrados por los Institutos Estatales de Vivienda, también promovidos por el INDECO (Ortiz, *op.cit.*).

Posteriormente, en el contexto de las políticas de cambio estructural, durante el periodo de 1989-1994 se observa (cuadro 2.11) que la magnitud de las acciones financiadas logra incrementarse aunque mínimamente. Ante las dificultades que representa el agotamiento de las reservas de suelo y los menores recursos de este organismo, las acciones financiadas tendió a privilegiar aquellas de menor costo. Concretamente, de 1989 a 1996, del total de acciones el 46.06% correspondieron a mejoramiento de vivienda, el 36.26% a vivienda progresiva y el 17.68% a lotes y servicios (FONHAPO, 1997). Finalmente, en el periodo 1995-1998, se observa una disminución impresionante del total de acciones financiadas al

situarse en 63 873 acciones, es decir, un promedio anual de aproximadamente 16 mil acciones.

Cuadro 2.11. FONHAPO: NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA FINANCIADAS

Periodo de Ajuste		Periodo de Cambio Estructural			
1983	7467	1989	42834	1995	26281
1984	27002	1990	59506	1996	18666
1985	30535	1991	33555	1997	13403
1986	58898	1992	39205	1998	5523
1987	60162	1993	47825		
1988	61004	1994	37770		
Total	245068	Total	260695	Total	63873
Promedio	40845	Promedio	43449	Promedio	15968

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

La inversión ejercida por FONHAPO en el Distrito Federal señala que de 1983 a 1988, alcanza una inversión acumulada de 291 millones de pesos reales, representando con ello el 8.2% de la inversión nacional de este mismo organismo. Sin embargo, durante los periodos 1989-1994 y 1995-1997, ha incrementado dicha participación a un nivel del 16.9% y 40.9% respectivamente (cuadro 2.12). Hay que señalar que de 1984 a 1992 este organismo operó a través de un sistema de delegaciones regionales, mismas que se cancelan para dar paso a un sistema en el cual se plantea que los institutos estatales de vivienda se conviertan en gestores de financiamiento hacia el FONHAPO. El argumento ha sido que este organismo "se encamine al reforzamiento de su función eminentemente financiera y de fomento y la descentralización de la operación crediticia" (FONHAPO, 1997:29). En términos de la inversión este argumento no parece, hasta el momento, cumplir con las expectativas, ya que como se ha dicho, durante los últimos años ésta se ha concentrado en el Distrito Federal.

Cuadro 2.12. FONHAPO: INVERSION EJERCIDA EN EL DISTRITO FEDERAL
(Millones de pesos constantes de 1994)

Periodo de Ajuste			Periodo de Cambio Estructural					
Año	Inversión	Prtn	Año	Inversión	Prtn	Año	Inversión	Prtn
1983	0,69	0,22	1989	72,83	11,41	1995	103,99	39,70
1984	9,57	1,52	1990	109,95	13,78	1996	116,51	40,95
1985	29,75	4,25	1991	65,85	11,27	1997	68,47	42,91
1986	53,88	9,89	1992	123,13	22,26			
1987	29,33	4,26	1993	82,20	15,73			
1988	167,92	25,48	1994	149,31	32,64			
Total	291,15	8,24	Total	603,27	16,98	Total	288,97	40,93

Notas: Prtn = Porcentaje respecto al total nacional.

Fuente: Cálculos propios con datos de FONHAPO (1997).

Para terminar, veamos los casos de los organismos que estrictamente operan en el ámbito del Distrito Federal. En primer término, el FIVIDESU registró una inversión acumulada durante los años en los cuales se aplicaron las políticas de ajuste equivalente a 468 millones de pesos constantes, es decir, un promedio anual de 93.5 millones de pesos. Posteriormente, durante los años de políticas de cambio estructural, la magnitud de inversión ejercida muestra un incremento importante, particularmente durante los años que van de 1989 a 1994 con un promedio anual de inversión de 231 millones de pesos. Finalmente, en el periodo comprendido entre 1995 y 1998, la inversión disminuye, aunque se sigue ubicando por encima del monto logrado hasta 1988 (cuadro 2.13). Respecto a la evolución que han tenido las acciones financiadas por este organismo, se observa prácticamente el mismo proceso; esto es, los años de mayor financiamiento han correspondido al periodo 1989-1994.

Hay que señalar que el comportamiento de la inversión y acciones financiadas ha coincidido, en general, con las formas de fondeo del FIVIDESU. Específicamente, los años más representativos de este organismo son precisamente los años en los cuales, ante la disminución de los recursos fiscales, se establecen convenios para la construcción de viviendas con instituciones bancarias (SERFIN, FOVI-BANAMEX), además de que

posteriormente (1995) se comienzan establecer acciones coordinadas con otros organismos como el INFONAVIT y otros.

Cuadro 2.13.FIVIDESU: INVERSION Y ACCIONES FINANCIADAS

Año	Inversión	Acciones	Año	Inversión	Acciones	Año	Inversión	Acciones
1983	_	_	1989	107,44	38623	1995	147,56	3526
1984	82,24	2385	1990	359,12	58323	1996	274,41	6393
1985	155,67	3862	1991	134,92	5335	1997	119,46	3912
1986	60,50	904	1992	324,68	4515	1998	64,29	2180
1987	34,65	1551	1993	280,25	6323			
1988	134,50	3199	1994	177,00	1145			
Total	467,56	11901	Total	1383,41	114264	Total	605,71	16011
Promedio	93,51	2380	Promedio	230,57	19044	Promedio	151,43	4003

Nota: Las cifras relativas al inversión se expresan en millones de pesos constantes de 1994.

Fuente: Cálculos propios con datos de SEDUE (1989) y SEDESOL (1999).

En el caso de FICAPRO, organismo que surge justo cuando se introducen las políticas de cambio estructural y justo cuando se comienzan a modificar las reglas de operación de los organismos financieros más importantes (FOVI, INFONAVIT, FONHAPO). Esto resulta importante por que desde la creación del FICAPRO se concibió como un organismo interlocutor ante otros organismos financieros públicos y privados. Así, de 1988 a 1994 la inversión acumulada es sobre un monto de 426 millones de pesos constantes y un promedio anual de 60.8 millones de pesos[28]. Finalmente, dentro de la evaluación que ha realizado este organismo en relación al número de acciones financiadas, se destaca que hasta 1994 logró convertir en propietarios a más de 20 mil inquilinos, con un promedio anual de 2 mil acciones de vivienda, mismo que se mantiene en el trienio 1995-1997 y en el cual sobresale el año de 1996 con un programa anual de 6 mil acciones (FICAPRO, 1998).

[28] Cálculos propios con información de Casa y Ciudad, 1996:76.

2.3. Síntesis y conclusiones

Una de las condiciones del relativo éxito de la política social antes de los ochenta lo fue el crecimiento "estable" de la economía. Esta, como se ha visto, desaparece una vez entrado a dicha década, por lo que la política social no sólo se hizo con menores recursos, sino que además, en un marco de fuertes recortes presupuestales y con una óptica distinta en torno al papel del Estado en esta materia. En este contexto, a fines de la década pasada, una de las mayores preocupaciones a nivel gubernamental lo fue el combate a la pobreza. La estrategia, sin embargo, fue coherente con la lógica de las políticas de cambio estructural, que como se ha dicho, se fundamenta en una crítica explícita al fracaso del Estado para elevar las condiciones de vida de la población, por lo cual se propone que el combate a este fenómeno sea mediante programas asistenciales, como el PRONASOL y PROGRESA.

Dentro de los cambios más importantes que se presentan de un programa a otro, se han tratado de enfatizar los siguientes. El primero de ellos tiene que ver con el nivel de cobertura; es decir, mientras que el PRONASOL planteaba disminuir la pobreza tanto en el ámbito urbano como en el ámbito rural, PROGRESA focaliza sus acciones sobre las comunidades eminentemente rurales. La otra gran variante se relaciona con los elementos o áreas que componen dichos programas. Concretamente, en el PRONASOL se reconocen como necesidades básicas ("piso social básico") la alimentación, salud, educación y vivienda; mientras que en el PROGRESA aparecen los primeros tres ("paquete básico") y desaparece la vivienda.

En la actualidad no existen estudios que analicen de manera sistemática las acciones realizadas por el PRONASOL en relación a la vivienda e incluso, la información oficial aparece no con mucha claridad. Por ejemplo, dentro de la evaluación que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*op. cit.*) respecto a los avances de dicho programa hasta 1991, no aparecen los relativos a la vivienda (inversión, acciones, etc.). Otros trabajos, utilizando la información del PRONASOL[29], subrayan que a partir de 1989 se comienzan a realizar

[29] Programa Nacional de Solidaridad, *La Solidaridad en el Desarrollo Social*, México, 1992.

acciones orientadas al abatimiento del rezago habitacional en las colonias populares de las ciudades y en las zonas rurales (Catalán, *op. cit.*)[30].

Lo que sí es compartido, es que a partir de 1992, con la aparición de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y en el marco del Acuerdo de Coordinación para el Fomento a la Vivienda (en el cual participan los organismos financieros de vivienda, los gobiernos estatales, la SEDESOL y otros), se busca impulsar los procesos de autoconstrucción, mejoramiento y edificación de las viviendas mediante el esquema de "Créditos a la Palabra" para la adquisición de materiales de construcción. Finalmente, en relación a la vivienda rural y como parte de las acciones del PRONASOL, se ha planteado enfatizan aquellas acciones de mejoramiento sanitario y estructural de las viviendas, así como a la introducción de sus servicios básicos.

En el actual sexenio, se ha planteado que, de manera paralela al PROGRESA, se impulsen políticas de formación del capital familiar. Las estrategias que se han planteado en este sentido son: a) dotación de suelo urbano a través del Programa de Vivienda Progresiva y b) el impulso de la vivienda rural mediante el programa "Techo Seguro". De éstos, se ha priorizado el primero mediante la denominación de Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH) quien entró en operación en 1998. Los objetivos y características del programa son: a) atender a la población urbana de hasta 2 salarios mínimos; b) su operación se basa en el aporte de recursos federales, el aporte de lotes y servicios por parte de los gobiernos locales (estados y municipios), en tanto que el beneficiario aporta 6 mil pesos como ahorro previo; c) cada vivienda tiene un valor de 24 mil pesos sin incluir el costo de lotes y servicios; d) cada vivienda tiene un área aproximada de 21 m^2 e incluye al menos 1 cuarto de usos múltiples y 1 baño; e) no se cobraran tasas de interés, el porcentaje de afectación es del 15% de 2 SM y el plazo de amortización no debe ser mayor a 5 años.

[30] Las cifras manejadas por este autor no coinciden con las utilizadas por Ortiz (op. cit.), quien también ubica a partir de 1989 el Programa de Apoyo a la Vivienda de Solidaridad.

Queda pendiente la evaluación de este tipo de proyectos, porque todo parece indicar que pueden constituirse en la máxima aspiración de los hogares urbano populares, aunque en principio nos atrevemos a señalar que, el VIVAH, de subsidio no tiene nada: son fondos revolventes que, con los criterios señalados, el crédito (18 mil pesos) se recupera en su totalidad en 5 años. Habría que pensar además en el costo adicional que significará el suelo y los servicios urbanos, que seguramente dependerá de la importancia de la ciudad en que se ubiquen este tipo de acciones y si estos se plantean bajo un esquema de financiamiento.

Por otro lado, la gran mayoría de los organismos que se analizan en este trabajo han resultado de una doble concepción. Por un lado, el criterio económico, el cual consiste en reconocer la importancia de la vivienda en relación a los efectos multiplicadores que tiene sobre la economía (inversión, empleos, etc.). Por otro lado el criterio social, en el cual se reconoce la importancia de la vivienda en la elevación de los niveles de población, particularmente de bajo presupuesto. De hecho, el discurso oficial sugiere e incluso afirma, que ante las escasas posibilidades que tiene la población de menores ingresos para adquirir una vivienda recurriendo a los mecanismos de financiamiento privado, las únicas alternativas posibles para este tipo de población están representadas por los organismos de financiamiento públicos (FOVI, INFONAVIT, FONHAPO, ETC.).

Esta doble concepción ha estado presente en los lineamientos generales que se derivan de los Programas Nacionales de Vivienda aunque, como se verá en el próximo capítulo, desde finales de los ochenta ha predominado la concepción económico-eficientista y se ha dejado a un segundo plano el criterio social de la vivienda. Por el momento debe quedar claro que los nuevos principios que guían la política social desde principio de los ochenta, han permeado y replanteado los lineamientos acción y de financiamiento habitacional, en los cuales, visto como proceso, la figura del Estado se ha relegado a promotor ante la emergencia otros actores como el privado y el social (financiamiento compartido).

CAPITULO 3
Políticas de crédito habitacional de los organismos públicos de vivienda en México y el Distrito Federal (1980-1998)

En el capítulo anterior nos hemos introducido al análisis de la vivienda desde la perspectiva de la política social. Se ha concluido que, desde finales de los ochenta, los principios que han guiado a la política social han estado presentes en los lineamientos generales que se derivan de los Programas de Vivienda, de tal forma que se ha planteado la necesidad de hacer más eficientes (que el financiamiento habitacional implique menor costo público y/o recuperación total de los créditos otorgados) a los organismos financieros del sector público, al tiempo que se impulsa la mayor participación privada en los mismos. En este capítulo profundizaremos el análisis en este sentido, tomando en cuenta las políticas de crédito fijadas por los diferentes organismos de vivienda que aquí analizamos. La razón de esto resulta de la consideración de que las políticas crediticias se constituyen en uno de los elementos que mejor explica la convergencia o divergencia de los organismos de vivienda hacia los sectores urbanos con bajos recursos.

Cabe señalar desde el principio, que a diferencia de los organismos de vivienda que tienen operación en el ámbito nacional, tales como el FOVI, INFONAVIT y FONHAPO, en los cuales existen mayores estudios sobre sus políticas de crédito así como su evolución a través de los años; para el caso de los organismos que operan exclusivamente en el Distrito Federal, son contados los trabajos que analizan el tema de la vivienda desde esta perspectiva o más específicamente, estudios que muestren sistemáticamente las condiciones de crédito. Una de las razones de que esto ocurra es precisamente la distribución limitada de información sobre la forma de operación de los organismos "defeños". En este sentido a lo más que se puede acceder, sin intermediarios, son las Gacetas Oficiales del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, en ellas aparecen solamente las Reglas de Operación de FICAPRO y de manera

tangencial se alude a otros organismos como el FIVIDESU. Un obstáculo más que es importante señalar, es el hecho de que las reglas de operación, que sí aparecen, tampoco ofrecen una descripción detallada en relación a las políticas de crédito. En estas condiciones, la información que se despliega en el caso de los organismos del Distrito Federal se deriva un poco de las Gacetas, pero sobre todo, de la información recabada a partir de la visita a los organismos analizados, al Instituto de la Vivienda y al Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México.

3.1 Políticas de crédito habitacional en el contexto de las políticas de ajuste económico (1982-1987)

3.1.1. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)[31]

La constitución de este organismo data de 1981. De éste destacan varias peculiaridades: a) otorgaba financiamiento de manera colectiva y no individual; b) se consideraba como una condición que los demandantes fueran no asalariados; c) los demandantes, además, tenían la condición de gestionar los programas de vivienda, es decir, que contaran con proyectos y programas de vivienda popular sobre los cuales se hacía efectivo el financiamiento.

Para la operación de este organismo, el fondo se constituyó de los activos líquidos, mobiliarios e inmobiliarios perteneciente al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Se preveía además que dicho patrimonio se complementara con los recursos fiscales, los recursos provenientes de las operaciones e inversiones del FONHAPO. Sobre los principales programas que financia este organismo destacan los siguientes: a) lotes con servicios; b) vivienda progresiva; c) mejoramiento de vivienda.

[31] Se debe aclarar que este organismo, tal y como se le conoce hoy día, se constituye en 1981 bajo la denominación de Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Es en 1985 cuando se autoriza la modificación del contrato constitutivo del Fideicomiso y a partir de entonces oficialmente de denomina Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Respecto a la política crediticia que en su inicio manejó este organismo, los componentes más importantes se presentan en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. FONHAPO: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1981)

Población acreditada	Sujeta de crédito aquella población con ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos y sin acceso a otros organismos públicos, es decir, población no asalariada.
Crédito	Fijado en pesos. El monto de financiamiento oscilaba entre 50 mil y 450 mil pesos corrientes (equivalente en términos del número de veces el salario mínimo: entre 239 y 2143)
Tasa de interés	Flexible dependiendo del programa. Por ejemplo, tasas inferiores para programas como urbanización del suelo, autoconstrucción y pies de casa; y superiores para la vivienda terminada. Las tasas aplicadas eran entre del 3%, 10%, 12% y 13% **anual** sobre saldos. Finalmente, queda a criterio del organismo el incremento de hasta 2.5 puntos porcentuales sobre las tasas señaladas.
Enganche	Entre el 8% y el 15% dependiendo del valor del programa. Porcentaje de enganche mayor para los programas más económicos.
Amortización	**Pagos fijos mensuales**. En relación a los plazos para liquidar el crédito, éstos varían dependiendo del valor del programa, es decir, plazos mayores a los programas de mayor costo y viceversa, en un rango que oscilaba entre 3 a 15 años. Por otro lado, se considera que el beneficiario no aporte más del 30% de sus ingresos por concepto de amortización, intereses y seguro de la vivienda.
Otros	Aquellas organizaciones acreditadas que demoren en el pago de más de dos mensualidades deberán cubrir una sobretasa del 20%. Una demora de más de tres mensualidades suspende el crédito.

Fuente: Elaboración propia a partir de Basave (1982)

Pese a que durante toda la década de los ochenta la economía se caracterizó por su inestabilidad, es hasta la segunda mitad de dicha década cuando se escucha con insistencia la preocupación en torno a la descapitalización del organismo. Cabe hacer mención que, desde sus inicios y de acuerdo al entonces Director General del FONHAPO, se planteaba ya la posibilidad de actualizar las tasas de interés y la magnitud de los créditos en función del incremento que el fideicomiso tuviera anualmente en sus costos (Basave, 1982).

La estrategia para evitar la descapitalización consistió básicamente en: a) la generación de productos más baratos (hacer más con menos), impulsando principalmente las acciones de vivienda progresiva[32] y una mayor participación de los beneficiarios (materiales y mano de obra) respecto a la ampliación y consolidación de la vivienda; b) incrementar los recursos del organismo mediante una serie de elementos como: recuperación eficiente de los créditos, la venta de parte del patrimonio no utilizable y la búsqueda de fuentes externas de financiamiento, principalmente las provenientes del Banco Mundial (Ortiz, *op. cit.*).

De acuerdo al FONHAPO (1997), durante los primeros 3 años de su operación se financió con los recursos propios heredados del BANOBRAS, los cuales representaron hasta 1983 poco más del 70%, mismos que se complementaron con los recursos fiscales (30%). Estos últimos cobran fuerza durante los años de 1984 y 1985, al representar el 73.3% y 64.5% del presupuesto ejercido respectivamente. Finalmente, a partir de 1986 comienzan a fluir los prestamos del Banco Mundial, de tal forma que hasta 1988 la mezcla de recurso queda compuesta de la siguiente forma:

Cuadro: 3.2. FONHAPO: EJERCICIO PRESUPUESTAL REAL POR FUENTES
(Porcentajes)

Año	Presupuesto Ejercido	Recursos Fiscales	Recursos Propios	Financiamiento Banco Mundial
1986	760,570.7	53.5	16.8	29.7
1987	940,210.4	36.3	19.6	44.1
1988	886,099.7	21.8	39.6	38.6

Nota: Ejercicio presupuestal en miles de pesos constantes.

Fuente: FONHAPO (1997)

Es en este contexto que aparecen, en 1987, cambios en las políticas de crédito, mismas que perduran hasta 1989. En el cuadro 3.3 se señalan las nuevas modalidades que toma dicha política.

[32] De acuerdo a Ortiz (*op. cit.*), entre 1983 y 1988, de un total de 245 068 acciones: el 44.4% correspondieron a vivienda progresiva, el 29.5% a lotes y servicio, el 23.9% a mejoramiento de vivienda y el 0.5% a vivienda terminada. Destacan en este periodo los años de 1986, 1987 y 1988 como de mayor producción de acciones.

Cuadro 3.3. FONHAPO: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1987)

Crédito	**Fijado en número de veces del salario mínimo** (VSM) de acuerdo a la siguiente clasificación: a) hasta 1200 VSM para solicitantes con ingresos inferiores a 1 SM; b) de 1201 a 1600 VSM para acreditados con ingresos entre 1 y 1.5 SM; c) de 1601 a 2000 VSM para acreditados con ingresos de 1.5 a 2.5 SM. En este caso, el acreditado o el beneficiario corresponde al jefe de familia.
Tasas de interés	**Mensual y equivalente al incremento en el salario mínimo**. Tasa cero si no hay incremento salarial.
Amortización	**Pago flexible mensual** dependiendo del incremento salarial. El plazo de liquidación varía de acuerdo al monto del crédito, por ejemplo, para créditos menores a 1200 VSM un plazo de 8 años y para aquellos hasta de 2000 VSM un plazo de 7 años.
Enganche	10% para créditos de hasta 1200 VSM y 15% para créditos superiores
Subsidio	**Entre el 30% y el 40%** del valor del crédito. El subsidio mayor será para las acciones más baratas. Finalmente, la aplicación efectiva del mismo se propone en dos etapas: subsidio base (al inicio) y por buen pago (al final)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ortiz (1996)

Las principales diferencias respecto a las reglas de operación de 1981 son las siguientes: a) el valor del crédito se fija en números de veces del salario mínimo en sustitución del valor en pesos; b) tasas de interés mensual flexible dependiendo del incremento salarial, en sustitución de tasas fijas anuales; c) amortizaciones flexible en función del comportamiento del salario, en sustitución de amortizaciones fijas anuales con pagos proporcionales mensuales; d) aunque mínimo, a partir de 1987, se exige un mayor porcentaje de enganche sobre las acciones más económicas (se pasa del 8 al 10%).

Sobre el significado de los cambios introducidos en el esquema financiero del FONHAPO destacan dos cuestiones. En primer término, la capitalización mensual del crédito para mantener constante su valor es un argumento coherente a favor del organismo, es decir, resultaba desastroso financieramente para el organismo no actualizar los créditos en un periodo caracterizado por la volatilidad de las tasas de interés y la inflación. Sin embargo y en segundo lugar, este mismo razonamiento no ocurrió con el ingreso de los trabajadores, ya que

inflación esperada, generalmente superior al incremento efectivo de los salarios. En suma, si bien la capitalización y los pagos se definen en función del incremento salarial, lo cierto es que éstos se realizan con un ingreso real cada vez más estrecho.

3.1.2. Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)

El INFONAVIT aparece en 1972[33] y durante los setenta se constituye como la institución más importantes en materia habitacional[34]. Surge bajo un tipo de fondeo tripartita en el cual intervienen las aportaciones patronales, la aportación federal y la aportación del trabajador asalariado. Se asume como una institución otorgadora de créditos para la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas para los trabajadores formales (cotizantes), no obstante, prácticamente la totalidad de sus acciones han sido de vivienda nueva.

De 1972 a 1987 dicho instituto operó con las políticas de financiamiento que se ilustran en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4. INFONAVIT: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1972-1987)

Crédito	Financiamiento sobre el valor total de la vivienda
Tasa de interés	Tasa fija de 4% anual sobre saldos insolutos
Ingresos	Son sujeto de créditos los trabajadores asalariados formales que obtengan como ingresos 1 salario mínimo en adelante. Atención preferente a la población con percepción de ingresos de hasta 4 salarios mínimos
Amortización	Plazo de amortización entre 15 y 20 años. Los porcentajes de descuento sobre el salario del trabajador van del 14% para ingresos de hasta 1.25 SM y 18% para ingresos mayores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schteingart (1989), Connolly (1997) e Imas (1997)

[33] Como resultado de una serie de reformas de orden constitucional. Específicamente, en 1972 se modifica el artículo 123 con el objeto derogar la obligación que tenían las empresas y/o patrones para dotar de vivienda a los trabajadores. Adicionalmente, se reforma la Ley Federal del Trabajo con lo que se crea un fonda de vivienda y en el cual las empresas y/o patrones quedan obligados a aportar el equivalente al 5% del salario de los trabajadores.

[34] De 1973 a 1981 este organismo contribuye con el 37.7% de la producción total nacional de viviendas y cerca del 75% de la producción del INFONAVIT estuvo orientado a los trabajadores de hasta dos salarios mínimos (García y Puebla, 1998).

Al igual que el caso de FONHAPO, este organismo reciente los efectos de la crisis y, en estas condiciones, ya no se trata afrontar el rezago en materia de vivienda sino de como afrontar la insolvencia financiera. Tal es la problemática que con el esquema presentado "solo se recuperaba, en promedio, el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si esta fuera del 100%" (Schteingart, 1989:152).

Por otro lado, de acuerdo a García y Puebla (*op. cit.*), entre 1982 y 1987 a pesar de la crisis económica, el monto y número de los créditos experimentaron un aumento constante hasta 1986, al mismo tiempo que el costo del crédito por unidad permanece estable, situación que se revierte un año después. Así, durante este periodo, la producción de viviendas del INFONAVIT se incrementa en un 35% respecto al periodo 1973-1981, así como su participación respecto a la producción nacional (del 37.7% en los años de 1973-1981 pasa al 42%)

A partir de 1987, el INFONAVIT introduce modalidades distintas en su esquema de financiamiento como las que se presentan en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5. INFONAVIT: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA (1987-1992)

Crédito	Monto del crédito fijado en número de veces del salario mínimo
Tasa de interés	4% anual incorporado a los pagos mensuales del trabajador
Ingresos	Son sujeto de crédito aquellos trabajadores que obtengan como ingreso 1 salario mínimo **en adelante**.
Amortización	Plazo máximo de 20 años. Los pagos mensuales se hacen de acuerdo a los siguientes criterios: a) porcentaje de descuento sobre el salario del 19% para trabajadores con 1 SM y b) 20% para los trabajadores con percepciones superiores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schteingart (1989), Connolly (1997) e Imas (1997)

Con estas nuevas modalidades es posible hacer extensivo el argumento en torno al significado de los cambios experimentados en el caso del FONHAPO, agreguemos entonces lo siguiente. Si bien la conversión del crédito a número de veces del salario mínimo es un elemento común en ambos organismos, para el caso del INFONAVIT, la modificación más

importante, y como resultado del bajo nivel de recuperación crediticia, se da sobre los porcentajes de afectación del salario del trabajador, principalmente sobre los acreditados con ingresos mínimos: 5 puntos porcentuales más en relación al esquema financiero que operó hasta 1987.

3.1.3. Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI)

El FOVI es un organismo que se crea en 1963[35]. Se plantea como un organismo promotor y de financiamiento para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, con lo cual se pretende abarcar a la población de menores ingresos, aunque se sabe que tradicionalmente ha beneficiado principalmente a los sectores medios de la población.

En relación a las fuentes de recursos, éstos provienen de la participación federal por la vía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), organismos de crédito internacional y de la banca comercial por medio de una parte proporcional de los requerimientos de reserva (encaje legal) equivalente a partir de 1978 al 3%[36].

A diferencia de otros organismos, el FOVI es el organismo más sensible al contexto económico; de hecho desde mediados de los setenta se comienzan a modificar sus políticas de crédito. A pesar de lo anterior, se sabe que durante este periodo y desde el punto de vista de los salarios y las tasas de interés exigidos para ser acreditado, los cambios resultan significativos, tal como se muestran en el cuadro 3.6 (se consideran solamente los tipos de vivienda que trataban de atender a la población de menores recursos).

---

[35] A raíz de la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares en 1962, surge el Programa Financiero de la Vivienda (PFV). A partir de este programa se constituyen tanto el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a la Vivienda (FOGA) como fideicomisos del Banco de México. En general, se busca una mayor liquidez del sistema financiero y particularmente abrir nuevas de vías de financiamiento en sectores que, como la vivienda, se encontraban restringidos.

[36] En su origen este organismo, además de los recursos aportados por el gobierno federal, tuvo como fuentes de financiamiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Complementaron esta mezcla los recursos originados del 30% de la captación de banca privada.

Cuadro 3.6. FOVI: SALARIOS Y TASAS DE INTERÉS REQUERIDOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA

Tipo de vivienda	Salario mínimo mensual requerido				Tasa de interés anual			
	1980	1982	1984	1986	1980	1982	1984	1986
VIS 1	2.6	3.4	nd	nd	9	11	15	30
VIS 2	4.9	6.2	nd	nd	14	14	35	60

Fuente: Schteingart (1989)

Sobre otros elementos considerados en este esquema, el enganche exigido hasta esos años es sobre el 20% del valor de la vivienda y un plazo de amortización de 15 años para 1980 y para 1982, un plazo de 20 años como máximo, mismo que se mantiene hasta 1989. Finalmente, en la misma lógica que los dos organismos anteriores, la preocupación por la recuperación de los créditos se manifiesta en los ajustes del valor de la vivienda a la inflación y a los incrementos salariales (Schteingart, *op. cit.*); sin embargo, en comparación con el FONHAPO y el INFONAVIT, los ingresos requeridos para ser acreditado por el FOVI resultaron ser mucho más elevadas, como sucede también con las tasas de interés (ver cuadro 3.6).

Por otro lado, el apoyo bancario a la vivienda, tal como lo establece el PNDUV (1984), efectivamente se presenta; es decir, el porcentaje de la captación bancaria (encaje legal) para vivienda canalizados hacia el FOVI pasa del 3% en 1984 al 6% en 1986. En realidad este hecho no resultó contradictorio con las políticas económicas aplicadas hasta entonces, ya que como se comentó con anterioridad, uno de los objetivos más buscados durante los años de ajuste fue el incremento del ahorro con tasas de interés elevadas. Se debe de tener en cuenta que los requerimientos de reserva (encaje legal) exigido por las autoridades financiaras hacia los bancos llegaron a representar en 1988 hasta el 80% de la captación, por lo que la oferta monetaria a través de este instrumento se redujo sustancialmente y con ello el incremento de las tasas de interés. Se debe de tener presente también que el financiamiento a la vivienda formaba parte de los llamados "cajones selectivos de crédito" y de que los lineamientos establecidos por el PNV de 1984 enfatizan en el papel de la vivienda como reactivador de la economía.

3.1.4. Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU)

Dos años después de la creación del FONHAPO, en 1983 se crea el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU). Su origen obedece al objetivo explícito de atender la demanda de vivienda de la población de bajos ingresos (de 1 a 2.5 salarios mínimos) del Distrito Federal, principalmente de la población no asalariada. Por otro lado, la población de demandantes de crédito podía estar constituido ya sea, como miembros de sociedades cooperativas, como miembros de grupos organizados o bien, como personas físicas.

Para el logro de dicho objetivo, el FIVIDESU contemplo en sus inicios programas como dotación de infraestructura y urbanización básica, parques de materiales, vivienda en renta, entre otros. No obstante, se sabe que han sido tres los programas básicos: a) programa de vivienda terminada; b) programa de vivienda progresiva; c) programa de mejoramiento de vivienda.

De 1983 a 1989 el FIVIDESU operó, para el financiamiento de vivienda, con recursos de origen fiscal (aportaciones federales) y esquemas crediticios en salarios mínimos. Específicamente, los programas y condiciones básicas de su operación se presentan en el cuadro 3.7.

Cuadro 3.7. FIVIDESU: POLITICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1983-1989)

Población acreditada	Población con ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos, preferentemente no asalariada, pudiendo estar constituidos como miembros de sociedades cooperativas, grupos organizados y/o personas físicas
Monto de crédito	Crédito máximo autorizado de 3 500 salarios mínimos diarios
Tasa de interés	Igual al porcentaje de incremento al salario mínimo aplicado al saldo insoluto. **A partir de 1987 fijado en base a la evolución del CPP.**
Amortización	Pagos fijos mensuales estimados sobre la base de saldos insolutos semestrales. Se espera que el beneficiario no se vea afectado en más del 25% del ingreso familiar
Plazo de amortización	20 años
Acceso a suelo	a) Adquisición directa. El FIVIDESU compra predios que incorpora a su reserva territorial. El valor del terreno se traduce en el precio de la vivienda b) Aportación del grupo social. El valor del terreno aportado por los demandantes se considera como parte o total del enganche

Fuente: Elaboración propia en base a FIVIDESU, 1998, Campos (1995), Villavicencio (1998).

3.2. Políticas de crédito habitacional en el contexto de las políticas de cambio estructural (1988-1998)

Se propugna la reforma de las políticas, instituciones y normas gubernamentales para que los mercados inmobiliarios puedan funcionar más eficientemente, y el abandono del apoyo limitado y basado en proyectos de los organismos públicos que se ocupan de la producción y el financiamiento de viviendas. Se aconseja a los gobiernos que dejen de lado su anterior función de productores de vivienda y que asuman el papel de facilitadores en la totalidad del sector (Banco Mundial, 1994, *Vivienda, un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington. Citado por Imas, 1997:141).

3.2.1. Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

1989 marca el inicio de nuevas reglas de operación para el FONHAPO. Se insiste en la atención a los sectores con menores ingresos (de hasta 2.5 SM), preferentemente no asalariados. En principio, con estas nuevas reglas, este organismo advierte que el acreditado aceptará los cambios en las condiciones crediticias, que por circunstancias económicas del país se vea obligado a adoptar el FONHAPO.

Las nuevas condiciones financieras para los acreditados exigidas por el FONHAPO son las que se aprecian en el cuadro 3.8.

Cuadro 3.8. FONHAPO: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1989)

Crédito	Fijado en número de veces del salario mínimo (VSM). El costo de las acciones promovidas por este organismo oscilan en un rango que va de 500 a 2500 VSM. Las acciones más económicas corresponden a las de lotes con servicios y de mejoramiento de vivienda; del otro lado se ubican las acciones de vivienda terminada.
Tasas de interés	De dos tipos: a) tasa de interés por actualización y equivalente al incremento del salario mínimo y, b) **tasa de interés real** del 3% para créditos de hasta 2000 VSM y 4% para créditos de 2001 a 2500 VSM que se capitalizan mensualmente al saldo insoluto.
Amortización	Pago mensual fijado de acuerdo a la evolución de los salarios y las tasas de interés real. Se estima que los pagos mensuales representan entre el 15 y 61%, equivalente a 4.5 y 18.3 salarios mínimos mensuales. El plazo de recuperación del crédito es entre 6 y 13 años (menor para los créditos menores).
Enganche	5% para créditos de hasta 1400 VSM y 10% para créditos superiores
Subsidio	Entre el 2% y el 38% del valor del crédito. Para créditos mayores a 1850 VSM no hay subsidios. Subsidios mayores para créditos menores aplicable en dos etapas: base (al inicio) y por buen pago (al final)

Fuente: Elaboración propia a partir de FONHAPO (1989).

Haciendo la comparación entre este esquema y el que funcionó desde 1987, los cambios más importantes son los siguientes. Primero, las tasas de interés se manejan en este nuevo esquema en términos reales, lo que quiere decir que se ubican por encima del índice inflacionario. Por

ejemplo, si se toma en consideración que en 1989 la inflación se ubicó en 19.7%, los intereses que pagaron los beneficiarios fue de aproximadamente 23%. Lo destacable de este hecho fue que la capitalización del crédito comienza girar sobre la lógica de rentabilidad (que en este caso es equivalente al 3% y 4%, ver cuadro 3.8) aunque, enfaticemos, menor al mercado. En este sentido, una interpretación de lo anteriormente señalado se refiere a que las condiciones crediticias en sí no plantean un tipo de subsidio por la vía de las tasas de interés, como anteriormente venía ocurriendo. En todo caso, la virtud de este esquema estaría representada por el margen entre el costo de capital de adquirir un crédito en el mercado privado y el costo de este organismo. Concretamente, para 1989 la tasa de mercado medido por el CPP se ubicó en 44.6% y la tasa de FONHAPO en 23%, un margen de 20 puntos porcentuales aproximadamente.

Por otro lado, siguiendo con la comparación, se observa una disminución de los subsidios, de base y por buen pago, ya que de un rango del 30% al 40% en 1987, se pasa a uno entre el 2% y el 38%; además como se señaló, desaparecen los subsidios para programas con un costo superior a 1850 VSM. Se puede observar también, la extensión en los plazos de amortización: en 1987 los plazos de recuperación del financiamiento son entre 7 y 8 años, mientras que en 1989 se ubican en un rango que va de 6 a 13 años. Otro aspecto destacable es el hecho de que se comienzan financiar acciones mucho más económicas, así, mientras que 1987 el valor mínimo de los créditos era de 1200 VSM, para 1989 se reducen a 500 VSM. Esto obedece a que, desde principios de los noventa, el grueso de las acciones se concentran en el mejoramiento de la vivienda, contrario a lo que sucedió en el periodo 1983-1988 en el que se privilegiaron aquellas acciones de vivienda progresiva.

En cuanto a la forma de fondeo de este organismo, la mezcla de recursos a partir de 1989 ha sido como se aprecia en el cuadro 3.9. Destacan en este proceso los flujos derivados del Banco Mundial; a esto se le atribuye la menor capacidad de maniobra del FONHAPO en el financiamiento habitacional, además de que desde entonces el Banco Mundial condiciona los créditos para la adquisición del suelo (Ortiz, *op. cit*). Finalmente, contrario al comportamiento de los flujos de recursos externos, un aspecto que marca una tendencia hacia la desaparición

del FONHAPO es el hecho de que los recursos provenientes del Plan Nacional de Vivienda, de ser del 4.9% en 1990, disminuyen a 1.5% en 1992 (*ibid*).

Cuadro: 3.9. FONHAPO: EJERCICIO PRESUPUESTAL REAL POR FUENTES, 1989-1996
(Porcentajes)

Año	Presupuesto Ejercido	Recursos Fiscales	Recursos Propios	Financiamiento Banco Mundial
1989	210,526.3	22.4	36.3	41.3
1990	325,212.8	25.5	29.1	45.4
1991	305,069.9	32.4	24.3	43.2
1992	330,474.6	36.2	18.1	45.7
1993	184,163.7	21.2	38.6	40.2
1994	151,039.1	18.8	36.7	44.5
1995	154,699.4	30.3	45.0	24.7
1996	228,224.6	43.5	56.5	00.0

Nota: Ejercicio presupuestal en miles de pesos constantes.

Fuente: FONHAPO (1997)

Finalmente, a partir de 1997, FONHAPO "ha entrado en un proceso de transformación en organismo de segundo piso, que promueva, a través del ahorro familiar el acceso a la población de bajos ingresos a un crédito hipotecario **acorde a su capacidad de pago real**, mediante el programa denominado Casa-Ahorro". (Orta V. 1997:203. Enfasis nuestro). En este nuevo programa, **los créditos se otorgan si existe un ahorro previo de los acreditados que garantice el pago del enganche y las mensualidades**. También se busca que los créditos sean individuales y un tipo de financiamiento basado en esquema "Llave en Mano", donde los constructores ofertan las viviendas dentro de los parámetros establecidos por FONHAPO (SEDESOL, 1999).

Dicha transformación de FONHAPO ha implicado, en el caso de la Ciudad de México, incrementos significativos tanto en la magnitud del crédito como de los metros cuadrados de construcción,[37] tal como se aprecia en el cuadro 3.10.

[37] De acuerdo a Villavicencio (1996), entre 1988 y 1995, los créditos otorgados por FONHAPO y FIVIDESU no superaban los 50 m^2 de superficie construida.

Cuadro 3.10. FONHAPO: COSTO DE CREDITO Y SUPERFICIE CONSTRUIDA POR ACCION EN LA CIUDAD DE MEXICO (1998)

Costo del crédito en		Superficie construida por acción
VSMR	Pesos	
5 169	156 104	91 m^2
4 157	125 541	88 m^2
2 650-3 600	80 030-108 720	56-76 m^2

Fuente: Elaboración propia en base a FONHAPO, 1998

En estas condiciones, todo señala que este organismo deja de tener como población objetivo a aquella con menores ingresos, ya que por ejemplo, la nueva magnitud de los créditos supera incluso a los otorgados por el FOVI para ese mismo año, como se verá más adelante.

3.2.2. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

A partir de 1992 el INFONAVIT modifica sustancialmente su sistema de financiamiento en relación al de 1987. En un entorno de inestabilidad económica, se argumenta la necesidad de adecuar la Ley del Instituto en relación al financiamiento, la asignación de los créditos y a la elección de la vivienda que el beneficiario pueda adquirir con el crédito que reciba. Si bien con el sistema de financiamiento de 1987, dado el bajo nivel de recuperación crediticia, este argumento aparece, a partir de 1992 se enfatiza en el mismo y se busca que el instituto nunca más experimente una crisis de insolvencia como la vivida durante los ochenta. Así, para el logro de la recuperación total de los créditos otorgados, los aspectos más relevantes del nuevo sistema de financiamiento se presentan en el cuadro 3.11.

Cuadro 3.11 INFONAVIT: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1992)

Factores que se consideran para el otorgamiento del crédito	a) El salario del trabajador; b) la edad del trabajador; c) el saldo de la subcuenta de vivienda en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), **por cada salario mínimo mensual 1 punto**; d) número de aportaciones efectuadas por el patrón en favor del trabajador hacia el Instituto, **por cada bimestre de aportación 0.5 puntos**; e) el número de dependientes económicos del trabajador, **por cada dependiente se le adicionará el 10% del puntaje obtenido por los incisos anteriores hasta una máximo del 30%.**
Asignación del crédito	Se asigna conforme a un sistema de puntuación. El puntaje mínimo requerido varía de acuerdo a la entidad federativa de que se trate. Hay preferencia para aquellos trabajadores con mayor puntuación a partir del requerimiento mínimo. La atención de las solicitudes queda abierta dependiendo de los recursos del Instituto. Si un trabajador obtiene la puntuación mínima, su conyuge puede obtener un crédito hasta por le 50% del crédito del trabajador, siempre y cuando sea derechoabiente, haya trabajado en los dos años anteriores a la solicitud y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda. El monto del crédito se fija en número de veces del salario mínimo mensual vigente. Finalmente, el valor máximo de las viviendas financiadas es de 180 VSMM.
Tasa de interés	6% anual sobre saldos insolutos. Cabe aclarar que dicha tasa ha presentado variaciones, inclusive en este mismo año se pretendió que dicha tasa fuera 5 puntos superior al CPP.
Amortización	Plazo máximo de amortización de 30 años. El porcentaje de descuento para el pago de los créditos se define en base a los siguientes criterios: a) 20% para los trabajadores con 1 salario mínimo, b) 25% para los trabajadores con ingresos superiores. Finalmente, se hacen efectivas para este objeto las aportaciones patronales del 5% como lo establece el SAR

Fuente: Elaboración propia a partir de Catalán (1993), Campos (1995), Orta (1997) e INFONATEL (1999)

Este nuevo sistema de puntuación significó para 1992 y en el caso de la Ciudad de México, un requerimiento mínimo de 208 puntos. Al respecto, el entonces Director de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México señalaba que "dentro de esos 208 puntos uno de los requisitos centrales es tener ingresos entre tres y cinco salarios mínimos. Y con este requisito, estamos dejando fuera al 76% de la población de la ciudad" (Revah La Couture, 1993:77).

Otras de las novedades respecto al esquema anterior son las siguientes: a) se observa que las tasas de interés se incrementan de 4% a 6% o más; b) el plazo para la recuperación del crédito se amplia en 10 años, es decir, de un plazo de 20 años en 1987 se pasa a uno de 30 años a partir de 1992; c) finalmente, el porcentaje máximo de afectación pasa de 20% en 1987 al 25% en 1992.

También, a partir de este año, se introduce en este organismo el denominado sistema de financiamiento subasta, el cual consiste en la oferta de paquetes financieros hacia empresas constructoras de vivienda, mismas que colocan las vivienda entre los derechohabientes del Instituto. Cabe señalar que las empresas constructoras ganadoras deben pagar al INFONAVIT tasas de interés superiores al CPP; por ejemplo, en 1993 se subastó el primer paquete financiero, del cual resultaron rendimientos a favor del organismo equivalentes al CPP más 5.7 puntos porcentuales adicionales.

En relación al costo de los créditos en salarios mínimos, García y Puebla (*op. cit*) hacen notar que a partir de 1988 dichos costo se incrementa de manera notable, así por ejemplo, en 1988 un crédito equivalía a 74.5 VSM mientras que para 1993, 233.5 VSM, es decir, un incremento aproximado de 500% y que se explica principalmente por el comportamiento inverso entre los costos de las viviendas y el salario real del trabajador.

Con la reforma a la Ley del INFONAVIT en 1997, no se hace más que consolidar las reformas introducidas en 1992. Dentro de los lineamientos generales que pretenden guiar al INFONAVIT, se habla por ejemplo de adecuar el funcionamiento de este organismo con las nuevas leyes del sistema de pensiones e impulsar una mayor simplificación administrativa y otros aspectos como los que se resumen en el cuadro 3.12.

Cuadro 3.12. INFONAVIT: LINEAMIENTO GENERALES PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1997)

1. Trasladar las subcuentas de vivienda a las AFORES
2. Invertir las reservas de este organismo en valores del Gobierno Federal y de la Banca de Desarrollo.
3. Que las subcuenta de vivienda devenguen y paguen intereses superiores al incremento del salario mínimo del Distrito Federal.
4. **Apoyo al trabajador para que obtenga un crédito de la banca comercial.**
5. **Programas de cofinanciamiento del INFONAVIT con la banca.**
6. Amortización del crédito de acuerdo a los siguientes criterios: a) porcentaje de descuento sobre el salario del trabajador del 20% para percepciones de 1 SM; b) 25% para trabajadores con percepciones superiores. En caso de que el acreditado convenga con el Instituto se podrá establecer un factor de cuota fija en base al 30% de descuento sobre ingresos superiores a 4 SMM y un plazo de amortización de 15 años.

Fuente: Orta (1997) e INFONAVIT (INFONATEL)

Finalmente, una de las preocupaciones expresada por altos funcionarios del INFONAVIT con respecto al sistema de puntuación fijada desde 1992, aludía al elevado nivel del mismo. En la actualidad, el puntaje mínimo exigido para el Distrito Federal y el Estado de México es de 140 y 110 puntos respectivamente; aunque, cabe la posibilidad, de que el trabajador negocie su financiamiento directamente con las empresas inmobiliarias aún sin reunir dicho requerimiento. Por esta vía, la condición principal es que el trabajador obtenga ingresos superiores a 4.5 salarios mínimos mensuales. En este mismo tenor, algunas entrevistas realizadas a trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y que fueron premiados para adquirir financiamiento habitacional, arrojan datos importantes en relación al perfil de los beneficiarios. Los resultados se sintetizan en el siguiente cuadro (3.13)

Cuadro 3.13.

1. Año del crédito y empresa intermediaria: 1998, CEDROS, S.A.
2. Ubicación de los departamentos: Delegación Iztapalapa, Colonia López Portillo
3. Costo y metros de construcción: 195 mil pesos, 55 m^2
4. Atribuyen su selección a los años de antigüedad en el trabajo (20 años) y el nivel de ingresos (4 100 pesos mensuales); aunque comentaron que "una compañera de trabajo salió sorteada y tiene 5 años trabajando [...] es nutriologa y gana lo mismo que nosostros"
5. Respecto a los años de antigüedad de trabajo, destacan que con las reformas del Instituto en 1992 se vieron beneficiados en el sentido de que su saldo de la subcuenta de la vivienda se incrementó de manera sustancial. Concretamente, de 1977 a 1992 el saldo (por aportaciones patronales) registrado apena rebasaba los 1 100 pesos y de 1992 a 1997 dicho saldo registró un monto aproximado a 11 000 pesos.
6. El crédito recibido se pactó a 30 años y el porcentaje de descuento es del 30% sobre su salario integrado, es decir, 1 200 pesos mensuales.

Elaboración propia a partir de entrevista a la Señora Alejandra Sil, Septiembre de 1999.

En síntesis, si bien las nuevas reglas de operación del INFONAVIT no desconocen a ningún estrato de ingresos para el financiamiento de vivienda, los nuevos mecanismos de financiamiento y los datos aquí presentados señalan que las mayores probabilidades para ser sujeto a financiamiento lo tienen aquellos trabajadores con un nivel medio de ingresos. Lo anterior de alguna forma coincide con otros estudios que apuntan que los organismos constituidos a partir de fondos solidarios (INFONAVIT y FOVISSSTE) logran cubrir a la población ubicada mayoritariamente entre 4 SM y 7 SM (Imas, *op.cit*).

3.2.3. Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI)

En el marco de la desregulación financiera y en el proceso de la reprivatización de la Banca, a partir de 1989 esta institución deja de financiar formalmente las actividades del Estado con la desaparición del encaje legal. Como se ha dicho, a partir de este año dicho requerimiento de reserva fue reducido del 80% al 30% y manejado en términos de "coeficiente de liquidez", mismo que posteriormente desaparece. Este proceso ha implicado la liberalización de las tasas de interés y la cancelación de créditos selectivos como lo fue el caso de la vivienda. De esta forma, el financiamiento otorgado por el sistema bancario que en 1988 se concentraba en

un 71% en el sector público, hoy día se destina en un 88% al sector privado. Así, en el periodo 1988-1993 el crédito a la vivienda ha crecido en un 375% (Ortiz Guillermo, *op. cit.*).

Así, una vez que la banca comercial retiró su apoyo al financiamiento de vivienda de interés social, se propone que el FOVI juegue un papel más activo en la promoción del financiamiento a la vivienda. En este contexto, los cambios más significativos en relación a su esquema crediticio a partir de este año son los que se señalan en el cuadro 3.14.

Cuadro 3.14. FOVI: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1989)

Tasa de interés	De mercado, es decir, fijada sobre el CPP más 5 puntos porcentuales
Plazo de amortización	30 años
Enganche	20% sobre el valor del crédito

Fuente: Imas (1997)

Destaca también el hecho de que en ese año la intervención de los promotores de vivienda hace que se vuelvan un actor importante en la construcción y comercialización de la vivienda de interés social. Se busca que éstos compitan entre sí "al ofrecer a FOVI una determinada comisión en el momento de ejercer los derechos de crédito de largo plazo ganados en las subastas, por lo que en este sistema se premia a los promotores más eficientes" (Werner, 1995:18), además de que asuman el riesgo respecto a la construcción y comercialización de la vivienda. El nuevo papel que asume el FOVI como una institución de fomento, busca explícitamente reactivar e incentivar a la industria de la construcción habitacional. Dentro de los avances en este sentido, destaca el hecho de que en el periodo de 1989 a 1994, este organismo había otorgado financiamiento a la banca por 8 700 millones de pesos, generando con ello más de 800 mil empleos a nivel nacional (Werner, *ibid*). Finalmente, con la aparición en 1994 de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES)[38] este

[38] Son instituciones financieras que intentan complementar las funciones de la banca comercial en relación a la canalización de créditos. Dado que estas instituciones no se encuentran facultadas para captar ahorro directo del público, sus principales fuentes de financiamiento lo constituyen las entidades financieras del país y del extranjero, así como la colocación de títulos de deuda en el mercado de valores. Otra característica de estas instituciones lo constituye su nivel de especialización, es decir, trata de abarcar a aquellos sectores que por otra vía no son susceptibles de financiamiento. Hasta 1997 las SOFOLES autorizadas por la SHCP ascendían a 31, dentro de las cuales el 50% se especializan en el sector inmobiliario y es sabido que buena parte de sus recursos provienen del FOVI.

proceso se profundiza, ya que hasta 1996 lograron acumular 26 490 derechos de crédito subastados por FOVI (Orta, *op. cit.*)

Respecto a las fuentes de fondeo de este organismo, con la desaparición de la parte proporcional de los requerimiento de reserva bancario (encaje legal) destinada a la vivienda de interés social, los recursos provenientes del gobierno federal se han venido complementado con los préstamos del Banco Mundial. De hecho, desde 1986 dicho organismo participó con el 21.6% (32.3 millones de nuevos pesos corrientes) del presupuesto ejercido por el FOVI (Campos, 1995). Se sabe, aunque sin mucha precisión, que los préstamos de este organismo se han convertido en una constante durante la presente década; más recientemente se conocen flujos en 1995 y 1996 por una magnitud de poco más de 2 mil millones de pesos (Connolly, *op. cit.*) y en 1998, en proceso de gestión se encontraba otro préstamo por un monto equivalente a 800 millones de dólares (Imas, *op. cit.*).

Por otro lado, a lo largo de la presente década este organismo ha implementado cambios referentes al factor de pago de cada uno de los créditos "financiados". Anteriormente, el factor mínimo se establecía en 10 pesos por cada mil de préstamo y actualmente se ubica en 7.5 pesos. Los demás criterios para la concesión de los créditos hasta hoy se ilustran en el cuadro 3.15.

Cuadro 3.15. FOVI: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1996-1999)

Beneficiario	Cualquier persona **capaz de obligarse con la institución financiera**, con ingresos comprobables y suficientes.			
Plazo de amortización	30 años, pudiendo variar dependiendo de la evolución de los salarios en relación con la tasa de interés.			
Amortización	Factor de pago dependiendo del tipo de la vivienda. Por ejemplo, a) 7.5 pesos por cada 1000 de crédito para tipo A; b) y para la vivienda tipo B de 10 pesos por cada 1000 de crédito. Además, dicho pago estará ligado al incremento salarial.			
El Crédito	Se ajusta cada mes con base en el INPC			
Monto de crédito en SMMDF y pesos				
Fecha	A1 (85 SMMDF)	A2 (100 SMMDF)	A3 (130 SMMDF)	A4 (160 SMMDF)
Diciembre de 1996	78 599	92 470	120 210	147 951
Agosto de 1998	103 343	121 580	158 055	194 529
Julio de 1999	121 174	142 557	185 324	228 092

Fuente: elaboración propia en base FOVI, 1998 y 1999

Finalmente, con datos de septiembre de 1999 y para el caso de la Ciudad de México, los ingresos mínimos requeridos para una vivienda tipo A1 (55 m^2)[39] son de 8 000 pesos mensuales (7.8 SMM aproximadamente), un nivel de enganche de 39 000 pesos y pagos mensuales equivalente a 2 000 pesos[40]

3.2.4. Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU)

A partir de 1989 el FIVIDESU inicia un periodo de transformaciones en el cual destacan fundamentalmente dos aspectos. En primer lugar los recursos federales canalizados por la vía del Departamento del Distrito Federal disminuyen, para ubicarse, de acuerdo a este organismo, sobre el 21% del costo total de las viviendas. En segundo lugar, ante esta contracción de recursos públicos, el financiamiento bancario cobra fuerza y en esa medida se introduce la lógica de la **individualización** de los créditos. En este sentido, de acuerdo al FIVIDESU, en agosto de 1989 este organismo firma un convenio con Banca SERFIN para la

[39] Incluye 2 recamaras, sala, comedor, cocina, baño y patio de servicio.
[40] Entrevista realizada a la empresa GALAXIA S.A. inscrita al padrón del FOVI.

construcción de viviendas, mismo que empieza a operar a partir de 1990 y finaliza hasta 1993. Los cambios más significativos en cuanto a las condiciones crediticias se resumen en el siguiente cuadro (3.16):

Cuadro 3.16. FIVIDESU: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1989-1993)

Monto de crédito	Crédito máximo autorizado de 3,500 salarios mínimos para las obras ejecutadas con recursos fiscales; y de 3,000 salarios mínimos para las obras financiadas con recursos bancarios (Banca SERFIN). Adicionalmente, se exige **que el demandante aporte el suelo** para la vivienda.

Fuente: FIVIDESU, 1998.

En 1993 se da por terminado el convenio establecido con Banca SERFIN y a partir de 1994 dicha institución es sustituida por el FOVI. Desde el punto de vista de los recursos para la ejecución de las acciones de vivienda, y ante la práctica desaparición de los recursos públicos, el FIVIDESU a partir del convenio firmado con FOVI y cuyo intermediario financiero es BANAMEX, se convierte ahora en un organismo promotor y facilitador de vivienda a través de los llamados "créditos puente"[41].

En noviembre de 1995 el Departamento del Distrito Federal (DDF) firma un convenio con el INFONAVIT, en el cual se establece el compromiso por parte de FIVIDESU de dotar de financiamiento a aquellos derechohabientes de ese Instituto con un puntaje menor o igual a 100. Finalmente, a partir de 1997 el FIVIDESU reconoce una nueva etapa, aunque en realidad mantiene una continuidad en términos de la visión para enfrentar las demandas habitacionales; es decir, actuar como promotor y facilitador. Así, la estrategia de financiamiento se basa en los promotores privados y sociales, en la coordinación con otros organismos como el FOVI y el INFONAVIT, y con los recursos provenientes de la banca privada. Los programas reconocidos en este año se resumen en el cuadro 3.17.

[41] Es aquel donde el FOVI financia al promotor y/o constructor para la edificación y mejoramiento de la vivienda bajo la intermediación de la Banca comercial.

Cuadro 3.17. FIVIDESU: TIPOS DE PROGRAMAS
(1997)

Vivienda terminada	Es un tipo de financiamiento que incluye desde el terreno hasta los servicios básicos. Este tipo de crédito es fondeado por FOVI e INFONAVIT. Se utilizan los prototipos o cajones tipo A y B de FOVI
Vivienda progresiva	Este tipo de financiamiento incluye proyecto, trazo de lotificación, urbanización y, de acuerdo al monto de crédito, la construcción de plataformas de cimentación o pie de casa de 35 a 49 m^2. El financiamiento para este programa es de hasta por 2 100 salarios mínimos diarios
Mejoramiento de vivienda	Este tipo de financiamiento se hace efectivo para los casos de edificaciones existentes; por lo cual, son útiles para ampliación de la vivienda, acabados y reforzamiento estructural. Se incluye en este programa asesoría técnica. Finalmente, el crédito en materiales es por un máximo de 1 500 salarios mínimos diarios
Lotes con servicios	Este programa comprende proyecto, trazo de lotificación, introducción de servicios y suelo (reserva del FIVIDESU). El monto máximo del crédito es por 1 100 salarios mínimos diarios
Parque de materiales	Es un programa de apoyo a los autoconstructores. Se reconocen 6 parques distribuidos en la ciudad de México que operan con precios inferiores al mercado y sin cargo por flete.

Fuente: FIVIDESU, 1997

Un cambio importante en las condiciones crediticias de este organismo a partir de 1997, reside en el hecho de que se dejan de contemplar como sujetos de créditos a la población no asalariada del Distrito Federal. De acuerdo al propio FIVIDESU, en estas condiciones se dejó de atender al 62% de la población de las organizaciones sociales. Se reconoce como un avance en este sentido la certificación laboral de este tipo de demandantes por parte del Fideicomiso; sin embargo, éstos quedan sujetos a investigación por parte de la banca. En suma, la institucionalización de los trabajadores informales como beneficiarios de los organismos de la vivienda, en este caso el FIVUDESU, se pierde con estas nuevas reglas, y como hemos visto al analizar los organismos nacionales, se suma a lo acontecido con el FONHAPO.

Finalmente, las condiciones financieras de los créditos que promueve y facilita este organismo se resumen en el cuadro 3.18.

Cuadro 3.18. FIVIDESU: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1997)

Valor del crédito	Ingreso requerido	Enganche	Pago mensual
Vivienda Terminada (crédito FOVI)			
a) 100 SMDF (44.7 m²) 109 591 pesos b) 130 SMDF (44.7 m²) 142 472 pesos c) 40 000 UDIS (36 m²) 68 000 pesos	a) 3.73 SMM 2 960 pesos b) 5.98 SMM 4 750 pesos c) 2.28 SMM 1 813 pesos	a) 13.8 SMM 10 960 pesos b) 17.96 SMM 14 217 pesos c) 6.85 SMM 5 410 pesos	a) 0.93 SMM 740 pesos b) 1.62 SMM 1 282 pesos c) 0.46 SMM 367 pesos
Vivienda Progresiva			
2 100 VSMD (6 x 6-15 m.) 55 515 pesos	2.3 SMM 1 851 pesos	00.00	136 pesos
Mejoramiento de Vivienda			
1 500 VSMD 39 675 pesos	1.5 SMM 1 190 pesos	00.00	136 pesos
Lotes con Servicios			
1 100 VSMD 29 095 pesos	1.1 SMM 873 pesos	00.00	198 pesos

Fuente: FIVIDESU, 1998

3.2.5. Fideicomiso Programa Casa Propia (FICAPRO)

El FICAPRO se crea el 16 de noviembre de 1987. Fundamentado en los programas de reconstrucción de vivienda en el centro de la Ciudad de México (Renovación Habitacional Popular y Fase II) posteriores a los sismos de 1985, plantea como objetivo central el financiamiento para adquisición en propiedad de la vivienda en alquiler, con preferencia para renta congelada y en favor de los arrendatarios (FICAPRO, 1998).

El 25 de abril de 1990 el Jefe del D.D.F. solicita la transformación del Fideicomiso Programa Casa Propia como entidad paraestatal. Se busca con esto dotar de autonomía al fideicomiso, con facultades para convenir y contratar en forma directa los recursos financieros con las diversas fuentes de créditos. El 2 de julio de 1990 el Presidente de la República por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto autoriza la constitución del Fideicomiso Programa Casa Propia como Entidad Paraestatal (GODDF, 1994).

El 10 de abril de 1996 el FICAPRO se sectoriza a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), "siendo ésta su órgano normativo para la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación de sus objetivos" (GODDF, 1997: 12). Finalmente, el 29 de diciembre de 1998, se publica el decreto mediante el cual se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal, constituyéndose así en el organismo encargado de "diseñar, elaborar, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda" (GODDF, 1998).

Al principio de su gestión y hasta 1993, el FICAPRO operó gracias a fuentes de financiamiento de la Banca[42] y líneas de crédito como las provenientes del FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE, en programas de adquisición y mejoramiento de vivienda. Por otro lado, de acuerdo al Fideicomiso, el Programa de Transformación de Vecindades en Vivienda Digna operó gestionando y concretando financiamiento directamente con la banca comercial a través de promotores privados, principalmente en el periodo 1992-1994; no obstante, se reconoce el poco éxito obtenido a raíz de los altos costos financieros, el retiro de la Banca del mercado inmobiliario[43] y, por lo tanto, de la escasez de créditos hipotecarios para aquellos sectores de la población con menor presupuesto. Finalmente, se señala también la importancia que tuvo la línea de crédito del FONHAPO para desarrollar el programa de Adquisición de Vivienda Usada, misma que culminó en 1993 (FICAPRO, *op. cit.*).

---

[42] Hasta 1989 pública.

[43] A raíz de la crisis económica-financiera sufrida en 1994, uno de los sectores más severamente afectado fue precisamente el mercado inmobiliario, que desde 1992 y hasta 1994 estuvo fuertemente impulsada por la banca comercial; algunas estimaciones señalan que "la cartera hipotecaria de vivienda media y residencial de la banca comercial pasó del 29% del total en 1990 al 63% en 1993. (Connolly, 1997:45, citando a Barragán, 1994:96). Este fenómeno llega a su límite en 1994 cuando, por efectos de la crisis, los créditos se vuelven impagables y con ello la emergencia del problema de la cartera vencida.

En resumen, de acuerdo a lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que durante esta primera etapa (1987-1993) el Fideicomiso presentó serias limitaciones financieras para el cumplimiento de sus objetivos; de hecho, podemos hablar de un periodo en el cual FICAPRO se encontraba en proceso de consolidación. Lo anterior se explica fundamentalmente por los siguientes elementos. En primer lugar, este organismo tiene la desdicha de nacer en un periodo de cambios sustanciales en términos del proyecto económico nacional (política de reforma estructural). En segundo lugar, hemos visto que a partir de 1987 tanto el INFONAVIT como el FONHAPO enfrentan serios problemas de insolvencia financiera (descapitalización), por lo que desde entonces modifican sus condiciones crediticias con tendencia hacia el "endurecimiento", de tal manera que dichos organismos realmente no se constituyen en fuentes importantes de fondeo para el FICAPRO.

A partir de 1994 se publican las nuevas Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del FICAPRO[44] en sustitución de las que venían operando desde 1987. El objetivo se expresa en los mismos términos, es decir, "atender la problemática del sector inquilinario, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas; así como fomentar el arraigo de los inquilinos en las colonias y barrios, en donde han habitado por largo tiempo, principalmente del Centro de la Ciudad de México".

Los recursos con los cuales operaba el FICAPRO se constituían principalmente de tres fuentes: a) de las aportaciones del Gobierno Federal por conducto del Departamento del Distrito Federal; b) de las líneas de crédito que obtenga de las dependencias y organismos de vivienda; c) del financiamiento que reciba de las instituciones de crédito y de los intermediarios financieros.

Finalmente, el financiamiento otorgado durante esta segunda fase (1994-1996) se basó en tres programas principalmente: a) adquisición en propiedad de vivienda en renta, b) mejoramiento de vivienda en renta, c) reconstrucción de vecindades. Los detalles se pueden ver en el cuadro 3.19.

[44] Estas reglas se derivan de la resolución sobre la constitución del FICAPRO en una entidad paraestatal.

Cuadro 3.19. FICAPRO: TIPOS DE PROGRAMAS
(1994-1996)

Adquisición en propiedad de vivienda en renta	Financiamiento a inquilinos para adquirir la vivienda y/o local que han rentado por largo tiempo. Línea de crédito FONHAPO
Mejoramiento de vivienda en renta	Financiamiento a inquilinos para consolidar y mejorar el patrimonio adquirido. Esto es, el financiamiento es aplicado una vez que se han adquiridos los inmuebles con base al programa anterior. Línea de crédito FONHAPO
Reconstrucción de vecindades	Se pretende promover la renovación urbana en aquellas zonas prioritarias de la Ciudad de México, que demandan acciones de sustitución de vivienda por los inquilinos que la adquieran. Consiste en el otorgamiento de crédito a inquilinos para que adquieran, a valor de suelo, los inmuebles que habitan. Finalmente, se busca que en una segunda fase, la constitución de condominios en esos inmueble y la individualización de los créditos Líneas de crédito FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE

Fuente: Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (1997) y FICAPRO (1998)

Las líneas de financiamiento previstas por los 3 programas antes descritos, se basan en el entendido de una coordinación entre el FICAPRO y los titulares de los Organos de Gobierno de otras entidades paraestatales[45], y una concertación con organismos financieros públicos y privados. En este sentido, FICAPRO coordina sus acciones con FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO, FOVI, BANOBRAS, PRONASOL y otras entidades de la Administración Pública Federal.

[45] Las reglas de Operación de 1994 no especifican que entidades paraestatales intervienen en este proceso, aunque se puede intuir que hace referencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico (SHCP) y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

De esto resulta un Sistema de Intermediación Crediticia en el cual FICAPRO interviene fundamentalmente como gestor, supervisor e intermediario del proyecto. Concretamente, a partir de la solicitud de los inquilinos interesados en adquirir la propiedad de la vivienda (previo acuerdo de venta por parte del propietario), FICAPRO inicia la gestión crediticia ante las fuentes de financiamiento y, finalmente, supervisa las acciones de mejoramiento, de rehabilitación y de la construcción de vivienda nueva por cuenta de terceros.

En relación a las políticas de crédito, las Reglas de Operación de 1994 se limitan a señalar que *las líneas de crédito que FICAPRO conviene con FONHAPO, FOVISSSTE e INFONAVIT respetarán a la población objetivo (población beneficiaria) y las condiciones financieras de cada uno de los organismos señalados.*

En el caso concreto del financiamiento para la adquisición y reconstrucción de vecindades y que se constituyan en condominios, FICAPRO negocia la adquisición del inmueble como terreno, utilizando para el pago una aportación de los inquilinos equivalente a un 40% o 50% del valor total del predio. Por otro lado, para la construcción de viviendas nuevas, FICAPRO gestiona ante el FOVISSSTE, INFONAVIT o FONHAPO el pago anticipado del 20% del costo total de las viviendas que correspondan a sus respectivos derechoabientes.

Ya en la tercera fase de este organismo (1996-1998), en marzo de 1997 se hacen públicas las nuevas Reglas de Operación; no obstante, dichas reglas comienzan a funcionar a partir de 1996. A diferencia de las Reglas de Operación anteriores, en estas se reconoce abiertamente la adecuación del FICAPRO a las políticas de disciplina en el gasto público y estabilización de la economía.

En esta lógica, se aceptan los postulados planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Vivienda 1995-2000, en el sentido de "reorientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los sectores público, privado y social para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda". Además, se establece "como línea de acción prioritaria el fortalecimiento institucional de los

organismos promotores de la vivienda a través de una transformación estructural en sus mecanismos de financiamiento"; es decir, la ampliación de los plazos de amortización de los créditos, la disminución de subsidios, garantizar la recuperación crediticia, etc. Finalmente, sigue siendo un elemento central en la acción de este organismo la política del gobierno del Distrito Federal en el sentido de evitar el despoblamiento y arraigar a la población del centro de la ciudad.

En este contexto, uno de los cambios importantes se presenta en el ámbito de la coordinación con otros organismos, esto es, se reconoce la participación activa del FOVI[46], las Sociedades de Objeto Limitado (SOFOLES) y las instituciones Bancarias como fuentes de financiamiento, además de los organismos con los cuales gestiona sus programas. Así, a partir de 1996, el FICAPRO opera en base a 3 programas: a) suelo-vivienda, b) vivienda digna y, c) adquisición y mejoramiento. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 3.20, éstos no representan cambios sustanciales en relación a los programas de financiamiento anteriores.

[46] Cabe señalar que ya desde 1995 se sabe de la intervención del FOVI como organismos financiero del FICAPRO.

Cuadro 3.20. FICAPRO: TIPOS DE PROGRAMAS
(1996-1998)

SUELO-VIVIENDA. Consiste en la adquisición de vecindades como suelo urbano para sustituirlas por vivienda nueva acorde a las posibilidades de pago del grupo de inquilinos. El valor de la vivienda esta determinado por el costo del suelo (crédito FICAPRO) más el costo de la construcción (créditos FOVI, INFONAVIT, FONHAPO, etc.). El crédito para vivienda nueva se hace efectivo si se ha cubierto al menos el 80% del financiamiento otorgado para la adquisición del suelo.	
ADQUISICIÓN Y MEJORAMIENTO. Consiste en el financiamiento a inquilinos para la adquisición de departamentos en edificios habitables, o bien que requieran de un mejoramiento o rehabilitación. El valor de la vivienda está determinado por el costo del edificio, más el costo de las obras de rehabilitación (créditos FOVI, INFONAVIT, FONHAPO, etc.). El plazo máximo para la aportación del beneficiario (enganche) es de 6 meses.	
VIVIENDA DIGNA. Este programa considera aquellos inmuebles que por su deterioro físico son considerados como de alto riesgo estructural. Dichos inmuebles pretenden ser sustituidos por vivienda nueva, por lo que el financiamiento consiste en la adquisición del suelo (subsidiado) y su posterior edificación de vivienda. El valor de la vivienda esta determinado por el costo del suelo, más el costo de la edificación. La edificación de la vivienda sólo podrá iniciarse si se ha cubierto al menos el 80% de la aportación del beneficiario (enganche) en un plazo de 12 meses.	
Amortización	a) 7.5 pesos por cada 1,000 de crédito si el valor de la vivienda es menor o inferior a 100 salarios mínimos mensuales del D.F. b) 10 pesos por cada 1,000 de crédito si el valor de la vivienda es menor o inferior a 130 salarios mínimos mensuales del D.F.
Plazo de amortización	Plazo máximo de 30 años

Fuente: Elaboración propia en base al FICAPRO (1996) y la Gaceta Oficial del Distrito Federal (1997)

Finalmente, como se apuntó con anterioridad, desde 1994 el FICAPRO ha enfatizado que en el financiamiento para la construcción de vivienda nueva, las condiciones financieras se ajustaran a las políticas de las propias instituciones bancarias o gubernamentales con las que este organismo concerte. No obstante, el propio organismo cuenta con datos sobre las condiciones financieras de los distintos programas, que para el año de 1996 se presentaban de la siguiente manera.

Cuadro 3.21. FICAPRO: POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA (1996)

Concepto	Suelo Vivienda (44 m²)*	Adquisición y mejoramiento	Vivienda digna (44 m²)*
Costo del suelo	Total: 16 152. Subsidio FICAPRO: 9 000 Aportación :7 152. Pago mensual: 750 Pago en 12 meses		
Valor de la vivienda	Tipo A: 77 750 pesos Tipo B: 93 028 pesos	Tipo A: 77 750 pesos Tipo B: 93 028 pesos	Tipo A: 77 750 pesos
Enganche	Tipo A: 43 000 pesos Tipo B: 51 000 pesos	Tipo A: 15 550 pesos Tipo B: 18 606 pesos	Tipo A: 15 550 pesos
Amortización mensual	Tipo A: 441 pesos Tipo B: 703 pesos	Tipo A: 420 pesos Tipo B: 670 pesos	Tipo A: 380 pesos
Ingreso mensual requerido	Tipo A: 1 763 pesos Tipo B: 2 814 pesos	Tipo A: 1 679 pesos Tipo B: 2 679 pesos	Tipo A: 1 516 pesos
Plazo de amortización	30 años	30 años	30 años

(*) Incluye 2 recamaras, estancia-comedor, cocineta, baño, patio de servicio y acabados mínimos.

Fuente: elaboración propia en base al FICAPRO (1996) .

3.3. Síntesis y conclusiones

Como se ha apuntado, las políticas de crédito se constituyen en uno de los ejes centrales que explican con mayor claridad el carácter social de la política de vivienda y, consecuentemente, la convergencia o divergencia hacia los sectores de la población que, en el discurso, pretenden cubrir los diferentes organismos financieros de vivienda aquí analizados. Este proceso, claramente se encuentra permeado por los ajustes y reformas económicas que ha experimentado el país desde los ochenta; de tal forma que la mayor parte de los esquemas de financiamiento han venido mostrando una tendencia hacia el endurecimiento, lo cual pone en desventaja a aquellos demandantes con menores niveles de ingresos.

Un elemento común, característico de la problemática interna de los organismos de vivienda (FONHAPO, INFONAVIT y FOVI) durante el periodo de ajuste macroeconómico (1982-1987), se refiere a la incapacidad e insolvencia financiera que éstos enfrentan para su operación. En esta lógica, 1987 resultó ser un año coyuntural en relación al conjunto de la economía (máxima inflación y los pactos económicos) y el punto de inflexión de las políticas de crédito. El objetivo compartido de evitar la descapitalización, resultó ser un argumento coherente que de otro modo hubiera llevado a la desaparición de dichos organismos. Así, la sustitución de amortizaciones fijas por amortizaciones flexibles, los incrementos en los porcentajes de enganche, los incrementos en los porcentajes de afectación sobre el salario del trabajador y la convertibilidad del monto del crédito en número de veces el salario mínimo, son elementos que buscan acelerar la rotación del capital invertido. Sin embargo, este tipo de razonamiento se encuentra ausente en la definición de la política salarial, ya que como se ha hecho notar con insistencia, dicha política se define a partir de la inflación esperada y posteriormente fijada sobre la base de los pactos económicos, por lo que, si bien la capitalización y los pagos del crédito se definen en función del incremento del salario, lo cierto es que éstos se realizan con un ingreso real cada vez más estrecho.

Entre 1989 y 1992, cambios notables aparecen en los nuevos esquemas crediticios. Estos se dan en un proceso en el cual se introducen de lleno las políticas de cambio estructural, que como se sabe, tienen el propósito de modificar la actuación del Estado en la economía y otros espacios. El campo de la vivienda no escapa a este proceso, al contrario, queda atrapado en la concepción de que las políticas de financiamiento tienen que ser incorporadas a la lógica mercantil. En este sentido, dentro de las modificaciones que presentan los diferentes organismos, en cuanto a su esquema de financiamiento, destacan las siguientes.

En primer lugar, las tasas de interés que anteriormente se establecían en función del incremento salarial, son sustituidas por tasas fijadas por encima del índice inflacionario, es decir, por el cobro de tasas reales aunque por debajo de los establecidos por los mecanismos de financiamiento privado. Esto implica que la capitalización de los créditos adopta la lógica de la ganancia, es decir, no sólo se pretende la recuperación total de los créditos sino que

además se busca que el capital invertido al final del plazo de amortización sea superior en términos reales. En segundo término, destaca el incremento constante de los costos de los créditos (indexado al comportamiento de los salarios mínimos), razón por lo que, organismos como el FONHAPO, principalmente a partir de 1989, han tratado de privilegiar aquellas acciones de vivienda con menor costo económico; no obstante, la información respectiva para 1998 señala que en relación a 1989, el costo de las acciones se ha incrementado en poco más del 100%. Por otro lado, aunque no existe mucha claridad sobre el manejo y tipo de los subsidios, resulta interesante ver, en el caso de aquellos organismos que sí lo definen, una tendencia hacia su desaparición. Concretamente, los subsidios manejados por FONHAPO, de base y por buen pago, se han dado en un margen más estrecho e inclusive la desaparición total en aquellas acciones de mayor costo. Finalmente, destacan otras modificaciones tales como el incremento en el plazo para la recuperación del crédito, el incremento en los porcentajes de afectación del salarios del trabajador y el retiro de la Banca (una vez reprivatizada) en el financiamiento del Estado para las viviendas de interés social.

Sobre los organismos de vivienda que restringen su ámbito de operación al Distrito Federal, se han analizado los casos de FICAPRO y FIVIDESU. En el primer caso, a poco más de diez años de actuación, diversos elementos son característicos de este organismo. En primer lugar, se ha señalado el periodo de 1987-1993, como un periodo en el cual FICAPRO se consolida. Los argumentos que sustentan lo anterior se basan en los siguientes hechos. El primero de ellos esta dado por el momento histórico de su origen, es decir, FICAPRO, como se le conoce actualmente, surge en el contexto de profundas reformas económicas o de cambio estructural. Otro, igualmente o más importante, se refiere a la restricción que tiene este organismo en cuanto a sus fuentes de financiamiento. En otras palabras, durante estos años (1987-1993) se reconocen como fuentes a la Banca (pública y luego privada), FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE; por lo tanto, si se consideran, por un lado, los problemas financieros (insolvencia) de estos organismos y el proceso por el cual atraviesan (modificación en sus esquemas crediticios) y, por el otro, la reprivatización de la Banca y lo que ello implicó (altos costos financieros), no resulta apresurado señalar la inefectividad de estos mecanismos como fuentes importantes de financiamiento. Finalmente, desde mediados de la presente década, el

discurso manejado por este organismo hace énfasis en su papel de mero intermediario y gestor de los proyectos de vivienda, así como el de respetar a la población objetivo (beneficiarios) y las condiciones financieras de cada uno de los organismos con los cuales actúa y, su adecuación a la políticas de disciplina fiscal y estabilidad de la economía.

En el caso de FIVIDESU, quien se plantea en una lógica parecida al FONHAPO en cuanto a su población objetivo, son claramente identificables dos etapas. En la primera, que coincide más o menos con el periodo de ajuste y que va de 1983 a 1989, el papel de los recursos fiscales (canalizados por la vías del DDF) juegan un papel determinante en su operación, misma que se basa en un esquema de financiamiento similar al caso de FONHAPO en términos del monto del crédito, intereses, amortizaciones y plazos de recuperación. Durante la segunda fase de FIVIDESU (1989 en adelante), al igual como sucede con otros organismos, se inician con una serie de reformas que modifican de manera sustancial su lógica de actuación. Destacan en este proceso hechos como los siguientes. Primero, se acepta la disminución en poco más del 75% de los recursos federales en el financiamiento de las acciones de vivienda, lugar que es ocupado por el financiamiento bancario (SERFIN, FOVI-BANAMEX) y las acciones coordinadas con el INFONAVIT. Segundo, dentro de las repercusiones que tiene el FIVIDESU como "promotor y faciltador", destaca la desaparición de la población no asalariada (y de las organizaciones sociales) como posible acreditada.

En conclusión, en el contexto del periodo de estudio del presente trabajo, se puede decir que durante los años en que predominaron las políticas de ajuste, se presenta la primera divergencia que abre la brecha entre las condiciones de crédito y las condiciones económicas de los demandantes potenciales, los sectores de bajos ingresos. Esta brecha se ha profundizado o ha adquirido mayores dimensiones a partir del momento en el cual se introducen de lleno las políticas de cambio estructural y en el cual los organismos, si bien siguen siendo públicos operan con criterios que se asemejan más a la lógica mercantil. Desde esta perspectiva, las modificaciones en los esquemas de financiamiento tienen, entonces, un relación directa con el proceso y estrategia macroeconómica; más aún, los organismos que actúan en el Distrito Federal dificilmente se explican por sí mismos o no se entienden si no se

considera este proceso y la dependencia que existe hacia los recursos centrales (cada vez menores) y los organismos nacionales.

CAPITULO 4
Los hogares urbano populares en México y el Distrito Federal capacidad de ahorro y gasto en vivienda

Los capítulos anteriores nos han proporcionado un panorama general sobre las transformaciones económicas experimentadas en nuestro país desde los ochenta y como estas han repercutido sobre las condiciones de vida de la población. También, desde la lógica de la política social, se ha podido observar la inexistencia de elementos claramente definidos que ayuden a paliar los efectos adversos de dichas transformaciones sobre los sectores económicamente más débiles, o lo que muchos autores reconocen como una divergencia entre la política económica y la política social. Se ha visto, además, que en términos de las posibilidades que tienen estos sectores de la población, las condiciones crediticias de los organismos financieros públicos apuntan hacia el endurecimiento y/o a condiciones más difíciles para el perfil socioeconómico de dichos sectores.

Para demostrar lo anterior, toca en esta parte profundizar sobre las características de los hogares urbanos populares, sobre todo, conocer la capacidad (o incapacidad) de ahorro y el gasto que destinan estos hogares a la vivienda, para posteriormente confrontarlo con los requerimientos necesarios para acceder a una vivienda de interés social.

En principio, se debe señalar que el término urbano-popular lo utilizamos aquí para referirnos a los hogares que viven en las ciudades en condiciones de privación, es decir, para referirnos a la pobreza urbana. Igualmente, debemos reconocer que la pobreza urbana como tal es un tema amplio y complejo que escapa a este trabajo, por lo tanto, hablamos de pobreza urbana en términos económicos, es decir, en términos de los ingresos y fuentes, gastos y condiciones de la vivienda.

En la primera parte de este capítulo, se presentan una serie de indicadores que hablan de la existencia, en el Distrito Federal, de amplios sectores de la población en condiciones económicas mínimas. En la segunda, se ubican a los hogares urbano populares dentro de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). En la tercera parte y basados en la sección anterior, hablamos sobre el ahorro y el monto de recursos que este tipo de hogares destinan a la vivienda. Finalmente se apuntan las conclusiones.

4.1. Distrito Federal: algunos indicadores sobre la existencia de sectores de la población en condiciones de privación

Hasta ahora hemos hablado de los deciles nacionales en términos de su participación en el ingreso monetario total. Sabemos que la concentración del ingreso es un indicador que históricamente ha caracterizado a nuestro país; no obstante, se ha hecho notar que a partir de 1984 este proceso ha tomado tintes más agudos. En el caso del Distrito Federal la situación no es diferente.[47] Tenemos por ejemplo que en 1996 el 70% de los hogares obtiene el 34.7% del ingreso monetario total, porcentaje superado por el último decil con el 37.48% (cuadro 4.1).

Cabe señalar que de acuerdo a Cortés (1998), en las encuestas nacionales no quedan representados los hogares más pobres del país ni tampoco aquellos más acaudalados. En el caso del Distrito Federal se puede plantear la hipótesis un tanto similar. Es decir, se puede suponer que los sectores económicamente más poderosos no aparezcan dentro de los deciles superiores de ingresos, aunque es probable que en el otro extremo si lo hagan aquellos hogares más pobres.[48]

[47] Para el Distrito Federal no existen publicaciones de la encuesta Ingreso-Gasto anteriores a 1996, razón por lo cual no es posible analizar la tendencia sobre la distribución del ingreso en esta ciudad.

[48] Los elementos con los que se cuentan para sustentar este planteamiento son los siguientes: a) se sabe que los extremadamente pobres se localizan en el ámbito rural, de hecho, la probabilidad de que los pobres "defeños" vivan del autoconsumo resulta bastante bajo (1.67% respecto al ingreso total); b) en las grandes ciudades y particularmente en el Distrito Federal, resulta apresurado señalar que un hogar sobreviva con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual, equivalente en 1996 a 660 pesos; c) finalmente, es sabido que un sector importante de la población más acaudalada del país se asienta en esta ciudad y que no se corresponde con el ingreso obtenido por el décimo decil de hogares del Distrito Federal (ver cuadro 4.6).

Cuadro 4.1. DISTRITO FEDERAL: DISTRIBUCION DEL INGRESO CORRIENTE MONETARIO POR DECILES DE HOGARES, 1996

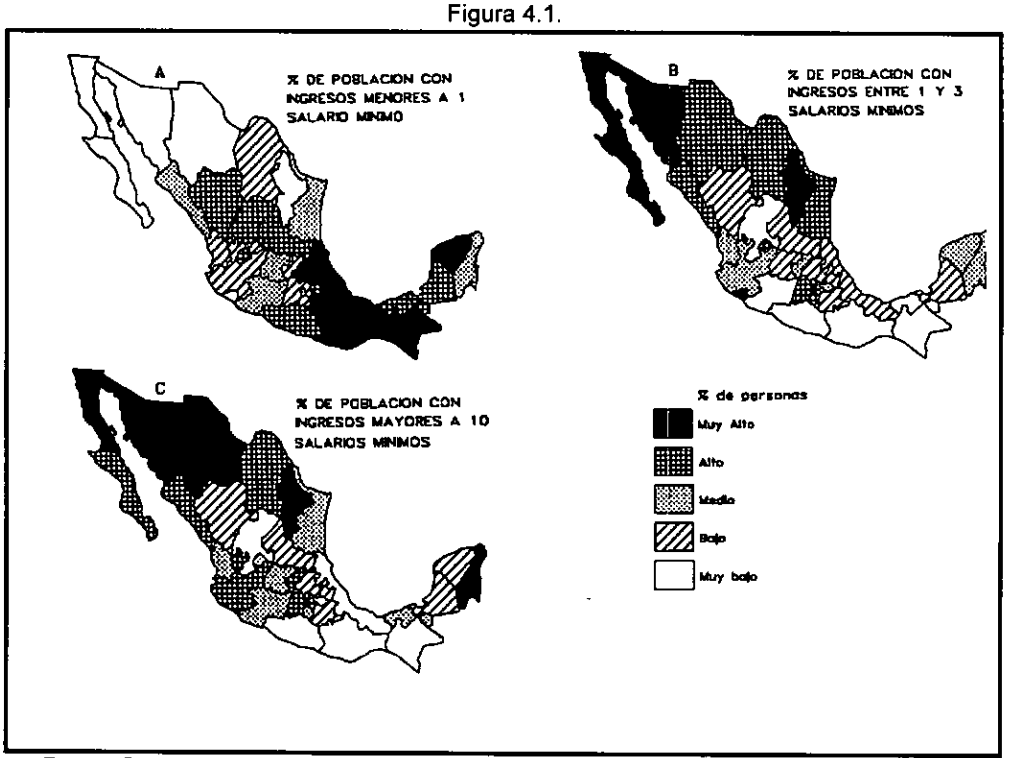
DECILES	PORCENTAJE	ACUMULADO
I	1.78	1.78
II	3.14	4.92
III	3.92	8.84
IV	4.76	13.6
V	5.73	19.3
VI	6.85	26.2
VII	8.52	34.7
VIII	11.37	46.1
IX	16.45	62.5
X	37.48	100

Fuente: Encuesta del Distrito Federal de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 1998

La concentración de los flujos monetarios, entendido como un fenómeno regresivo, lógicamente tiene un significado espacial o territorial, comúnmente denominado "la geografía de la exclusión". A nivel nacional son fácilmente identificables aquellos estados con un elevado porcentaje de población que recibe ingresos no mayores a 1 salario mínimo y que subsisten gracias a la producción para el autoconsumo. Destacan los casos de Hidalgo, Veracruz, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Chiapas (ver figura 4.1).

El Distrito Federal, por su parte, se puede considerar como un caso de contrastes. Es una de las entidades que más contribuye al Producto Interno Bruto Nacional (25% aproximadamente), y respecto al total del país, registra un índice de calidad de vida de medio a alto, además de ser una de las ciudades de más población con ingresos superiores a 10 salarios mínimos. Sin embargo, esta impresión que desde afuera parece alentadora, se matiza cuando se baja el análisis a este ámbito concreto.

Figura 4.1.

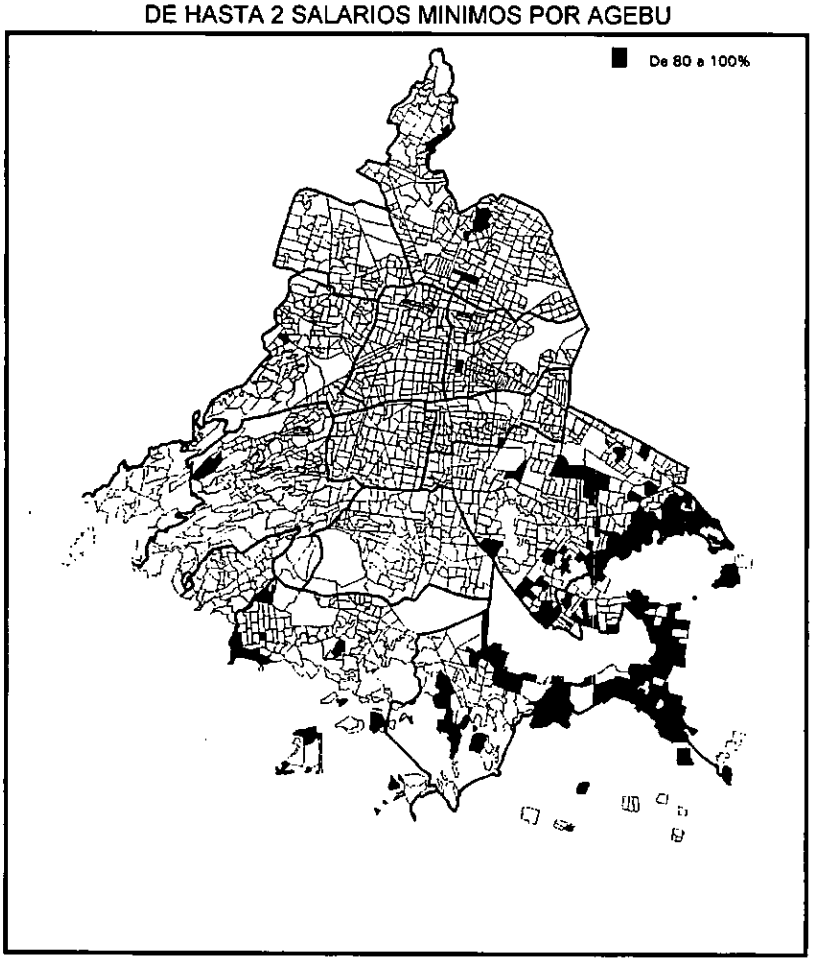


Fuente: Preciado (1997), con datos del XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI. 1990.

Tomando como unidad de análisis las Areas Geoestadísticas Básicas Urbanas (AGEBU), en 1990 los más altos porcentajes (mayor a 80%) de población con ingresos de hasta 2 salarios mínimos se localizan en el sur-oriente de la ciudad. Sobresalen en esta clasificación las AGEBU emplazadas en las delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Tlapan, como se aprecia en la figura 4.2. En el afán de ser más precisos y tratando de ubicar a la población con mayores carencias, se advierte que es en la delegación Iztapalapa donde se ubica el mayor número de AGEBU con: a) el 60% de viviendas sin agua al interior; b) el 60% de la viviendas sin techo de losa; c) viviendas de 5 a 10 habitantes y en donde muy probablemente estén las más hacinadas;[49] d) una mayor población de 15 años y más sin educación media básica (ver cuadro 4.2).

[49] De acuerdo a Villavicencio (1997:269) en la delegación Iztapalapa el porcentaje de viviendas particulares con hacinamiento, para 1990, fue de 20.38%. Destacan en esta clasificación otras como Tláhuac (25.2%), Xochimilco (23.4%), Cuajimalpa (22.6%), Magdalena Contreras (20.8%) y Tlalpan (18.3%). Por su parte CONAPO (1993) ubica a esta delegación con índice de hacinamiento del 56%.

Figura 4.2. DISTRITO FEDERAL: PORCENTAJE DE POBLACION CON INGRESOS DE HASTA 2 SALARIOS MINIMOS POR AGEBU



Fuente: Elaboración propia con base al XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI (1990) y Base Cartográfica del Observatorio de la Ciudad de México (1998).

Tenemos entonces que el Distrito Federal no escapa de tener internamente amplios sectores económicamente débiles; de hecho como lo muestra un estudio reciente,[50] entre 1980 y 1990, el crecimiento del área urbanizada del Distrito Federal se da en su mayoría (52%) por la formación de colonias populares, fundamentalmente en delegaciones como Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tláhuac, Alvaro Obregón e Iztapalapa.

[50] Ver Duhau, 1998, Capítulo 3, "La urbanización popular en la ciudad de México".

Cuadro 4.2. DISTRITO FEDERAL: INGRESOS Y CONDCIONES DE LA VIVIENDA NUMERO DE AGEBU POR DELEGACION, 1990

Delegación	Ingresos Hasta 2 S.M. (> 80%)	Habitantes por vivienda (5 a 10)	Vivienda con techo de losa (≤ 40%)	Vivienda con agua al interior (≤ 40%)
A. Obregón	1	41	5	11
Azcapotzalco	5	1	1	5
B. Juárez	0	0	0	0
Coyoacán	0	1	0	10
Cuajimalpa	0	16	2	5
Cuauhtémoc	0	0	2	2
G. A. Madero	4	65	3	210
Iztacalco	1	27	0	0
Iztapalapa	76	186	11	76
M. Contreras	0	9	4	8
M. Hidalgo	1	0	0	0
Milpa Alta	5	0	0	4
Tláhuac	39	2	1	
Tlalpan	19	30	12	16
V. Carranza	1	8	0	0
Xochimilco	28	53	28	16

Fuente: Elaboración propia con base al XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 1990.

Mucha de la debilidad económica en que vive una parte significativa de la población es explicada, como se apuntó en capítulos anteriores, por la evolución que ha tenido el empleo en esta ciudad. En este sentido, diversos trabajos apuntan hacia los procesos de tercialización, precariedad en el empleo y la perdida de población asalariada. Veamos algunos de ellos:

1. En el marco del proceso de tercialización que ha venido experimentando la economía del Distrito Federal, Mary Williams (1993) apunta para el periodo 1980-1985, una perdida neta de 62 mil empleos industriales.
2. Ma. Teresa Esquivel (1993) destaca que: a) en el periodo que va de 1979 a 1989, la Población Económicamente Activa (PEA) industrial pasa de 36.1% a 28.4%, en

contraparte, la PEA terciaria pasa de 61.6% a 70.8%;[51] b) sobre la reversión del proceso de salarización, para 1970 el 85% de la PEA eran trabajadores asalariados, porcentaje que disminuye en 1989 a 74%; c) se experimenta también, en los ochenta, un incremento de las pequeñas unidades económicas comerciales y de servicios, las cuales se presentan como una alternativa real de empleos y autoempleos.

3. Luis Ignacio Román (1997), analizando la precariedad del empleo (subempleo) en las *zonas más urbanizadas* del país, afirma que durante la presente década, la generación de empleos se caracterizó por los siguientes rasgos: a) empleos con jornadas de trabajo menor de 35 horas semanal, que en 1991 afectaba al 21.2% de la población ocupada y para 1995 al 22.4%; b) empleos con remuneraciones entre 1 y 2 salarios mínimos y con una jornada laborar mayor a 48 horas, los cuales afectaban en 1991 al 7.6% de la población ocupada y al 10.3% en 1995; c) empleos sin prestaciones establecidas por la Ley Federal del Trabajo, que afectan al 42.3% de la población ocupada en 1991 y al 49% en 1995.

En síntesis, si consideramos que el empleo no sólo es generador de riqueza, sino que además, es un mecanismo distributivo de la misma, de la calidad del empleo se derivan tanto la calidad como la forma de vida de la población. Así, la tercialización, la precariedad en el empleo y la perdida de población asalariada, en poco contribuyen al ingreso del hogar y a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares; además de que dichos procesos tienen implicaciones negativas en términos de las prestaciones sociales, dentro de los que se ubica la vivienda.

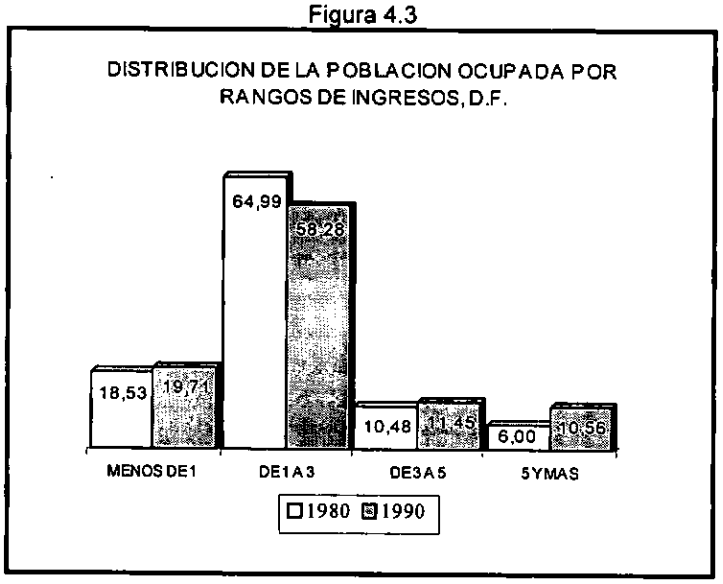
Por otro lado, sobre la tendencia de la distribución en las remuneraciones salariales en el Distrito Federal, de acuerdo a la información que presenta el Censo General de Población y Vivienda de 1980 y 1990,[52] el grueso de la población ocupada obtenía ingresos menores a 3

[51] Los Censos Económicos de 1994 confirma esta tendencia. Concretamente, del total del personal ocupado en el Distrito Federal, el 77% corresponde a comercio y servicios, mientras que el 23% restante labora en el sector industrial.

[52] Los dos censos no muestran una homogeneidad en cuanto a la información que presentan; mientras que para el de 1980 las remuneraciones se clasifican en pesos, el de 1990 lo hace en salarios mínimos. Por esto, fue necesario una clasificación propia; concretamente, considerando que el salario mínimo mensual de 1980 era de 4,230 pesos, se realizó la conversión en número de veces del salario. Finalmente, la clasificación trata de ajustarse a la presentada por el censo de 1990.

salarios mínimos. Concretamente, para 1980 la población ocupada en este rango oscilaba alrededor del 84% y para 1990 entre el 78% (ver figura 4.3).

Figura 4.3



Fuente: Elaboración propia con base al Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 1980 y 1990

Los datos que presenta el Conteo General de Población y Vivienda de 1995 para esta entidad son hasta cierto punto inciertos. En principio tiene la dificultad de presentar un rango muy amplio en la clasificación de más de 2 S.M. y hasta 5 S.M. Esto implica una perdida de precisión en el análisis sobre la estructura de la población ocupada por niveles de ingresos en el Distrito Federal; en todo caso sí se puede señalar que el 41% de la población ocupada recibe hasta 2 salarios mínimos y que, respecto de 1990, la población que recibe más de 5 salarios se incrementa en 6 puntos porcentuales (ver cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. DISTRITO FEDERAL: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR NIVELES DE INGRESOS EN SALARIOS MÍNIMOS, 1995

(Porcentajes)

Ingresos	Población Ocupada
Menos de 1	10,41
De 1 a 2	30,67
Más de 2 hasta 5	31,84
Más de 5	16,63

Fuente: Conteo General de Población y Vivienda, INEGI, 1995

Es preciso señalar que este tipo de análisis carece de sentido si no se complementa con algunos apuntes que hablen sobre el poder efectivo del ingreso. En otras palabras, la disparidad en la distribución del ingreso y la estructura de la población ocupada por niveles de remuneración en México y el Distrito Federal, debe ser interpretada en el contexto de una consistente perdida del poder adquisitivo de la moneda. En estos términos, tenemos que de 1980 a 1995 el salario mínimo real sufre una depreciación equivalente al 60%, siendo el periodo más álgido el correspondiente a la década de los ochenta con una pérdida del 47%; finalmente, de 1990 a 1995, si bien la caída no es tan pronunciada lo cierto es que la devaluación de esta variable se da en porcentaje aproximado del 13%. Es por esto que la manera en como se distribuyen las remuneraciones salariales es interpretado como un mal que impide la consolidación de los sectores populares en aspectos que van desde la satisfacción de necesidades básicas hasta cuestiones como la movilidad y participación social.

Resumiendo. Aceptando el peso económico y el relativo bienestar social que tiene el Distrito Federal en relación al resto del país, es claro que esta entidad mantiene amplios sectores de población en condiciones de precariedad. Hablamos entonces de que esta ciudad se inserta en un fenómeno mundial que muchos denominan de "crisis urbana" o de "subdesarrollo insostenible" y/o que el grueso de la población que padece de pobreza en México se ubica en las principales zonas urbanas, aunque el grado de pobreza sea menor al registrado en las zonas rurales.

4.2. Ubicación y características socioeconómicas de los hogares urbano populares en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

Si bien el objetivo básico de la ENIGH consiste en proporcionar información sobre el monto, estructura y distribución del ingreso, así como el destino del gasto de los hogares; es un hecho que este documento proporciona datos y variables adicionales que posibilitan la descripción social de cada uno de los deciles que la integran. En este sentido, varios trabajos han analizado la estructura socioeconómica de cada uno de los deciles de hogares entre los que destacan básicamente los estudios de Fernando Cortés y Rosa Ma. Rubalcava, 1991, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*; y Fernando Cortés, 1998, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reformas económicas*. Este trabajo, para mostrar la diversidad socioeconómica de los hogares que integran cada uno de los deciles, tomará como referencia el último estudio citado, del cual se desprende el siguiente cuadro-resumen.

Cuadro 4.4. ATRIBUTOS SOCIOECONÓMICOS DE LOS DECILES DE HOGARES EN MÉXICO, 1994

Deciles	Atributos
I a II	Están integrados por hogares cuyos miembros se dedican a labores agropecuarias, donde abunda el trabajo por cuenta propia y tiene importancia el trabajo de los familiares no remunerados. Se ubican en zonas de baja densidad (pequeños pueblos) y zonas rurales. Tamaño medio: 6 miembros. En relación a su actividad laboral destacan las siguientes: a) trabajo por cuenta propia; b) trabajo familiar sin remuneración; c) jornaleros; d) asalariados no agropecuarios (artesanos, comercio y servicios menores). Su ingreso medio por hogar es entre 0.47 y 1.30 salarios mínimos mensuales. Tienen una relación autoconsumo-ingreso elevada. No aparecen en esta categoría los pobres indigentes.
IV a VII	En general, son deciles conformados por hogares cuyos miembros se dedican a labores no agropecuarias, es decir, son trabajadores asalariados y por cuenta propia. Se ubican en zonas urbanas. Son hogares cuyos miembros realizan las actividades que llevan a cabo preferentemente los sectores populares urbanos. Tamaño medio por hogar de 5 miembros. Dentro de su actividad laboral destacan las que siguen: a) asalariados no agropecuarios; b) industria manufacturera; c) pequeños artesanos (herreros, carpinteros, etc.); d) pequeños comerciantes (vendedores en tianguis y mercados, dueños de miscelaneas y estanquilinos, etc.); e) proveedores de servicios (voceadores, boleadores, plomeros, operadores de equipo de transporte, oficinistas y domésticos); f) empleados de pequeñas o grandes industrias en actividades de baja productividad; g) servicios públicos (baja burocracia estatal); h) servicio en las fuerzas armadas o como personal de vigilancia. Finalmente, el ingreso medio por hogar de estos deciles es entre 1.68 y 2.75 salarios mínimos mensuales. Tienen una relación autoconsumo-ingreso baja.
VIII y IX	En general, están compuestos por hogares cuyos miembros se dedican a labores no agropecuarias. Se ubican en zonas de alta densidad y zonas urbanas. Tienen un tamaño medio de 4 miembros por hogar. En estos deciles se ubican los: a) obreros de la industria manufacturera; b) profesionistas, técnicos (trabajo por cuenta propia); c) pequeños empresarios (microempresarios). El ingreso medio por hogar es entre 3.45 y 4.69 salarios mínimos mensuales. Finalmente, tienen una relación autoconsumo-ingreso muy baja.
X	Conformado por hogares cuya totalidad de miembros se dedican a labores no agropecuarias. Se ubican en zonas de alta densidad. Tienen un tamaño medio de 3 miembros por hogar. En relación al empleo destacan los: a) trabajadores de plantas industriales modernas de alta tecnología; b) empresarios grandes y pequeños; c) profesionistas, técnicos y similares; d) artesanos, comercio y servicios menores. Su ingreso medio por hogar es de 11.46 salarios mínimos mensuales. Relación autoconsumo-ingreso insignificante. No aparecen en esta categoría los hogares más acaudalados.

Fuente: Cortés (1998)

Esta tipología, como lo señala el autor (*ibid*), es válida o no presenta diferencias importantes en relación a las encuestas publicadas desde 1984. Por ejemplo, en el cuadro 4.5, se puede apreciar que los ingresos por hogar, en salarios mínimos y en términos reales, no sufren modificaciones sustantivas de 1984 a 1994, a excepción del estrato superior (decil X).

Cuadro 4.5. MEXICO: INGRESO MONETARIO EN SALARIOS MINIMOS REALES POR DECILES (AÑO BASE 1989)

DECILES	1984	1989	1992	1994
I	0,53	0,50	0,41	0,47
II	0,90	0,97	0,90	0,92
III	1,24	1,29	1,31	1,30
IV	1,52	1,60	1,57	1,63
V	1,86	1,93	1,91	1,98
VI	2,24	2,31	2,24	2,29
VII	2,67	2,68	2,68	2,76
VIII	3,30	3,30	3,26	3,45
IX	4,05	4,20	4,52	4,69
X	7,34	9,60	10,87	11,46

Fuente: Fernando Cortés, 1998 (anexo 2.2). Con datos de la ENIGH.

En resumen, la estructura socioeconómica de los hogares que conforman los diferentes deciles, nos ayuda a precisar la ubicación, en la ENIGH, de los sectores urbano populares; éstos, de acuerdo al estudio citado, **estarían comprendidos entre el IV y VII decil de hogares**. Es necesario destacar que a pesar de que en general estos deciles reflejan en buena medida a la pobreza urbana, sería erróneo considerar a estos sectores como totalmente homogéneos. En otras palabras, el hecho de que se ubiquen en la categoría de pobres no implica que su forma de vida, su actitud y relación con el resto de la sociedad, la forma de organización y de lucha para salir de esta clasificación e inclusive su grado de pobreza sea idéntica para estos hogares. Sin embargo, la complejidad y alcance del presente trabajo nos impide profundizar sobre dicha heterogeneidad; por lo tanto y para el objeto del presente trabajo, bastara con señalar dos grandes diferencias.

Primero, en este agregado de deciles se pueden identificar a los hogares cuyos miembros se desempeñan laboralmente como: a) trabajadores asalariados formales, b) trabajadores asalariados informales y, c) trabajadores al servicio del Estado. Segundo, en relación al ingreso por hogar, es posible diferenciar entre aquellos que logran recibir hasta 2 salarios mínimos (ubicados en los deciles IV y V) y aquellos que reciben más de 2 y hasta 3 salarios mínimos (representados en los deciles VI y VII). Esta diferenciación es importante ya que el discurso oficial en torno a la cobertura de los diferentes organismos de vivienda coincide con la descripción realizada por Cortés (*op. cit*). Sin embargo, como se ha visto en el capítulo anterior, a excepción del FONHAPO y FIVIDESU quienes sí estipulan (ban) claramente el límite máximo de ingresos del solicitante (hasta 2.5 salarios mínimos), en los demás organismos no queda del todo claro este aspecto, de tal forma que lo mismo se puede beneficiar a un demandante de bajos ingresos que un solicitante económicamente más poderoso.

Finalmente, en el caso específico del Distrito Federal, diversos estudios han analizado colonias que se engrosan en esta categoría y que coinciden en lo fundamental con la tipología presentada. Tal es el caso, por ejemplo, de las colonias Xalpa y 2 de Octubre ubicadas en las delegaciones Iztapalapa y Tlalpan respectivamente, y que han sido analizadas desde esta perspectiva por María T. Torres (1997) y Ernesto Ortega (1997). Los resultado se resumen de la siguiente forma.

1. Ortega (*ibid*) apunta que: a) más del 70% de la población de estas colonias que recibe ingresos se dedica a actividades de baja remuneración y escasa calificación (artesanos y obreros, comerciantes y dependientes, trabajadores en servicios doméstico, operadores de equipo de transporte, vendedores y trabajadores ambulantes); de hecho, los rubros de profesionistas, técnicos, trabajadores de la enseñanza, arte, funcionarios y directivos, muestran un porcentaje mínimo: Xalpa 6.7% y 2 de Octubre 3.9%; b) en general, las jefas de familia se ocupan en actividades de comercio y servicios (comerciantes de pequeña escala y servicios domésticos), mientras que los jefes se ocupan en actividades de la producción (obreros industriales y trabajadores de la construcción). Este patrón de

ocupación se repite o es muy parecido con los demás miembros de la familia; c) finalmente, en relación a los ingresos individuales, entre el 64% (Xalpa) y el 72% (2 de Octubre) de la población ocupada recibe ingresos no mayores a 2 salarios mínimos mensuales; mientras que considerando el ingreso familiar, el 30% de ambas colonias no supera los 2 salarios mínimos y entre el 47% y 56% de las familias recibe ingresos entre 2 y 5 salarios mínimos mensuales.

2. Por su parte, Torres (*op. cit.*) destaca que el número de miembros por hogar resulta ser bastante elevado; por ejemplo, en ambas colonias el tamaño medio por hogar es de 5.2 miembros, no obstante, un porcentaje significativo, tienen más de 7 miembros: 22% para Xalpa y 19% para la 2 de Octubre.

4.3. Capacidad de ahorro y gasto en vivienda de los hogares urbano populares

Con los antecedentes propuestos, corresponde en esta sección dilucidar las posibilidades de ahorro de los sectores populares urbanos, así como el porcentaje de sus ingresos que posiblemente destinan a la vivienda. Dado que nos interesa demostrar el nivel de cobertura hacia estos sectores por parte de los organismos de vivienda, partiremos del supuesto de que tanto el ahorro como el gasto en vivienda por hogar, nos permitirán conocer el monto de recursos que, hipotéticamente, puede destinar una familia u hogar de estos sectores a los diferentes programas habitacionales. Para este objeto, utilizamos los tabulados de la ENIGH de 1996, considerando fundamentalmente los agregados monetarios: ingresos, gastos, percepciones y erogaciones financieras y de capital. En el anexo 4.2 se presenta una explicación detallada sobre los criterios que se consideraron para la elección de los agregados monetarios y de los cuadros que mejor hablan sobre los aspectos que nos interesan. Finalmente, para el caso específico del Distrito Federal utilizamos los registros o microdatos de la fuente citada

4.3.1. La riqueza en los sectores populares urbanos: ahorro y vivienda

Teóricamente, se dice que el ingreso, personal y familiar, es equivalente al monto de recursos que se destinan al consumo más el monto de ahorro (I = C + A). De esto se desprende que el ahorro sea correspondiente a la parte del ingreso que no se consume, es decir, al ingreso menos el consumo (A = I - C). En estos términos, el ingreso, personal y familiar, se utiliza ya sea para el consumo o bien se destina al ahorro.

Un desglose más preciso consiste en diferenciar cada una de las variables apuntadas. En principio, desde el punto de vista de la ciencia económica, existen diferencias importantes en la definición del ingreso y la riqueza. En el primer caso, se define como el monto de dinero que se percibe en determinado lapso de tiempo, y se deriva de fuentes como el trabajo, renta de propiedades, renta empresarial, transferencias, etc. (ver en el anexo 4.1 los componentes que integran el ingreso corriente monetario). Por su parte, la riqueza hace alusión al valor monetario de los activos que posee una persona o familia en un momento dado. En esta definición, se agrupan, por un lado, los bienes como el suelo, la vivienda, los automóviles, las computadoras y otros bienes duraderos; por otro, también se consideran aquellos activos financieros como las cuentas de ahorro y otros (ver en el anexo 4.1 los rubros que componen las percepciones y erogaciones financieras y de capital monetarios).

Resulta, entonces, que el ingreso menos el gasto da cuenta de dos aspectos. Primero, nos indica la suficiencia o insuficiencia que tienen las personas o familias para cubrir necesidades tales como la alimentación, vestido, servicios médicos, educación, etc. Segundo, nos habla de la capacidad que tienen las personas o familias para incrementar sus activos o su riqueza.

Por otro lado, a riesgo de insistir en lo evidente, es bastante conocido el hecho de que los estratos inferiores de la población gastan la mayoría de sus ingresos en bienes de primera necesidad, y que en la medida en que se incrementa su presupuesto, estos bienes dejan de jugar un papel importante dentro del gasto total. Se sabe también, que las personas o familias con mayor presupuesto tienden a ahorrar más en comparación con las de menor flujo

monetario. En el extremo, se ubicarían los casos con ninguna posibilidad de ahorro o que incluso, manifiestan niveles de desahorro.

Finalmente, algunas estimaciones realizadas para el caso norteamericano, señalan que, en promedio, para una familia de este país el mayor porcentaje de su riqueza total se concentra en dos activos: la vivienda propia (41.3%) y las cuentas de ahorro (17.5%) (Samuelson y Nordhaus 1990, cuadro 26-2). En México este tipo de estadísticas son prácticamente inexistentes; sin embargo, se puede intuir que ambos promedios sólo alcanzarían los hogares con gran solvencia económica

Respecto a la primera fuente, para el caso del Distrito Federal, las estadísticas señalan que: a) la tercera parte de la viviendas (777 mil) cuentan con apenas dos cuartos (sin incluir los cuartos de baño y cocina); b) el 12% del total de las viviendas particulares (278 mil) se cubren con techos de lámina y otros materiales diferentes al concreto; c) el 49% (1,167 mil) tiene pisos de cemento o firme; d) el 13% (319 mil) no cuentan con agua entubada al interior de la vivienda; e) finalmente, el 34% del total de las viviendas (804 mil) no son propias, es decir, son rentadas, recibidas como prestación, prestadas, etc. (Encuesta del Distrito Federal de Ingreso y Gasto de los Hogares, 1996: capítulo 4).

Si bien estos no miden directamente el valor de las viviendas, sí señalan que buena parte de ellas se encuentran en un bajo nivel de consolidación, tanto de servicios como de su estructura física. Así, si se considera la alta correspondencia que existe de dichos indicadores respecto a la condición económica de sus habitantes, no resulta apresurado señalar que efectivamente buena parte de los sectores urbanos de bajos ingresos vive en estas condiciones. En conclusión, si se parte del supuesto de que aún para los sectores urbanos de menores ingresos la vivienda sigue siendo el principal activo, la no consolidación de la misma les impide liberar recursos que posibiliten el desplazamiento hacia mejores niveles de vida. El caso extremo correspondería a aquella población que siendo económicamente débil se ve en la necesidad de rentar o alquilar su alojamiento, por lo cual su riqueza por esta fuente (la vivienda) es nula.

En relación a la otra fuente de riqueza, en el cuadro 4.6. se puede observar lo siguiente para el caso del Distrito Federal. En primer lugar, al principio del capítulo se planteo como hipótesis que los primeros deciles de la encuesta "defeña" son representativos de la población más pobre, contrario a lo que sucede con los deciles superiores, los cuales excluyen o no son representativos de la población más acaudalada de esta ciudad. Tomando por válido este planteamiento, **es posible**[54] que los sectores populares se ubiquen del primero al quinto decil de hogares. Estos contaban para 1996 con ingresos promedio entre 970 y 2,400 pesos, que respecto a la magnitud de sus gastos resultaron insuficientes para crear excedentes o ahorro.

Cuadro 4.6. DISTRITO FEDERAL: INGRESO, GASTO Y AHORRO CORRIENTE MONETARIO POR HOGAR SEGÚN DECILES, 1996

(Pesos mensuales)

DECILES	I.C.M. PROM. POR HOGAR	G.C.M. PROM. POR HOGAR	AHORRO	
			ABSOLUTO	PORCENTUAL
I	970,23	1143,19	-172,96	-17,83
II	1423,25	1556,22	-132,97	-9,34
III	1700,67	1888,30	-186,22	-11,07
IV	2033,64	2107,64	-73,99	-3,64
V	2402,36	2575,79	-173,43	-7,22
VI	2712,32	2632,05	80,27	2,96
VII	3469,58	3160,76	308,81	8,90
VIII	4425,02	3809,46	615,56	13,91
IX	6470,40	5656,11	814,30	12,58
X	14585,53	9480,94	5104,59	35,00
TOTAL	4019,23	3401,03	618,19	15,38

Fuente: Cálculos propios en base a la Encuesta Ingreso y Gasto del D.F. (1998).

En el nivel nacional ocurre una situación parecida. Concretamente, en el cuadro 4.7 muestra el nivel de desahorro de la mayor parte de los sectores urbano populares (IV al VII decil) para el mismo año. En este caso, el rango de ingresos monetarios que manifestó este tipo de

[54] De acuerdo al Conteo General de Población y Vivienda de 1995, el 41.1% de la población ocupada obtuvo hasta 2 salarios mínimos y el 31.8% obtuvo ingresos de 2 a 5 salarios mínimos. La Encuesta del Distrito Federal de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1996, señala que el número promedio de perceptores por hogar fue de 1.7. Así, tomando en cuenta que para 1995 el salario mínimo del D.F. fue de 16.34, el ingreso por hogar con perceptores de 1 salario fue de 833.3, con perceptores de 2 salarios fue de 1 666.7 y con perceptores de 3 salarios fue de 2500 pesos.

población fue entre 1,280 y 2,440 pesos mensuales; mientras que el gasto monetario oscilo entre 1,440 y 2,380 pesos mensuales. De esto resulta un desahorro para los primeros tres niveles (IV a VI decil), que en términos porcentuales representó entre el 4% y el 12.7%, es decir, entre 78 y 160 pesos aproximadamente. Por su parte, el último decil de hogares ubicado en esta categoría (VII decil), registró un ahorro equivalente a 59 pesos o al 2.4% de sus ingresos.

Cuadro 4.7. MEXICO: INGRESO, GASTO Y AHORRO CORRIENTE MONETARIO POR HOGAR SEGÚN DECILES, 1996

(Pesos mensuales)

DECILES	I.C.M. PROM POR HOGAR	G.C.M. PROM POR HOGAR	AHORRO	
			ABSOLUTO	PORCENTUAL
I	357,81	533,29	-175,49	-49,04
II	716,18	904,36	-188,18	-26,28
III	992,97	1159,55	-166,58	-16,78
IV	1279,52	1442,76	-163,23	-12,76
V	1575,86	1718,49	-142,63	-9,05
VI	1942,10	2020,57	-78,47	-4,04
VII	2437,85	2379,36	58,49	2,40
VIII	3155,35	2932,32	223,03	7,07
IX	4486,13	3931,81	554,32	12,36
X	10866,65	7689,35	3177,31	29,24
TOTAL	2781,04	2471,18	309,86	11,14

Fuente: Cálculos propios en base al cuadro 5 del anexo 4.3

En síntesis, considerando solamente los **flujos corrientes monetarios** (ingreso y gasto), tanto en el Distrito Federal como en el nivel nacional, se ha demostrado que el ahorro no se constituye, para buena parte de los sectores urbanos más pobres, en una fuente de riqueza, al contrario, se caracterizan más por la respuesta que tienen hacia sus necesidades inmediatas.

Ahora bien, la Encuesta Nacional nos brinda información adicional de ciertas variables que dicen sobre el ahorro. Estas se ubican dentro de **las percepciones financieras y de capital monetaria**, que es diferente al ingreso monetario ya que dentro de las percepciones se

registran, en general, los activos brutos o riqueza de los hogares. Otra diferencia importante, se deriva del hecho de que la encuesta es expandible a poco más de 20 millones de hogares en todo el país; de estos, prácticamente la totalidad registró ingresos y gastos monetarios. Lo anterior no ocurre con las percepciones, es decir, el número de hogares que reportaron percepciones se reduce a una tercera parte (4 millones 800 mil).

En este sentido, las variables a las que hemos venido haciendo referencia son los retiros, ya sea de cuentas bancarias, tandas o cajas de ahorro. Dichos retiros, fueron realizados por aproximadamente 3 millones de hogares. Así, nuevamente ubicándonos sobre los hogares que nos interesan (IV al VII estrato) el número de hogares disminuye a 1 millón 252 mil casos (ver anexo 4.3, cuadro 9).

Con estas consideraciones, el cuadro 4.8 nos dice que el ahorro, medido en términos de los retiros, fue equivalente a un rango entre 130 y 340 pesos mensuales.

Cuadro 4.8. MEXICO: NIVEL DE AHORRO PROMEDIO POR HOGAR, 1996
(PESOS MENSUALES)

Deciles	Retiro de ahorros, tandas, cajas de ahorro
I	25,98
II	56,05
III	85,09
IV	132,46
V	171,16
VI	262,88
VII	339,48
VIII	573,79
IX	1014,06
X	4167,11
TOTAL	789,04

Fuente: Cálculos propios en base al cuadro 9 del anexo 4.3

Estos datos resultan contradictorios en relación al desahorro mostrado por la mayor parte de la población de estudio, en el cual sólo se utilizaron los flujos corrientes. Para aclarar el panorama, proponemos las siguientes explicaciones, no del todo excluyentes. En primer lugar, resulta complicado pensar, aunque es posible, que la mayor parte de los hogares populares urbanos tengan esta capacidad de "retiros" aún cuando sus ingresos no alcancen a cubrir sus necesidades básicas. Consideramos que es posible si se piensa en una fuerte subestimación de los ingresos y/o sobrestimación de los gastos; o bien, puede suceder que estos montos de ahorro se realicen a costa del sacrificio en el consumo de ciertos bienes o una recomposición en el uso de sus ingresos[55]. La segunda explicación se deriva de la magnitud de hogares populares que realizaron dichos retiros; en otras palabras, sólo el 15%[56] de esta población tuvo la posibilidad de ahorrar mensualmente el monto señalado, y muy probablemente sean aquellos ubicados en el séptimo decil del cuadro 4.7. ojo ?

2.3.2. Gasto y erogaciones de los sectores urbano populares hacia la vivienda

En el nivel nacional

Una vez que se han mostrado las dificultades para afirmar que los hogares urbano populares tienen como sus principales fuentes de riqueza el ahorro y la vivienda, para terminar con esta sección, veamos cual fue la cantidad de dinero que destinaron este tipo de hogares hacia rubros específicos relacionados con el alojamiento. Para esto se utilizarán 4 indicadores: cuota pagada por la vivienda propia, materiales, mano de obra y alquiler de la vivienda.

En principio debemos apuntar que, al igual que el caso anterior, el número de hogares totales para cada uno de los rubros es, por mucho, inferior en relación al número de hogares que tuvieron gastos e ingresos corrientes monetarios. En segundo lugar, *la ENIGH es clara en*

[55] Dicha recomposición se da principalmente por la búsqueda de lo más barato. Un ejemplo de ello es el notable desarrollo que ha tenido el mercado de herramientas, vestido y calzado de segunda mano, el mercado de frutas y verduras "marchitadas" o la modificación sustancial del "menú" en temporadas donde ciertos ingredientes tienen una inflación importante.

[56] Este porcentaje resulta del cálculo entre el total de hogares que registraron ingresos corrientes y el total de hogares que registraron percepciones financieras y de capital y que se ubicaron del IV al VII decil. El tamaño de los deciles para cada caso se puede ver en el anexo 4.3.

señalar que las diversas clasificaciones de las percepciones y erogaciones no son sumables para un mismo decil, por ejemplo, es posible que un hogar registre erogaciones por concepto de "materiales para reparación , mantenimiento y ampliación de la vivienda", sin embargo no aparezca en la clasificación de "servicios de reparación , mantenimiento y ampliación".

Entonces, el cuadro 4.9 nos dice que las erogaciones por concepto de "cuota pagada por la vivienda propia"[57], oscilaban en un monto aproximado de 300 y 430 pesos mensuales para esta categoría de hogares que hemos venido analizando. Sin embargo, realizando nuevamente la comparación entre el tamaño de los deciles, podemos concluir que sólo entre el 2% y el 7% de los hogares engrosados como urbano-populares realizan este tipo y monto de erogaciones.

Cuadro 4.9. MEXICO: EROGACIONES FINANCIERAS Y DE CAPITAL POR HOGAR DESTINADAS A LA VIVIENDA, 1996

(Pesos mensuales)

Deciles	Cuota pagada por la vivienda propia	Materiales para reparación, mantenimiento, ampliación	Servicios de reparación, mantenimiento, ampliación
I	147,14	82,32	62,53
II	267,87	113,63	65,69
III	234,68	81,30	49,89
IV	293,83	97,86	77,12
V	268,89	120,27	108,28
VI	415,93	200,47	196,72
VII	430,41	206,02	667,47
VIII	500,25	248,63	168,53
IX	778,17	421,62	285,67
X	1480,76	823,41	427,01
TOTAL	732,40	314,53	287,77

Fuente: Cálculos propios en base al cuadro 7 del anexo 4.3

[57] Gastos destinados a los pagos de la vivienda particular que sirvió de alojamiento al hogar y por la que adeudaba alguna cantidad para su total adquisición. Se excluyen los gastos correspondientes a enganche y/o escrituración.

Los gastos de "materiales para reparación, mantenimiento y/o ampliación de la vivienda"[58] se ubican en un rango de 100 a 200 pesos mensuales aproximadamente. El porcentaje de hogares que realizan dichas erogaciones es entre 8.6% y 12%. Por su parte, las erogaciones por "servicios de reparación, mantenimiento y/o ampliación de la vivienda",[59] muestran un monto de recursos entre 80 y 200 pesos mensuales, a excepción del VII decil que registró 670 pesos. En este caso, el porcentaje de hogares que realiza estas erogaciones se ubica entre el 4% y 5%.

Finalmente, a diferencia de las tres indicadores antes señalados que se ubican dentro las erogaciones financieras y de capital, "los alquileres de la vivienda"[60] se derivan de los gastos corrientes monetarios. En el nivel nacional el porcentaje de hogares que manifestaron desembolsos mensuales para cubrir su alojamiento y que se ubican del IV al VII decil fue de aproximadamente 13%. Estos hogares, como se observa en el cuadro 4.10, gastaron por este concepto entre 270 y 400 pesos mensuales aproximadamente.

[58] Gastos destinados para la adquisición de materiales para restaurar, renovar, ampliar o edificar la(s) vivienda(s) particular(es) propiedad del hogar. Se consideran las erogaciones efectuadas por este concepto tanto para las viviendas que habitan los hogares como para aquellas que siendo de su propiedad no estaban habitadas por los mismos.

[59] Gastos destinados para la contratación de la mano de obra empleada para realizar los trabajos de restauración, renovación, ampliación o edificación de la(s) vivienda(s) particular(es) propiedad del hogar. Se consideran las erogaciones efectuadas por este concepto tanto para las viviendas que habitan los hogares como para aquellas que siendo de su propiedad no estaban habitadas por los mismos.

[60] Se definen como las viviendas en las que habitaban los miembros del hogar y por las cuales pagaban una renta o alquiler, independientemente de que existiera un contrato verbal o escrito.

Cuadro 4.10. MEXICO: GASTO PROMEDIO POR HOGAR EN ALQUILER DE LA VIVIENDA
(Pesos mensuales)

DECILES	GASTO PROMEDIO
I	167,90
II	186,27
III	226,49
IV	266,56
V	315,77
VI	391,98
VII	398,00
VIII	580,18
IX	646,58
X	1343,00
TOTAL	543,97

Fuente: Cálculos propios en base al cuadro 11 del anexo 4.3

Esquematizando las cuatro variables analizadas, se puede señalar que dos de ellas nos estarían indicando los gastos que realizan los hogares hacia la consolidación de la vivienda y que estarían representados por los rubros de materiales y mano de obra. En ambos casos, el umbral máximo corresponde a 200 pesos mensuales. En segundo término, las dos variables restantes, cuota y renta de la vivienda, se caracterizan por ser erogaciones y/o gastos forzosos, aunque la situación de los hogares es totalmente distinta por el hecho de la tenencia o propiedad de la vivienda. Dichos gastos forzosos son de un máximo de 400 pesos mensuales.

En el Distrito Federal

Siguiendo la lógica de la sección anterior, los datos que se presentan para el Distrito Federal se derivan de los registros o microdatos de la ENIGH. En éstos solamente aparecen aquellos hogares que manifestaron gastos y/o erogaciones relacionados con las variables de nuestro interés. Por último, para dichos hogares se identificaron tanto la magnitud de sus ingresos corrientes monetarios, así como las características de su vivienda.

En primer término, haciendo referencia a los hogares que realizaron erogaciones por concepto de **"materiales"**, estos representaron el 1.5% (35 588 casos) del total de hogares de esta entidad[61]. Ahora bien, la virtud de utilizar microdatos consiste en el hecho de que nos proporciona información más precisa en relación al tipo de hogares que realizan cada uno de los gastos y/o erogaciones aquí referidos. Esto es importante porque existen hogares que si bien gastan en materiales, dichos gastos son de una magnitud irrisoria, lo cual se explica por el tipo, tenencia y condiciones de la vivienda. Por ejemplo, aquellos hogares que habitan en viviendas prestadas o rentadas difícilmente realizan esfuerzos por este concepto y se asocia básicamente al sentido de propiedad. También, existen casos en los cuales la vivienda esta prácticamente consolidada y es de tipo de departamentos, por lo cual el nivel de los gastos no refleja el esfuerzo real que realizan los hogares para la compra de materiales. En el anexo 4.4 se podrá ver la totalidad de hogares que realizaron gastos en materiales así como las características de su vivienda; aquí nos concretamos a presentar los casos en los cuales los miembros del hogar viven en casa y terreno propio.

Dicho lo anterior, en el cuadro 4.11 se puede observar que aquellos hogares ubicados en los estratos inferiores de ingresos (franja gris), manifestaron **erogaciones entre 62 y 370 pesos mensuales y en promedio 180 pesos aproximadamente**. Para esta población, destaca la relación inversa entre el nivel de ingresos y el nivel del gasto registrado en materiales; el caso extremo corresponde a aquellos hogares (2 130 casos) que destinaron el 40% (370 pesos) de sus ingresos (1.4 SMM) y que muy probablemente lo hacen a costa del sacrificio de otras necesidades. Por último, se puede observar también la relación inversa entre el nivel de gasto y el grado de consolidación de la vivienda; por ejemplo, aquellos hogares que tienen un número reducido de cuartos en relación al número de miembros son aquellos que más gastan en materiales, como sucede con los dos primeros grupos de hogares quienes manifestaron tener de 4 a 5 miembros y 1 solo cuarto.

[61] De acuerdo a la ENIGH, los hogares existentes en el Distrito Federal equivale a 2 375 133.

Cuadro 4.11. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE GASTARON EN MATERIALES Y HABITAN EN CASAS Y TERRENO PROPIO, 1996

Ingreso en SMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.4	916,67	368,65	40,22	2,130
2.7	1823,33	100,00	5,48	2,595
3.1	2080,83	61,67	2,96	1,094
5.3	3566,67	251,35	7,05	3,071
39.4	26694,67	1000,00	3,75	2,592

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos*	Muros.	Techo	Piso
Casa. Propia: terreno propio	4	1	Tabique	Lámina	Tierra
Casa. Propia: terreno propio	5	2	Tabique	Loza	Final
Casa. Propia: terreno propio	5	4	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propia: terreno propio	2	2	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propia: terreno propio	3	4	Tabique	Loza	Final

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

Respecto a las erogaciones realizadas por concepto de **"servicios"**, el número hogares equivale al 1.4% (32 313 casos) del total del Distrito Federal. Una vez que depuramos los datos en base a los mismos criterios arriba apuntados se tiene el cuadro 4.12. En éste, la imagen inmediata es que prácticamente existe uniformidad en cuanto a la magnitud desembolsada por este concepto para los diferentes hogares y niveles de ingresos.

Ahora, si nos ubicamos en los estratos de ingresos inferiores (franja gris), los datos muestran **que la magnitud de gastos en "servicios" osciló entre 80 y 100 pesos mensuales**, lo que significó poco más del 5% de sus ingresos corrientes monetarios de 1996. Hay que hacer notar que los dos primeros grupos de hogares habitan en viviendas que podríamos considerar adecuadas en términos de hacinamiento e incluso en términos de las características físicas de la vivienda. Sin embargo, desplazándonos hacia el **tercer grupo de hogares** (2 595 casos), se aprecia que éstos se caracterizan por tener un número elevado de miembros (5) respecto al número de cuartos (2) y que por lo tanto se ubican en el umbral de lo que generalmente es considerado como viviendas hacinadas: 2.5 habitantes por cuarto. Este tipo de hogares son

los que más gastan en mano de obra; pero, adicionalmente, son los mismos hogares que anteriormente manifestaron gastar en materiales (100 pesos); en consecuencia, por concepto de materiales y mano de obra gastaron aproximadamente 200 pesos mensuales. Ver cuadro 4.11 y 4.12. (franja gris oscura).

Cuadro 4.12. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE GASTARON EN SERVICIOS Y CARACTERISTICAS DE SU VIVIENDA, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Número de hogares
2.4	1633,33	83,33	5,1	3042
2.6	1750,00	83,33	4,8	3071
2.7	1823,33	100,00	5,5	2595
4.0	2715,00	83,78	3,1	4034
5.3	3566,67	83,78	2,3	3071
6.9	4648,33	20,00	0,4	2675

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Casa. Propio terreno propio	3	4	Tabique	Loza	Final
Casa. Propio terreno propio	2	4	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propio terreno propio	5	2	Tabique	Loza	Final
Casa. Propio terreno propio	5	5	Tabique	Loza	Final
Casa. Propio terreno propio	5	2	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propia: terreno propio	2	2	Tabique	Loza	Firme

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

En relación a las erogaciones por concepto de **"cuota pagada por la vivienda propia"**, el número de hogares que las registraron fue sobre un porcentaje de 3.4% (80 481 casos) del total de hogares del Distrito Federal. Dichos hogares, de acuerdo al tipo y tenencia de la vivienda, se dividen en aquellos que habitan en casas y aquellos que habitan en departamentos.

En el primer caso, aquellos hogares que habitan en casas, destaca principalmente el hecho de que la gran mayoría **se emplazan en asentamientos irregulares** (18 596 casos). Se

caracterizan además por haber manifestado bajos niveles de ingresos (no mayor a 2.6 salarios mínimos mensuales del D.F.), tener condiciones físicas precarias de su vivienda y un cociente de hacinamiento superior a los estándares normales: de 3 a 4 habitantes por cuarto. Finalmente, este tipo de hogares manifestaron haber gastado aproximadamente **330 pesos mensuales para la total adquisición de sus viviendas**, lo que significó entre el 19% y 42% de sus ingresos. Ver cuadro 4.13.

Cuadro 4.13. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE REALIZARON EROGACIONES POR CUOTA PAGADA POR LA VIVIENDA Y HABITAN EN CASA PROPIA, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.2	800.00	332.38	41.55	4649
1.5	1000.00	333.37	33.34	4649
2.5	1691.67	332.38	19.65	4649
2.6	1760.00	332.38	18.89	4649
9.6	6500,00	494,62	7,61	3071

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Casa. Propia: asentamiento irregular	3	1	Cartón, etc.	Cartón, etc.	Tierra
Casa. Propia: asentamiento irregular	4	1	Cartón, etc.	Cartón, etc.	Tierra
Casa. Propia: asentamiento irregular	3	1	Lámina	Lámina	Firme
Casa. Propia: asentamiento irregular	4	1	Cartón, etc.	Cartón, etc.	Tierra
Casa. Propia: pagando	2	2	Tabique	Loza	Final

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

En este mismo sentido, pero analizando a los hogares que habitan en departamentos y que se encuentran en proceso de liquidación del mismo, se aprecia, en general, que la magnitud de las erogaciones por este concepto resultan superiores en relación a los hogares que habitan en casas. Por ejemplo, los hogares que se ubican en los grupos inferiores de ingresos (franja gris) **destinaron entre 280 y 610 pesos mensuales (500 pesos en promedio)**, manto equivalente entre el 25% y el 42% de sus ingresos corrientes monetarios mensuales (cuadro 4.14). Cabe señalar finalmente que, en términos generales, la situación habitacional de este tipo de hogares es superior al mostrado por aquellos hogares que habitan en casas y que se puede

apreciar principalmente por la relación dada entre el número de miembros y el número de cuartos por hogar.

Cuadro 4.14. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE REALIZARON EROGACIONES POR CUOTA PAGADA POR LA VIVIENDA Y HABITAN EN DEPARTAMENTOS, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.2	800,00	276,00	34,50	4034
2.0	1350,00	439,56	32,56	4034
2.1	1453,33	613,34	42,20	2941
2.4	1600,00	553,03	34,56	3677
3.2	2200,00	554,05	25,18	3677
3.3	2240,00	613,34	27,38	2941
4.0	2715,00	306,67	11,30	4034
4.2	2833,33	408,89	14,43	2941
4.3	2900,00	493,74	17,03	3677
5.2	3500,00	552,01	15,77	3677
5.3	3600,00	276,00	7,67	4034
6.0	4070,00	613,34	15,07	2941
6.1	4141,67	1088,16	26,27	3677
6.7	4525,00	1582,77	34,98	2941
7.4	5000,00	460,01	9,20	4034
19.5	13216,67	817,79	6,19	2471

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Departamento. Propio: pagando	3	4	Tabique	Loza	Firme
Departamento. Propio: pagando	2	4	Tabique	Loza	Firme
Departamento. Propio: pagando	3	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	2	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	4	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	4	4	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	1	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	2	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	4	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	5	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	6	4	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	3	4	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	5	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	4	4	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	2	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	4	5	Tabique	Loza	Final

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

Por último, refiriéndonos a los gastos por concepto de "renta o alquiler de la vivienda", los hogares que realizaron dichos gastos representan el 6.3% (148 641 casos) de total del Distrito Federal. Al igual que se hizo anteriormente, es necesario clasificar y comentar por separado aquellos hogares que habitan en vecindades, casas y departamentos.

Respecto al primer caso, aquellos hogares que habitan en **vecindades** y que de acuerdo a la encuesta ascienden a 15 446 casos, manifestaron **haber gastado por su alojamiento entre 100 y 400 pesos mensuales de 1996** (cuadro 4.15), teniendo un nivel de ingresos entres 1.6 y 3.8 SMMDF. Como se aprecia, la gran mayoría de estos hogares son de un número reducido de miembros y es de suponer que correspondan a familias recién constituidas; no obstante, existen también aquellos casos que se caracterizan por vivir en condiciones de hacinamiento (penúltimo grupo, 2 467 hogares,).

Cuadro 4.15. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE GASTARON EN RENTA O ALQUILER Y HABITAN EN VECINDADES, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.6	1083,33	395,69	36,53	2595
2.2	1520,00	197,85	13,02	2485
2.3	1549,67	81,78	5,28	2812
2.5	1716,67	255,56	14,89	2957
3.4	2298,33	204,45	8,90	2467
3.8	2600,00	408,89	15,73	2130

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Vecindad	2	2	Tabique	Loza	Firme
Vecindad	2	2	Tabique	Loza	Firme
Vecindad	2	1	Tabique	Loza	Firme
Vecindad	2	1	Tabique	Loza	Firme
Vecindad	4	1	Tabique	Loza	Firme
Vecindad	2	1	Tabique	Lámina c.	Firme

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

Contrario a lo que ocurre con aquellos hogares que pagan por su alojamiento en vecindades, en términos generales, los hogares que realizan el mismo gasto pero que habitan **casas** tienen un mayor número de miembros y en la mayoría de los casos no se corresponden con el número de espacios rentados (cuadro 4.16). En este sentido y ubicándonos en los grupos de hogares con ingresos inferiores (franja gris, cuadro 4.16), se aprecia que los desembolsos por

este concepto van entre 200 y 700 pesos mensuales de 1996, siendo los mayores pagos para aquellos casos que rentan un mayor número de cuartos. **El gasto promedio de este grupo de hogares fue de 350 pesos mensuales**.

Finalmente, los hogares que rentan en **departamentos** (93 864 casos) y que se caracterizan por tener bajos niveles de ingresos (hasta 4 salarios mínimos del Distrito Federal), pagaron por su alojamiento entre 300 y 500 pesos mensuales y, en promedio, **400 pesos** (cuadro 4.16, franja gris). Por último, como era de esperarse, la gran mayoría (el 84.4%) de los hogares que habitan este tipo de viviendas manifestaron ingresos superiores a 3 salarios mínimos mensuales. Ver cuadro 4.17.

Cuadro 4.16. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE GASTARON EN RENTA O ALQUILER Y QUE HABITAN EN VIVIENDAS TIPO CASA, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.2	811,83	197,85	24,37	2468
1.4	980,00	255,56	26,08	3085
2.3	1550,00	197,85	12,76	1094
2.4	1650,00	306,67	18,59	3406
2.6	1750,00	692,46	39,57	3071
2.8	1866,67	593,54	31,80	3527
2.9	2000,00	204,45	10,22	2812
3.6	2440,00	296,77	12,16	3383
3.7	2500,00	791,39	31,66	2805
4.0	2714,33	247,31	9,11	3383
4.1	2790,00	920,01	32,98	2230
6.9	4700,00	408,89	8,70	2230

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Casa. Rentada	1	2	Tabique	Loza	Final
Casa. Rentada	3	1	Tabique	Loza	Firme
Casa. Rentada	3	1	Tabique	Lámina c.	Firme
Casa. Rentada	4	1	Tabique	Lámina p.	Firme
Casa. Rentada	5	3	Tabique	Loza	Firme
Casa. Rentada	1	2	Tabique	Loza	Final
Casa. Rentada	5	3	Tabique	Loza	Firme
Casa. Rentada	6	2	Tabique	Loza	Firme
Casa. Rentada	4	3	Tabique	Loza	Firme
Casa. Rentada	5	3	Tabique	Lámina a.	Firme
Casa. Rentada	7	3	Tabique	Lámina a.	Firme
Casa. Rentada	3	2	Tabique	Loza	Firme

Nota. (*) Corresponde al total de cuartos de la vivienda. No se contabiliza el baño.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

Cuadro 4.17. DISTRITO FEDERAL: HOGARES QUE GASTARON EN RENTA O ALQUILER EN VIVIENDA TIPO DEPARTAMENTO, 1996

Ingreso en SMMDF	Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
1.3	850.00	357.78	42,09	2812
1.9	1293.33	494.62	38,24	3081
2.1	1453.67	408.89	28,13	2893
2.9	1968.67	306.67	15,59	3002
3.2	2200.00	346.23	15,74	2805
3.5	2416.67	791.39	32,75	2675
3.6	2466.67	511.12	20,72	2445
3.6	2500.00	321.50	12,86	2485
3.8	2600.00	511.12	19,66	2970
4.1	2800.00	715,56	25,56	2542
4.3	2952,25	593,54	20,10	2805
4.6	3173,33	460,01	14,50	2970
4.8	3250.00	102,22	3,150	2385
4.8	3283,33	920,01	28,02	2970
4.9	3383,33	817,79	24,17	2485
5.0	3400.00	511,12	15,03	2812
5.2	3533,33	1502,68	42,53	3034
6.1	4141,67	429,34	10,37	2230
7.6	5183,33	890,31	17,18	2592
10.3	7000.00	357,78	5,11	3886
10.6	7200.00	1124,46	15,62	3034
11.1	7550.00	1226,68	16,25	3085
11.3	7700.00	1400,46	18,19	3034
11.4	7778,33	2176,31	27,98	2675
11.6	7900.00	1305,79	16,53	2592
11.7	7983,33	1737,80	21,77	3081
13.8	9333,33	920,01	9,86	3034
14.8	10016,67	664,45	6,63	2812
16.4	11105.00	2351,14	21,17	3034
19.2	13000.00	3066,70	23,59	2471
22.1	15000.00	1022,23	6,81	2471
36.3	24585.00	9900,33	40,27	3566
38.3	26000.00	3782,26	14,55	3096

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

Sintetizando, al utilizar los registros o microdatos de la ENIGH y realizar el seguimiento de hogar por hogar de los grupos aquí analizados, hemos identificado los montos de gastos y/o erogaciones que se destinan hacia la consolidación, adquisición y alquiler de la vivienda de los sectores populares del Distrito Federal. Si bien dichos montos no difieren en gran medida de los resultados obtenidos a partir de los agregados nacionales, sí nos permiten realizar un análisis más preciso en términos de la identificación de qué tipo de hogares, además de su bajo nivel de recursos monetarios, realizan dichos gastos y este sentido destacar aquellos casos que, desde nuestra perspectiva, mejor reflejan el esfuerzo realizado. Así, además de identificar el gasto de los sectores populares, realizamos el cruce con otros indicadores tales como el ingreso corriente monetario, el tipo, tenencia y las características físicas de la vivienda.

4.3. Síntesis y conclusiones

Una de las demandas más comunes de las ciudades más urbanizadas, particularmente de los sectores económicamente inferiores, lo constituye sin lugar a dudas la vivienda. A esto hemos agregado que la vivienda no sólo se constituye en la principal demanda, sino que además, junto con el ahorro, teóricamente se consideran las principales fuentes de riqueza. Trasladado lo anterior al caso de los hogares que viven en condiciones de pobreza, resulta que, cualitativa y cuantitativamente, dichas fuentes resultan insuficientes o imposibilitan el acceso a niveles superiores de vida.

En este sentido, hemos visto como ejemplo que en el Distrito Federal una parte importante del "stock" de viviendas particulares se caracterizan por ser insuficientes y precarios en términos de espacios, techos, pisos y servicios básicos. Es seguro que buena parte de los pobres urbanos vive en estas condiciones. Como se apuntó, el caso extremo corresponde a los hogares económicamente débiles que tienen que pagar por su alojamiento.

Por otro lado, al considerar el ahorro como resultado de la comparación entre los flujos corrientes, se concluye que la mayor parte de este tipo de población responden más a sus necesidades inmediatas (alimentación, vestido, servicios médicos, educación, etc.) y menos en términos de una perspectiva clara que le permita incrementar sus activos como el ahorro y la vivienda.

Finalmente, utilizando las erogaciones financieras y de capital, que en general hablan de los esfuerzos que realizan los hogares para elevar el nivel de su patrimonio, se lograron identificar algunas variables que permiten aproximarnos a la magnitud de las erogaciones que realizan los hogares de estudio hacia la vivienda. *Grosso modo*, estos se pueden clasificar en tres grande rubros: erogaciones para la consolidación de la vivienda, erogaciones para la apropiación total de la misma y, gastos para cubrir el alojamiento.

Para el primer caso, se han utilizado dos variables: a) *materiales* para edificación, reparación, mantenimiento y ampliación de la vivienda y, b) *servicios* para edificación, reparación, mantenimiento y ampliación de la vivienda. En el nivel **nacional**, los resultados que se derivan de las mismas, señalan que aquellos hogares urbano populares que realizaron erogaciones mensuales en 1996 por dichos conceptos, lo hicieron en un rango aproximado de 100 a 200 pesos. En el **Distrito Federal** y para este mismo segmento de hogares, los montos promedio registrados fueron de aproximadamente 180 pesos mensuales para materiales y hasta 100 pesos por concepto de mano de obra o servicios. Hay que recalcar que para el caso de esta entidad se utilizaron los registros de la ENIGH y adicionalmente se seleccionaron aquellos casos que mejor reflejaran el esfuerzo realizado por los rubros ya señalados, es decir, se utilizaron las erogaciones que efectuaron los hogares que habitaban en casa y terreno propio.

Finalmente, aquellos hogares, ubicados en la categoría de análisis, que registraron erogaciones para cubrir con el pago total de sus viviendas, es decir, aquellos que realizaron erogaciones por concepto de *cuota pagada a la vivienda propia*, y gastos para cubrir con el *alquiler de la vivienda*, lo hicieron, en el nivel **nacional**, en un rango aproximado de 270 a

430 pesos mensuales de 1996. En el **Distrito Federal**, los resultados fueron los siguientes. Primero, por cuota pagada a la vivienda propia: a) hogares en asentamientos irregulares 330 pesos mensuales; b) hogares que habitan en departamentos 500 pesos mensuales en promedio. Segundo, por renta o alquiler de la vivienda: a) hogares que habitan en vecindades, de 100 a 400 pesos mensuales; b) hogares que habitan casas, en promedio 350 pesos mensuales y; c) hogares que habitan en departamentos, en promedio 400 pesos mensuales.

En conclusión, los resultado aquí sintetizados hablan sobre la heterogeneidad de los sectores urbanos populares en relación a sus condiciones económicas y, por lo tanto, de sus diferentes respuestas de gasto hacia la vivienda. En otras palabras, en este gran agregado, los sectores urbano populares, se ubican subsectores de población que no tienen capacidad de ahorro, aquellos que tienen esa capacidad aunque ésta sea de un monto poco considerable, aquellos que logran, pese a sus condiciones, realizar erogaciones para material y/o servicios para la consolidación de sus viviendas y, finalmente, aquellos subsectores que realizan pagos forzosos ya sea para terminar de pagar su vivienda o para cubrir con la renta mensual de su alojamiento. Adicionalmente, dentro de estos subsectores existen casos en los cuales los hogares viven en condiciones de hacinamiento y en condiciones de mala estructura física de su vivienda, que habitan en asentamientos irregulares, etc. Hay que agregar finalmente que, que dentro de este tipo de hogares se encuentran fuentes de ingresos que se derivan de diversas actividades laborales, tales como los trabajadores asalariados formales, trabajadores asalariados informales, trabajadores por cuenta propia y trabajadores al servicio del Estado.

CAPITULO 5

La política habitacional y los sectores urbano populares: condiciones de crédito *versus* condiciones económicas

La problemática habitacional de los sectores populares, así como el proceso mostrado por los organismos financieros de vivienda del sector público en México, no se entienden o se entienden mejor sí se enmarcan en el proceso dado por la dinámica de las políticas macroeconómicas. Una vez entrada la crisis de 1982, se intentó reactivar a la economía mediante el impulso a la inversión productiva. Si bien en términos generales tuvo poco éxito, peor hubiera sido sin la industria de la construcción que en buena parte fue alentada por el sector estatal, prueba de ello fue el impulso bancario hacia el financiamiento habitacional de interés social. Adicionalmente, si bien es cierto que durante los años de ajuste, la mayor inversión inmobiliaria no significó necesariamente mayor gasto público[62], si resulta ser un periodo en el cual la preocupación estatal se hace presente al crear nuevos fondos de vivienda (FONHAPO y FIVIDESU). En síntesis, durante estos años y en este caso en concreto, existió cierto vínculo entre la política económica y el carácter social de los organismos creados e incluso de los ya existentes como el INFONAVIT.

En la actualidad persiste la preocupación en torno a la importancia de la vivienda como elemento reactivador de la economía y se ha propuesto, para tal efecto, impulsar al sector privado para que sea el encargado de invertir en la materia sobre la base a créditos blandos otorgados por la mayor parte de los organismos de vivienda del sector público. No obstante, esto ha significado relegar a un segundo plano el beneficio social o, mejor dicho, en esta lógica no se ha permitido el sacrificio de la eficiencia en favor ciertos criterios de equidad.

[62]Coulomb (1991) señala que la mayor presencia "pública" durante los años de fuerte restricción del gasto público se deriva del hecho de que gran parte (85%) de los recursos financieros de las instituciones de vivienda provenían de los particulares, a través de los depósitos bancarios (FOVI-BANCA), de la aportación patronal del 5% sobre la masa salarial (INFONAVIT, FOVISSSTE) y de la recuperación crediticia.

En este capítulo tratamos de: a) sintetizar y presentar esquemáticamente la relación entres las políticas "macro" y las políticas financieras de los organismos analizados, y proponemos algunos ejercicios que tratan de ilustrar, de manera concreta, la lógica de las modificaciones de financiamiento que experimentaron la mayoría de los organismos analizados; b) esquematizar los criterios que, de manera general, han adoptado la mayor parte de los organismos analizados así como los atributos socieconómicos de los sectores urbano populares; c) para terminar planteamos algunas reflexiones finales.

5.1. La política económica y la política financiera de vivienda

Como se dijo, la problemática habitacional de los sectores populares y la dinámica de los organismos financieros de vivienda del sector público, tienen una relación directa y en este sentido son coherentes con las medidas macroeconómicas implementadas desde inicios de los ochenta.

Se ha dicho ya que directa o indirectamente, tanto las políticas de ajuste como las de cambio estructural, han arrojado sectores de la población económicamente débiles y no han permitido que dichos sectores puedan resolver por sí mismos su demanda de vivienda. Adicionalmente, los organismos financieros analizados, en la actualidad no se constituyen como alternativas que permitan el paso de la privación a la satisfacción, en este caso de la vivienda.

De forma similar, el proceso que han tomado los organismos de vivienda del sector público, de ninguna forma se contradicen con las medidas macroeconómicas aplicadas desde entonces. En el cuadro 5.1 se presentan sistemáticamente dichas políticas, haciendo la analogía con los cambios y efectos más importantes en relación a las políticas de crédito habitacional.

Cuadro 5.1. MÉXICO: POLÍTICA MACROECONOMICA Y POLÍTICA CREDITICIA DE VIVIENDA (1982-1998)

Periodo de Ajuste o Estabilización Macroeconómica	
Política económica	Política crediticia de vivienda
1. Restricción monetaria a) Tasas altas de interés. b) Incremento de los requerimientos de reserva bancarios (encaje legal) 2. Política salarial indexada a la inflación esperada y política fiscal restrictiva. a) Caída sistemática del salario real b) Estancamiento económico c) Caída en el empleo formal	1. Incremento del porcentaje del encaje legal del 3% a 6% para el financiamiento de la vivienda de interés social, como parte de los cajones selectivos de crédito (PFV-FOVI). 2. Descapitalización financiera a) Bajo nivel de recuperación crediticia (Infonavit, Fonhapo, Fividesu) b) Baja captación de recursos para el financiamiento habitacional (Infonavit) c) Cambios sistemáticos en la política crediticia (Fovi).
3. Proyecto de modernización económica: Pactos Económicos. a) Ajuste de precios y tarifas del sector público	3. Proyecto de nuevas políticas de vivienda a) Indexación del valor y amortización de la vivienda al incremento de los salarios mínimos.
Periodo de Cambio Estructural	
Política económica	Política crediticia de vivienda
4. Desregulación financiera a) Disminución y desaparición de los requerimientos de reserva bancario 5. Privatización y cesión al mercado en la asignación de los recursos: "el mercado es eficiente porque si es eficiente es de mercado"	a) Cancelación del porcentaje del encaje legal para el financiamiento de VIS b) Liberación bancaria del financiamiento de VIS c) Amortización de la vivienda en base al cobro de tasas de interés reales (todos los organismos). a) Participación activa de promotores, empresas inmobiliarias y SOFOLES b) Lineamientos y criterios eficientistas en la asignación de los créditos c) Individualización del crédito

Fuente: Elaboración propia

Tanto los organismos financieros de vivienda que no necesariamente operaron con recursos fiscales vía gasto social y los que sí lo hicieron (FONHAPO y FIVIDESU principalmente), desde finales de los ochenta han entrado en una lógica contraria a los lineamientos que les dieron origen. Aunque esto es cierto, hay quienes sostienen que, ante las pocas probabilidades que tiene la población con menores ingresos para adquirir una vivienda recurriendo a los mecanismos privados de financiamiento (banca comercial, empresas de autofinanciamiento, etc.), las únicas alternativas posibles lo constituyen los organismos financieros públicos de vivienda (De Pablo, 1998). Lo que sí queda claro es que dichos organismos, en general, operan con criterios más blandos que el mercado como tal; sin embargo, a pesar de ello no logran abarcar a los sectores populares, a la población con más carencias y menor nivel de recursos. Parte de ello obedece a la perdida del carácter social de dichas instituciones.

Hemos hecho referencia al proceso que han tomado las políticas de financiamiento habitacional de los organismos analizados. Se ha señalado que en los años que predominaron las políticas de ajuste o estabilización macroeconómica, se presenta la primera divergencia que abre la brecha entre las condiciones de crédito y las condiciones económicas de los sectores populares emplazados en el medio urbano. A partir de entonces y en el contexto de la aplicación de las políticas macroeconómicas de cambio estructural, dicha brecha se ha profundizado con la introducción y/o modificación de los lineamientos, criterios y condiciones de financiamiento de los organismos financieros[63], que en definitiva han vuelto más difícil el acceso a dichos sectores.

Uno de los elementos centrales que explica dicha divergencia, se refiere al manejo actual de las tasas de interés. Se ha buscado que los organismos operen con criterios eficientistas, es decir, en la lógica de recuperar la totalidad (y más) de los créditos otorgados a partir del cobro de *tasas reales capitalizables mensualmente.*[64] La explicación más recurrente en este sentido, hace referencia al bajo nivel de recuperación y crisis financiera que sufrieron los organismos

[63] Ver capítulo 3.

[64] En términos financieros, el significado de cobrar tasas reales capitalizables mensualmente es en el sentido de que éstas se ubican por encima del índice inflacionario pero, además, el saldo insoluto de cada mes es generador de intereses por la magnitud de la tasa fijada.

durante los años de gran inestabilidad económica. Sin desconocer este argumento, que en buena medida es cierto por los elementos arriba apuntados, se debe dejar en claro que la relación costo beneficio de las modificaciones implementadas por la mayoría de los organismos desde finales de los ochenta, han privilegiado, sin duda, la rentabilidad que este tipo de inversión (inmobiliaria) conlleva.

En el caso concreto del FONHAPO (1989), quien en sus reglas de operación plantea con mayor claridad los criterios de financiamiento, en el cuadro 5.2 se ilustra la magnitud del subsidio con que parten los diferentes créditos así como la **recuperación efectiva** que se registra al final del plazo de amortización, con una tasa de interés real de 3% a 4% capitalizable mensualmente.[65]

[65] La elaboración del cuadro 5.2. se realizó en base a los criterios planteados en las reglas de operación de 1989:

- Plazo de amortización correspondiente a cada monto de crédito, por ejemplo: 500 VSM=6 años; 800 VSM=11 años; 850, 900, 1000, 1400, 1850 y 2500 VSM=13 años.
- Los porcentajes de subsidios para cada monto de crédito
- Los porcentajes de enganche para cada monto de crédito, por ejemplo, 5% a créditos de hasta 1400 VSM y 100 para créditos superiores.
- Las tasas de interés real, por ejemplo: 3% para créditos hasta de 1850 VSM y 4% para el monto máximo, correspondiente en este caso a 2500 VSM.

La **metodología** empleada fue la siguiente:

- Se multiplicó el crédito fijado en salarios por el salario mínimo vigente en 1989 (9.139 nuevos pesos)
- Al producto de dicha multiplicación se le restaron los porcentajes de subsidios y de enganche según el caso.
- Al resultado de dicha resta se le aplico la siguiente fórmula: Valor Futuro=Valor actual $(1+ i)^n$. En donde: valor actual=resultado del punto 2; i=tasa de interés y n=número de periodos. Dado que el crédito se capitaliza mensualmente, el número de periodos es el resultado de multiplicar el plazo de amortización en años por 12. Este mismo procedimiento se aplica en el caso de la tasa de interés, es decir la tasa anual (p. ej. 3% o 4%) se divide entre 12, mismo resultado que se divide entre cien para obtener la tasa en tanto por uno.
- Finalmente, al resultado de aplicar la fórmula anterior se le sumó el porcentaje de enganche que el acreditado pagó al contratar el préstamo.

Cuadro 5.2. RECUPERACIÓN Y SUBSIDIOS EFECTIVOS POR CRÉDITO, FONHAPO1989

Crédito NVSM	Crédito Pesos	Subsidio de base y buen pago	Recuperación efectiva	Subsidio efectivo	
				Absoluto	Porcentual
500	4,570	38%	3,470	- 1,100	- 24%
800	7,311	32%	7,016	- 295	- 4%
850	7,768	31%	7,785	+ 17	+ 2%
900	8,225	30%	8,361	+ 136	+ 1.7%
1000	9,139	28%	9,557	+ 418	+ 4.6%
1400	12,795	20%	14,867	+ 2,072	+ 16.2%
1850	16,902	2%	23,664	+ 6,762	+ 40%
2500	22,847	0%	32,640	+ 9,793	+ 42.9%

Fuente: Cálculos propios con información de FONHAPO (1989) y Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno (1993).

Los datos aquí presentados sugieren varios aspectos. En primer término, resulta claro que a partir de cierto nivel de crédito (p. ej. de 1850 VSM en adelante), el margen de utilidad, una vez recuperado el préstamo, resulta ser lo suficientemente holgado para llamar la atención de cualquier inversionista privado. En segundo lugar, en el supuesto de la aplicación efectiva de los subsidios de base y por buen pago[66], se puede apreciar que las acciones hasta con valor de 800 salarios mínimos, fueron las únicas que efectivamente quedaron subsidiadas por este organismo, una vez cumplido el plazo máximo de pago. Finalmente, a partir de montos de financiamiento superiores a 850 VSM la recuperación es total; más aún, posibilitan la obtención de cierto margen de excedentes. Así, de acuerdo a los datos mostrados en el cuadro 5.2, son los acreditados de acciones superiores los que en definitiva estarían subsidiando las acciones de menor costo, no hay en este sentido recursos invertidos a fondo perdido.

Por otro lado, un acreditado con una deuda hipotecaria a tasa flotante en relación a la inflación se expone al riesgo de mayores tasas de interés, pues si éstas se elevan, también lo hacen los pagos del servicio de sus deudas. Esto ha tratado de compensarse con mayores plazos de amortización; sin embargo, si bien es cierto que esto beneficia al acreditado en el

[66] Situación que generalmente no ocurre, sobre todo porque no todos los acreditados logran cubrir puntualmente sus mensualidades.

sentido de que los pagos por periodos son relativamente menores, debe señalarse también que el excedente por crédito resulta ser también mayor, como se vio en el cuadro anterior. Veamos entonces, los esfuerzos económicos que realizaron los beneficiarios bajo este esquema.

En el cuadro 5.3 se muestran los pagos mensuales[66] que tuvieron (o tienen) que realizarse para saldar los diferentes montos de préstamo contratados en 1989. Para esto, se consideró una tasa de interés del 15% anual, la cual se deriva del crecimiento promedio de los salarios de 1989 a julio de 1999 (correspondiente al 12% aproximadamente) más 3 puntos porcentuales. Finalmente, para fines comparativos, se realizó la deflactación del salario mínimo a pesos de 1989, que es el año inicial de contratación. Cabe destacar por último que dentro de los montos de crédito que en dicho cuadro se ilustran, a excepción del correspondiente a 500 VSM que tuvo como plazo de pago 6 años, los acreditados con montos superiores se supone se encuentran en este proceso, ya que los plazos de amortización para los créditos de 800 VSM y más se pactaron a periodos entre 11 y 13 años.

[66] Dichos pagos se calcularon en base a la siguiente fórmula financiera: $R = P \{i / 1 - (1 + i)^{-n}\}$. Donde: R = amortización; P = valor actual del préstamo; i = tasa de interés en tanto por uno; n = número de periodos.

Cuadro 5.3. PAGO MENSUAL Y SALARIOS MINIMOS REALES

(PESOS DE 1989)

Amortización mensual por tamaño de crédito			
C = 500 **A = 96**	C = 800 **A = 113**	C = 850 **A = 117**	C = 900 **A = 120**
C = 1000 **A = 133**	C = 1400 **A = 186**	C = 1850 **A = 247**	C = 2500 **A = 334**

Evolución del salario mínimo real				
Año	1 Salario Nominal	1 Salario Real	2 Salarios Reales	2.5 salarios Reales
1989	267,0	267,0	534,0	667,5
1990	302,4	238,8	477,5	596,9
1991	357,0	229,8	459,6	574,5
1992	399,9	223,1	446,1	557,7
1993	428,1	217,4	434,7	543,4
1994	458,1	217,5	434,9	543,6
1995	490,2	172,4	344,7	430,9
1996	632,3	165,4	330,9	413,6
1997	793,5	172,1	344,3	430,3

Notas: C = valor del crédito en número de veces el salario mínimo; A = Amortización mensual

Fuente: Cálculos propios con datos de FONHAPO (1989) y Comisión Nacional de Salarios Mínimos, varios años.

De acuerdo a estos datos la interpretación es como sigue. En primer lugar, tomando el caso de uno de los créditos más bajos, el de 500 VSM, éste se amortizó a un periodo de 6 años con pagos mensuales de 96 pesos. Para acreditados con 1, 2 y 2.5 salarios mínimos mensuales de 1989, dicho pago mensual representó en relación a sus ingresos entre 35.9%, 17.9% y 14.4% respectivamente. Sin embargo, dichos porcentajes se incrementan si se considera el comportamiento real de los salarios. Concretamente, esos mismos 96 pesos, representaron en 1994 aproximadamente el 44%, 22% y 17.6% del ingreso según sea el caso.

Supongamos ahora el pago mensual de 120 pesos para un crédito de 900 VSM pactado a un plazo de 13 años. Al inicio de contratación (1989), esto significó para aquellos acreditados de 1, 2 y 2.5 salarios mínimo mensuales un porcentaje de afectación de 44.9%, 22.4% y 17.9%

respectivamente. Finalmente, en términos reales, para 1997, los porcentajes se incrementan 69.7%, 34.8% y 27.8% según el orden señalado.

Finalmente, en el caso extremo, el pago mensual de 334 pesos de un crédito de 2500 VSM pactado a 13 años, implicó que los beneficiarios con 2 y 2.5 salarios mínimos mensuales tuvieran que desembolsar al inicio (1989) el equivalente a 62.5% y 50% respectivamente. Para 1997, dicho pago significó en términos reales entre el 97% y 77.6% respectivamente. Se puede notar además que para esta magnitud de crédito los posibles demandantes de 1 salario mensual automáticamente quedaron excluidos.

En conclusión, en la medida que el monto de crédito resulta ser de mayor magnitud y en la medida que existe una depreciación real del salario, se aprecia una tendencia hacia la exclusión de posibles demandantes con ingresos mínimos. Incluso los esfuerzos realizados por beneficiarios con ingresos de hasta 2.5 salarios mensuales resultan, en estas condiciones, de gran significancia[67].

5.2. Condiciones de crédito y capacidad de pago de los sectores populares

Lógicamente, los nuevos criterios de operación de los organismos de financiamiento del sector público, han tenido repercusiones sobre el perfil de los beneficiarios y/o posibles demandantes de financiamiento habitacional. Como se aprecia en el cuadro 5.4[68], los cambios en este sentido han sido notables; esto es, las condiciones económicas prevalecientes en la actualidad se limitan a establecer que el demandante debe ser capaz de demostrar los ingresos suficientes para contratarse con cualquier institución financiera (FOVI/FIVIDESU/FICAPRO/FONHAPO→SOFOLES/Promotores Inmobiliarios, Instituciones Bancarias, etc.).

[67] Dicha conclusión resulta coherente con algunos trabajos y sucesos ocurridos recientemente. Una encuesta realizada por Villavicencio (1997) a beneficiarios de organismos como el FONHAPO y FIVIDESU que logran su vivienda entre 1988 y 1995, muestran para el primer organismo, que poco más del 68% de los beneficiarios obtenían ingresos ≥ a 2.5 salarios mensuales, dentro de los cuales, el 36.4% registro ingresos superiores a 4.5 salarios mensuales.

[68] Se consideraron solamente los criterios vigentes al final de cada periodo.

Cuadro 5.4. ELPERFIL ECONOMICO DE LOS BENEFIACIARIOS DE VIVIENDA POR ORGANISMO

Organismo	Ingreso exigido	Amortización
Periodo de Ajuste		
FIVIDESU	Hasta 2.5 SM con preferencia a la población no asalariada	25% del ingreso familiar
FONHAPO	Hasta 2.5 SM con preferencia a la población no asalariada	25% del ingreso del jefe de familia
FOVI	De 3.5 SMM en adelante	
INFONAVIT	Preferentemente hasta 4 SM	Hasta el 18% del salario del trabajador
Periodo de Cambio Estructural		
FICAPRO	Intermediario para créditos FOVI	
FIVIDESU	Intermediario para créditos FOVI	
FONHAPO	Capacidad real de pago	Ahorro que garantice el pago de las mensualidades
FOVI	Suficientes para obligarse con la institución financiera	7.5 por cada mil pesos de préstamo.
INFONAVIT	1 salario mínimo en adelante, con preferencia a trabajadores con ingresos superiores a 4 SM.	Hasta el 30% del ingreso del trabajador

Fuente: elaboración propia en base al capítulo 3.

La excepción en este sentido se presenta en el caso del INFONAVIT, quien sigue estableciendo que pueden ser sujetos de crédito aquellos trabajadores con ingresos mínimos. En realidad este criterio resulta un tanto confuso. Es incuestionable que durante los primeros años de operación de este organismo se planteo explícitamente, y en los hechos, beneficiar preferentemente a la población trabajadora de menores ingresos. Hoy día no queda del todo claro este aspecto, de tal forma que lo mismo se puede beneficiar a un demandante de bajos ingresos que a uno económicamente más fuerte. Los datos expuestos en el capítulo tres sugieren que las mayores probabilidades de financiamiento lo tienen aquellos trabajadores con ingresos superiores a 4 salarios mínimos.

Estas condiciones han puesto en desventaja a los sectores de la población económicamente más débiles, quienes, como se ha visto en el capítulo 4 y aquí sintetizamos, se distinguen por los siguientes atributos (cuadro 5.5.).

Cuadro 5.5. ATRIBUTOS SOCIOECONOMICOS DE LOS SECTORES POPULARES URBANOS

Situación laboral: a) asalariados no agropecuarios, b) pequeños artesanos; c) pequeños comerciantes; d) proveedores de servicios; e) baja burocracia; f) obreros de industrias de baja productividad.	**Situación habitacioal**: a) Condiciones físicas de la vivienda de mala a moderada; b) espacios insuficientes en relación al número de miembros del hogar; c) tipo y tenencia de la vivienda que va desde aquellos que viven en casa y terreno propio, casa propia en terrenos irregulares, hasta aquellos que rentan en departamentos, vecindades, casas particulares, cuartos de azotea, etc.
Situación económica: a) población que en general percibe hasta 3 salarios en términos reales y hasta 4 salarios en términos nominales; b) en general, buena parte no recibe prestación alguna por su condición (de no asalariado).	**Capacidad de ahorro y gasto en vivienda**: a) de nulo a mínimos niveles de ahorro; b) erogación promedio en materiales y mano de obra de un máximo del 6% de sus ingresos, aunque en el caso extremo destinan hasta el 40%; c) cuota pagada por la vivienda propia y alquiler de la vivienda de un máximo del 40% de sus ingresos (alcanzados principalmente por los grupos de hogares ubicados en los estratos inferiores).

Fuente: Elaboración propia en base al capítulo 4.

Del análisis realizado en el capítulo cuatro debemos enfatizar que, de manera general, aquellos hogares con ingresos inferiores son los que mayor sacrificio logran realizar para mejorar y/o consolidar su vivienda, para asumir la propiedad total de la misma o para cubrir con su alojamiento en viviendas no propias. Esto es de suma importancia porque demuestra que a pesar de su situación económicamente precaria son capaces de sacrificar buena parte de sus ingresos para destinarlo a la vivienda y, por lo tanto, sugiere su capacidad para asumir responsabilidades de pago en caso de acceder a un tipo de financiamiento adecuado a su condición, cuestión que actualmente no ocurre.

Nuevamente, para efectos ilustrativos, veamos los casos de tres organismos más. De acuerdo a la expuesto en el capítulo tres, se puede derivar que el FOVI ha sido el organismo que, a partir de los noventa, prácticamente ha propuesto los lineamientos de acción y financiamiento en materia de vivienda y, en este sentido, ha logrado abarcar a los organismos que operan en el Distrito Federal tales como el FIVIDESU y FICAPRO. Tres de las condiciones exigidas para el pago mensual son las siguientes: a) actualización mensual del crédito con base en el índice nacional de precios al consumidor, b) factor de pago de 7.5 pesos por cada 1 000 pesos de crédito y, c) el cobro de tasas reales sobre el saldo actualizado de cada mes.

Tomando en cuenta solamente el segundo criterio, el cuadro 5.6 muestra la amortización mensual que se tendría que pagar por un crédito Tipo A (el más económico). Esto comparado con la magnitud de 3 salarios mínimos mensuales resulta equivalente al 30% de los mismos y se eleva considerablemente para ingresos equivalentes a 1 y 2 salarios mínimos mensuales.

Cuadro 5.3. Crédito vivienda nueva: amortización mensual y salarios mínimos.
(pesos corrientes)

Año	VIS Tipo A	Amortización Factor 7.5	Ingreso: 1 SMMDF	Ingreso: 2 SMMDF	Ingreso: 3 SMMDF
1996	78600	590	632	1264	1896
1998	103343	775	906	1812	2718
1999	121174	908	1034	2068	3102

Nota: Para 1999 los datos corresponden al mes de julio.

Fuente: Elaboración propia en base a FOVI, 1999 y CNSM, 1999

Recalquemos nuevamente que se ha tomado un sólo criterio, por lo que considerando todos en conjunto, la amortización lógicamente resultará por un monto superior. A pesar de esto, tomando como año de comparación 1996, se aprecia que demandantes con ingresos de 1, 2 y 3 salarios deben destinar para el pago de las mensualidades entre el 93%, 47% y el 30% de sus ingresos respectivamente. En contraparte, se ha visto que la mayor parte de los sectores populares urbanos que gastaron en vivienda podrían (para este mismo año) tener una capacidad de pago por este concepto entre 100 y 400 pesos mensuales aproximadamente. Debe de quedar claro, además, que aquellos hogares que manifestaron destinar para gasto en

vivienda hasta el 40% de sus ingresos fueron, en general, aquellos que percibieron poco más de 1 salario mínimo. Por último, aquella población con ingresos medios a superiores y que se ubicaron en la encuesta nacional del VIII decil en adelante son en realidad, por la vía del ahorro, los más favorecidas por estas condiciones.

Ha quedado demostrado entonces que el financiamiento de acciones de vivienda nueva, resultan, inasequibles para los sectores de menores ingresos. Pero ¿qué sucede con aquellas acciones mucho más económicas tales como mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva y lotes con servicios?.

La información derivada de los organismos del Distrito Federal y los cálculos que resultan de utilizar la ENIGH-1996 en el nivel nacional y el Distrito Federal, nos permiten señalar que los sectores urbanos populares, tendrían, en principio, la posibilidad de ser cubiertos por FICAPRO y FIVIDESU, siempre y cuando se descarten las dificultades para el pago del enganche (equivalente en el caso de FICAPRO a 15,500 pesos). Ver cuadro 5.7. Sin embargo, uno de los grandes obstáculos que presentan estos organismos, se refiere al desconocimiento como objeto de crédito de la población no asalariada, lo cual resulta contrario al proceso que ha tomado el empleo urbano desde hace ya varios años; de hecho, se ha visto que buena parte de la población urbana de menores recursos se caracteriza precisamente por su condición de no asalariado. Finalmente, hay que señalar que desde 1998 dichos organismos han entrado en un proceso de reestructuración con la creación del Instituto de la Vivienda de esta entidad, por lo que habría que esperar cómo se perfilan los criterios de financiamiento.

Cuadro 5.7. FICAPRO Y FIVIDESU: PAGOS MENSUALES

	FICAPRO		FIVIDESU		
Concepto	Adquisición y mejoramiento	Vivienda digna	Vivienda Progresiva	Mejoramiento	Lotes con servicios
Pago mensual	420-670	380	136	136	198

Fuente: Cuadros 3.18 y 3.21

En suma, la privación-posibilidad o la existencia de principios y/o mecanismos que se presenten como alternativas para la satisfacción de la vivienda son nulas para los sectores populares.

5.3. Reflexiones finales

Terminamos este trabajo con algunas reflexiones sobre algunos elementos mínimos que se pueden considerar en un nuevo esquema habitacional. No se trata aquí de repetir lo que otros trabajos han dicho sobre el deber ser de la política de vivienda para los sectores de menores ingresos; de hecho, plantear lineamientos requiere de estudios más profundos que demuestren la viabilidad, tanto para los organismos de vivienda como para los sectores de la población beneficiaria, de lo que se propone. En este trabajo esencialmente se trató de demostrar que buena parte de los organismos públicos de vivienda no logran (o lo hacen parcialmente) cubrir a la población de bajo presupuesto. Por lo tanto, los elementos que aquí se señalan se derivan exclusivamente del trabajo realizado a lo largo de los capítulos que lo conforman.

Queda claro que la solución a las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos en México, invariablemente está vinculada al comportamiento efectivo de la economía. De hecho, la crisis financiera de 1994 puso nuevamente en evidencia que mientras no exista estabilidad económica, los créditos resultan impagables aún para los sectores con un nivel socio económico medio. No obstante, y por otro lado, los supuestos con los cuales apera actualmente la economía (eficiencia, competencia, mercado, etc.) si bien resulta válido en varios sentidos, no lo ha sido para aquellos sectores que viven en condiciones de privación.

En este sentido, uno de los elementos mínimos que pudiera tener el nuevo discurso en torno a la política habitacional, es en primer término aceptar la ineficacia de los organismos actuales hacia la población con menores ingresos. Dicho reconocimiento significa no sólo evitar falsas expectativas, sino que además significa replantear la manera de abordar dicha problemática. Significa, desde nuestro particular punto de vista, **redimensionar el criterio eficientista** que

ha caracterizado a los organismos durante los últimos años. Las políticas predominantes desde finales de los ochenta se basan en la lógica de que un mayor gasto público irremediablemente conlleva a una disminución de la demanda agregada, ocasionada por la sustitución del gasto privado por bienes públicos, por la reducción del ingreso disponible (ocasionado por el incremento de los impuestos para financiar el mayor gasto público) y por los desincentivos sobre el esfuerzo laboral que esto conlleva. Adicionalmente, se considera que los programas o bienes públicos subsidiados total o parcialmente ocasionan una menor demanda de dinero por lo que, en definitiva, se ocasiona un proceso inflacionario, etc. Todos estos elementos habría que repensarlo para programas que, como la vivienda, en realidad se constituyen en fondos revolventes, tienen indudablemente efectos positivos sobre la economía y, analizar, si programas de este tipo automáticamente "deprimen" el consumo de la población más carente de recursos.

Por otro lado, es necesario tener presente las **condiciones y características socio económicas de los sectores populares.** Irremediablemente, una nueva política habitacional debe partir del conocimiento y ubicación clara de los sectores más necesitados. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que a pesar que, en general, la población objetivo se ubique en la categoría o umbrales de la pobreza, se ha visto que existe en este agregado un sin número de características y combinaciones que en suma hablan de la heterogeneidad de este tipo de hogares. Grosso modo, hemos visto aquellos casos que no tienen nada, aquellos que tienen vivienda aunque esta sea precaria, aquellos asentados en terrenos irregulares, aquellos que tienen la vivienda resuelta pero un número elevado de miembros, aquellos que son capaces de sacrificar mayor parte de sus ingresos que otros, etc.

Bibliografía

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996*, México.

AYALA, José (1997), "Economía pública. Una guía para entender al Estado", México, Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Economía.

BANCO DE MEXICO, *Indicadores Económicos*, varios años.

BASAVE, Leonardo (1982), "Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Políticas para la administración crediticia y financiera", en Vivienda, Nums. 5-6, México, INFONAVIT.

BARBA, Carlos y Valencia, Enrique (1997), "Introducción", en E. Gutiérrez (Coord.), *El Debate Nacional (Tomo V: La política Social)*, México, Universidad de Guadalajara/DIANA.

BENKO, George y Lipietz (1995), "De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación", en Diseño y Sociedad, No. 5, México, UAM-X.

BOLTVINIK, Julio (1995), "La Satisfacción de las Necesidades Esenciales en México en los Setenta y Ochenta", en J. L. Calva (Coord.), *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales (Tomo I)*, México, Equipo Pueblo/ENLACE, comunicación y capacitación A.C./Foro de Apoyo Mutuo/Juan Pablos.

BOLTVINIK, Julio (1996), "Evolución y magnitud de la pobreza en México", en Estudios Demográficos y Urbanos, No. 2, México, El colegio de México.

BOLTVINIK, Julio (1997), "Aspecto conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en M. Schteingart (Coord.), *Pobreza, Condiciones de Vida y Salud en la Ciudad de México*, México, El colegio de México.

CALVA, J. Luis (1995), "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en C. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste,* México, Nueva Sociedad/UNAM.

CAMPOS, Ricardo (1993), "La participación del Sector Público en la vivienda", México, Universidad Autónoma del Estado de México.

CASA Y CIUDAD, A. C. (1996), "Condiciones para la producción de la vivienda en la Ciudad de México", México.

CATALAN, Rafael (1993), "Las nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernización de México", México, FCE.

CONNOLLY, Priscilla.(1997), "El financiamiento de vivienda en México", en E. Herrasti y J. Villavicencio (coords.), *La Política habitacional en México y América Latina*, México, UAM-Azcapotzalco.

COULOMB, René (1991), "México, la política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes", en A. Sugranyes (Comp.), *Políticas habitacionales y ajuste de la economías en los 80s*, Guatemala, Confederación Universitaria Centroamericana/Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central/Sociedad Interamericana de Planificación.

COULOMB, René (1991), "Vivienda en renta, dinámica habitacional y periferia urbana", en D. Hiernaux y F. Tomas (Comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México*, México, IFAL/UAM-X.

CORTES, Fernando y Rubalcava, R. M. (1991),, "Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento", México, El Colegio de México.

CORTES, Fernando (1997), "Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM.

CORTES, Fernando (1998), "La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica", Documento de Trabajo, México, El Colegio de México.

DE PABLO, Luis (1998), "El Infonavit y el Impulso a la Vivienda en México", en *El Mercado de Valores,* No. 10, México, Nacional Financiera.

DUHAU, Emilio (1993), "La política social y el PRONASOL", en R. Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Observatorio de la Ciudad de México.

DUHAU, Emilio (1997), "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalimo fragmentado a la dualización?", en *Revista Mexicana de Sociología No. 2*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM.

DUHAU, Emilio (1998), "Habitat popular y política Urbana", México, Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Angel Porrua.

DUSSEL, Enrique (1994), "El Reto del Empleo en México. Cambio Estructural en el Empleo durante 1982-1992", en *Investigación Económica,* No. 212, México, Facultad de Economía/UNAM.

ESQUIVEL, M. Teresa (1993), "Dinámica de empleos e ingresos de la población metropolitana", en R. Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Observatorio de la Ciudad de México.

FARFAN, Guillermo (1997), Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en E. Gutiérrez (Coord.), *El Debate Nacional (Tomo V: La política Social)*, México, Universidad de Guadalajara/DIANA.

FICAPRO (1996). *Reglas de Operación. Documento de Trabajo*, México.

FICAPRO (1998), *Documento de Trabajo*, México.

FIVIDESU (1998), *Antecedentes, realizaciones y diagnósticos de la construcción de vivienda nueva*, México.

FONHAPO (1989), *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia*, México.

FONHAPO (1997), *Estadística de la Operación FONHAPO*, México.

FOVI (1996), *Programa Financiero de Vivienda*, México, SHCP/Banco de México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal: 19 de septiembre de 1994, 24 de marzo de 1997 y 29 de septiembre de 1998, México.

GONZALEZ, Adalberto (1998), "¿Hay límites a la reducción del gasto público?", en *Nexos*, No. 248, México.

GUILLEN, Héctor (1990), "El Sexenio de Crecimiento Cero. México, 1982-1988", México, Ediciones Era.

HERNANDEZ, Enrique (1990), "Medición de la Intensidad de la Pobreza y de la Pobreza Extrema en México (1963-1988)", en *Investigación Económica,* No 191, México, Facultad de Economía/UNAM.

HERNANDEZ, Pedro y Villavicencio Judith (1999), "Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible", Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Pobreza y Políticas Sociales, IISUNAM/FLACSO/CLACSO, México.

IMAS, V. Julio (1997), "Las características actuales del sistema financiero de la vivienda en México", en M. Castillo y S. Reyes (Coords.), *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, vario años.

INEGI, *Censo General de Población y Vivienda* (1980 y 1990), México.

INEGI, *Conteo General de Población y Vivienda*, 1995, México.

INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 1996* (edición impresa y disco compacto), México.

INEGI, *Encuesta del Distrito Federal de ingresos y Gastos de los Hogares*, 1996, México.

KIM, Kwam (1996), "La Economía Social y Política de la Desigualdad Distributiva: una perspectiva mundial y comparativa", en *Investigación Económica,* No 218, México, Facultad de Economía/UNAM.

KIMLYCKA, Will y Wayne Norman (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad,* No. 3, España, Ediciones Paidos.

LABRA, Armando (1996),"De pobres, pobreza y empobrecimiento. Política económica VS bienestar social", en *Economía Informa*, No. 246, México, Facultad de Economía/UNAM.

MANSELL, Catherine (1992), "Las nuevas finanzas en México", México, ITAM/IMEF/Milenio.

MOCTEZUMA, Esteban (1998), "La política Social del Estado Mexicano", en *El Mercado de Valores,* No. 10, México, Nacional Financiera

ORTA, Salomón (1997), "Perspectivas de la política de vivienda en México", en M. Castillo y S. Reyes (Coords.), *Problemas Emergentes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

ORTEGA, Ernesto (1997), "Empleo e ingreso de los pobladores en las cuatro colonias", en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El colegio de México.

ORTIZ, Enrique (1996), "FONHAPO. Gestión y Desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda", México, Habitat International Coalition.

ORTIZ, Guillermo (1994), Discurso pronunciado en el marco de la LVIII Convención Bancaria, en *El Mercado de Valores,* No. 12, México, Nacional Financiera.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Vivienda 1995-2000*, México.

PRECIADO, Jaime (1997), "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión" en E. Gutiérrez (Coord.), *El Debate Nacional (Tomo V: La política Social)*, México, Universidad de Guadalajara/DIANA.

REVAH, J. Antonio (1993), "Acceso a suelo y gestión social en el Distrito Federal" en G. Ramírez y N. Stolarski (Comps.), *Vivienda popular metropolitana*, México, Fundación Distrito Federal Cambio XXI.

ROMAN, L. Ignacio (1997), "El desempleo y subempleo ante el modelo económico y la política social", en E. Gutiérrez (Coord.), *El Debate Nacional (Tomo V: La política Social)*, México, Universidad de Guadalajara/DIANA.

ROMAN, L. Ignacio y Aguirre, Rofolfo (1998), "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en R. Gallardo y J. Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate (Tomo I)*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Universidad Iberoamericana.

ROS, Jaime (1992), "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México", Documento preparado para el proyecto sobre *El Rol del Estado en América Latina*, con el apoyo de la fundación CEDAL, Universidad de Notre Dame.

SAMUELSON, Paul y Nordhaus (1990), "Economía", México, McGraw-Hill.

SCHTEINGART, Martha (1989), "Los Productores del Espacio Habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México", México, El Colegio de México.

SAHOP (1979), *Programa Nacional de Vivienda*, México.

SALINAS, Carlos (1993), Quinto Informe de Gobierno, México.

SALINAS, Carlos (1994), "Sexto Informe de Gobierno", en *El Mercado de Valores,* No. 10, México, Nacional Financiera

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992), "El Nuevo perfil de la economía mexicana", México, SHCP.

SEDESOL (1999), *Reglas de Operación. Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en regiones de Pobreza y Ramo 20, Desarrollo Social*, México.

SEDESOL (1999b), *Informe de labores, 1998-1999*, México.

SEDUE (1989), *Estadística Básica de Vivienda,* México.

SEDUE (1990), *Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994*, México.

TORRES, M. Teresa (1997), "Características sociodemográficas de las unidades domésticas en las colonias estudiadas", en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México, El colegio de México.

VALENCIA, Enrique y Aguirre, Rodolfo (1998), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en R. Gallardo y J. Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate (Tomo I)*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)/Universidad Iberoamericana.

VILLAVICENCIO, Judith y Durán A. María (1993), "La vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Observatorio de la Ciudad de México.

VILLAVICENCIO, Judith (1996), "Vivienda, familia y habitación: el uso de la vivienda de interés social en el Distrito Federal", en *Sociológica,* No. 32, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

VILLAVICENCIO, Judith (1997), "La vivienda en el Distrito Federal", en R. Eibenschutz, *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México (Tomo II)*, México, UAM-X/Miguel Angel Porrua.

WERNER, Martín (1995), "La Banca de Desarrollo: 1988-1994, balance y perspectiva", en *El Mercado de Valores*, No. 1, México, Nacional Financiera.

WILLIAMS, Mary (1993), "Cambios en la estructura y ubicación de las actividades económicas del AMCM, 1970-1988", en R. Coulomb y E. Duhau (Coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Observatorio de la Ciudad de México.

ANEXO 4.1.
DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL INGRESO Y GASTO TOTAL DE ACUERDO A LA ENCUESTA NACIONAL INGRESO GASTO DE LOS HOGARES

Ingreso Total

La ENIGH incluye en este rubro la suma derivada de los ingresos corrientes monetarios; los ingresos corrientes no monetarios; las percepciones financieras y de capital monetarias; y las percepciones financieras y de capital no monetarias.

Ingreso Corriente Monetario. Percepciones que recibieron los miembros del hogar durante el periodo de referencia. Las principales fuentes son:

1) **Remuneraciones al trabajo**: percepciones en efectivo que los miembros del hogar recibieron a cambio de su fuerza de trabajo. Se incluyen: a) los sueldos, salarios, jornal y horas extras; b) comisiones propinas y destajo; c) aguinaldos, gratificaciones, premios y recompensas adicionales; d) primas vacacionales y otras prestaciones en efectivo; e) reparto de utilidades.
1) **Renta empresarial**: percepciones en efectivo provenientes de una empresa o negocio agropecuario y no agropecuario. Se incluyen: a) negocios industriales y maquila; b) negocios comerciales; c) negocios de prestación de servicios; d) negocios agrícolas; e) negocios pecuarios y sus derivados; f) negocios de producción forestal; g) negocios de recolección de flora, productos forestales y caza; h) negocios de acuacultura y pesca. Cabe hacer notar que a partir del inciso d la ENIGH incluye los ingresos en especie, es decir, la estimación que realizan los miembros del hogar del valor del mercado a precios de menudeo de los productos cosechados o recolectados y/o animales criados o recolectados que se destinaron al autoconsumo del hogar o las que se utilizan en especie para regalar o pagar una deuda o servicio.
2) **Cooperativas de producción**: percepciones en efectivo provenientes de los rendimientos o ganancias generadas de las cooperativas de este tipos de empresas o negocios que recibieron cada cooperativista miembro del hogar por su participación en la administración, gestión y distribución de los beneficios.

3) **Renta de la propiedad**: percepciones en efectivo provenientes de alquileres, intereses, dividendos y regalías derivadas de la posesión de activos físicos y no físicos propiedad de algún miembro del hogar. Se incluyen: a) alquiler de tierras y terrenos; b) alquiler de casas, edificios, locales y otros inmuebles; c) intereses de inversiones a plazo fijo; d) intereses de cuentas de ahorro; intereses de préstamos a terceros; e) intereses de acciones, bonos y cédulas; f) alquiler de marcas, patentes y derechos de autor.
4) **Transferencias**: percepciones en efectivo que recibieron los miembros del hogar y que no constituyeron un pago por trabajos realizados ni por la posesión de activos físicos y no físicos. Se incluyen: a) jubilaciones y/o pensiones; b) indemnizaciones recibidas de seguros contra riesgos a terceros; c) indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo; d) becas y donativos provenientes de instituciones; e) regalos y donativos originados dentro del país; f) ingresos provenientes de otros países.
5) **Otros ingresos corrientes**: percepciones en efectivo provenientes de la venta de bienes muebles de segunda mano. Se incluyen: a) venta de vehículos, aparatos eléctricos de segunda mano, etc.; b) otros ingresos no considerados anteriormente.

Ingreso Corriente No Monetario. Estimación realizada por los miembros del hogar, con base al valor del mercado a precios de menudeo de los productos y servicios de consumo final y privado. Las principales fuentes son:

1) **Autoconsumo**: estimación realizada por los miembros del hogar de los productos que ellos mismos procesaron, de los productos que tomaron de su negocio comercial y de los servicios que recibieron de algún miembro del hogar, cuya actividad económica fue precisamente proporcionar algún tipo de servicio.
2) **Pago en especie**: estimación realizada por los miembros del hogar de los productos y servicios, que recibieron aquellas personas que fueron trabajadores agropecuarios y no agropecuarios a cambio de su trabajo como una forma de pago o por medio de prestaciones sociales. Se incluye, además, la estimación realizada por los trabajadores por cuenta propia y los propietarios de un negocio, por un trabajo realizado.
3) **Regalos**: estimación realizada por los miembros del hogar de los productos y servicios, que fueron recibidos como regalos de personas que no eran miembros del hogar.

4) **Estimación del alquiler de la vivienda**: estimación realizada por los miembros del hogar, de la renta que se hubiera n tenido que pagar los hogares con viviendas propias, recibidas como prestación, prestadas o con una tendencia que no fuera la de rentada o alquilada.

Percepciones Financieras y de Capital Monetarias. Percepciones en efectivo que recibieron los miembros del hogar, por las siguientes fuentes:

1) Retiro de ahorro, tandas, cajas de ahorro, etc.
2) Percepciones por préstamos que los miembros del hogar hicieron a otras personas.
3) Percepciones provenientes de préstamos que reciben los miembros del hogar de otras personas o instituciones. Se excluyen créditos hipotecarios.
4) Venta de monedas, metales preciosos, joyas y obras de arte.
5) Venta de casas, condominios, locales y terrenos.
6) Venta de maquinaria, equipos y animales utilizados en negocios propiedad del hogar.
7) Otras percepciones financieras y de capital monetarias. Se incluye: a) venta de valores, como acciones, bonos, cédulas, derechos de autor, marcas y patentes; b) percepciones como herencias, dotes y legados; c) ingresos recibidos a cambio de la hipoteca de bienes inmuebles; d) percepciones por la venta de bienes muebles no considerados anteriormente.

Percepciones Financieras y de Capital No Monetarias. Estimación realizada por los miembros del hogar, con base al valor del mercado a precios de menudeo de los bienes muebles e inmuebles de capital. Las principales fuentes son:

1) **Autoconsumo**: estimación de los bienes muebles e inmuebles de capital que ellos mismos procesaron y/o que tomaron de su negocio comercial.
2) **Pago en especie**: estimación realizada por los miembros del hogar de los bienes muebles e inmuebles de capital, que recibieron aquellas personas que fueron trabajadores agropecuarios y no agropecuarios a cambio de su trabajo como una forma de pago o por medio de prestaciones sociales. Se incluye, además, la estimación realizada por los trabajadores por cuenta propia y los propietarios de un negocio, por un trabajo realizado.
3) **Regalos**: estimación realizada por los miembros del hogar de los bienes muebles e inmuebles de capital, que fueron recibidos como regalos de personas que no eran miembros del hogar.

Gasto Total

La ENIGH incluye en este rubro la suma derivada de los gastos corrientes monetarios; los gastos corrientes no monetarios; las erogaciones financieras y de capital monetarias; y las erogaciones financieras y de capital no monetarias.

Gasto Corriente Monetario. Ingreso que los miembros del hogar destinaron, durante el periodo de referencia, para la adquisición de bienes y servicios de consumo final y privado. Los grandes rubros que registra la ENIGH son:

1) **Alimentos bebidas y consumidas dentro y fuera del hogar y tabaco**. Se incluyen las deudas en caso de que estos productos hayan sido fiados durante el periodo de referencia.
2) **Vestido y calzado**.
3) **Vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles. Gasto realizados para los pagos de la vivienda particular que utilizaron como alojamiento los miembros del hogar**. Se incluyen: a) pago de alquiler, en caso de que las viviendas fueran rentadas; b) pagos o cuotas para las viviendas recibidas como prestación o con otra tenencia diferente; c) alquiler de tierras y terrenos para uso exclusivo del hogar; d) pagos por agua, impuesto predial, recolección de basura, vigilancia y administración, energía eléctrica y combustibles, entre otros, para uso del hogar.
4) **Artículos y servicios de limpieza y cuidados de la casa, enseres domésticos, muebles, cristalería, utensilios domésticos y blancos**.
5) **Cuidados médicos y conservación de la salud**.
6) **Transporte, adquisición, mantenimiento y accesorios para vehículos y comunicaciones**.
7) **Servicios y artículos de educación y esparcimiento, paquetes turísticos y para fiestas, hospedaje y alojamiento**.
8) **Artículos y servicios para el cuidado personal, accesorios y efectos personales, otros gastos diversos y transferencias**.

Gasto Corriente No Monetario. Estimación realizada por los miembros del hogar, con base al valor del mercado a precios de menudeo de los productos y servicios de consumo final y privado. Las principales fuentes son:

1) Autoconsumo.
2) Pago en especie.
3) Regalos.
4) Estimación del alquiler de la vivienda.

Estas fuentes se definen exactamente igual que el ingreso corriente no monetario.

Erogaciones Financieras y de Capital Monetarias. Desembolsos que efectuaron los miembros del hogar, por los siguientes rubros:

1) **Cuota pagada por la vivienda propia**: pagos de la vivienda particular que sirvió de alojamiento al hogar y por la que se adeudaba alguna cantidad para su total adquisición.
2) **Materiales para reparación, mantenimiento y/o ampliación de la vivienda**: gastos para la adquisición de materiales para restaurar, renovar, ampliar o edificar la(s) vivienda(s) particular(es). Se consideran las viviendas que habitan los hogares como aquellas que siendo de su propiedad no son habitadas por los mismos.
3) **Servicios de reparación, mantenimiento y/o ampliación de la vivienda**: gastos por la contratación de mano de obra empleada para realizar los trabajos de restauración, renovación, ampliación o edificación de la(s) vivienda(s) particular(es).
4) **Depósitos cuentas de ahorro, tandas, cajas de ahorro.**
5) **Préstamos a terceros**.
6) **Pago por tarjeta de crédito al banco o casa comercial**: gastos para finiquitar la deuda contraída con instituciones financieras o empresas comerciales, por el financiamiento recibido para la compra o contratación de todo tipo de bienes y servicios de consumo final y privado. Se consideran los intereses y el pago por el uso de la tarjeta de crédito.
7) **Pago de deudas de los miembros del hogar a la empresa donde trabajan, a otras personas o instituciones**: pago de deudas contraídas con personas o instituciones ajenas al hogar. Se excluyen las deudas e intereses con instituciones bancarias o empresas comerciales, generadas por el uso de la tarjeta de crédito.
8) **Compra de monedas, metales preciosos, joyas y obras de arte**.

9) **Seguro de vida capitalizable**: gasto por el pago de primas para el seguro de vida capitalizable, es decir, estos pagos fueron acumulables y representaron una fuente de ahorro para el hogar.

10) **Compra de casas, condominios, locales y terrenos.**

11) **Compra de maquinaria, equipos y animales utilizados en negocios propiedad del hogar**.

12) **Balance**: déficit reportado por los miembros del hogar durante el periodo de referencia, en las ganancias o rendimientos de un negocio propiedad del hogar.

13) **Otras erogaciones financieras y de capital monetarias**. Se incluye: a) compra de valores, como acciones, bonos, cédulas, derechos de autor, marcas y patentes; b) erogaciones por herencias, dotes y legados; c) pagos para cubrir deudas contraídas por la hipoteca de bienes inmuebles; d) compra de bienes que no fueron considerados anteriormente.

14) **Otros**: regalos a no miembros del hogar.

Erogaciones Financieras y de Capital No Monetarias. Estimación realizada por los miembros del hogar, con base al valor del mercado a precios de menudeo de los bienes muebles e inmuebles de capital. Los principales usos son:

1) Autoconsumo.
2) Pago en especie.
3) Regalos.

Estos rubros están definidos de manera similar al caso de las percepciones financieras y de capital no monetarias.

ANEXO 4.2.
EN BUSCA DE LOS DATOS PRECISOS SOBRE EL AHORRO Y GASTO EN VIVIENDA

En esta parte realizamos una especie de justificación sobre los datos estadísticos que nos proporciona la ENIGH y que consideramos más representativos de nuestro objeto de estudio. Concretamente sobre los siguientes aspectos: a) la distribución del ingreso, gasto y ahorro por hogar de acuerdo al decil en que se ubican; b) as erogaciones que realizan los hogares en rubros específicos relacionados con la vivienda.

Es preciso entonces iniciar con la presentación de todas las posibilidades que nos brinda la encuesta en términos de la información que despliega, al tiempo que realizamos la discriminación pertinente. El elemento central en este sentido es la nota que aparece al final de cada uno de los cuadros.

Importancia de los rubros monetarios

De la definición de cada uno de los componentes que conforman tanto el Ingreso Total como el Gasto Total, se desprende la importancia que tiene para nuestro estudio trabajar con los rubros clasificados por la encuesta como *monetarios*.

Queda claro que la diferencia fundamental entre Monetario y No monetario, radica en el hecho de que el primero registra entradas o salidas efectivas de dinero para el hogar, mientras que en el segundo el registro se basa en estimaciones; es decir, cuanto pudieron recibir o gastar los hogares.

Por otro lado, para el año de 1996, se observa que el grueso del Ingreso Total se concentra en el Ingreso Corriente Monetario, en un rango que va del 65% al 72%. Por su parte, la participación de la Percepciones Financieras y de Capital Monetarias oscila entre el 2% y el 10%. En conjunto, hablamos entonces de que la participación Monetaria dentro del Ingreso Total se ubica entre el 67% y el 82% aproximadamente.

En el caso del Gasto Total se observa un caso parecido. Concretamente, para el año de 1996, el Gasto Corriente Monetario tiene una participación entre el 53% y el 72%; mientras que las Erogaciones Financieras y Capital monetarias se ubican en un rango del 3% al 27%. En conjunto, la participación de los rubros monetarios respecto al Gasto Total se ubica entre el 73% y el 80%.

En conclusión, por las razones antes expuestas, se utilizaran para el análisis del presente trabajo solamente aquellos indicadores clasificados como *Monetarios*.

En busca de datos "precisos"

Generalmente cuando nos enfrentamos al análisis de cualquier tipo de información estadística, poca atención se presta a las notas que aparecen al final de los cuadros, sobretodo en cuanto a elementos metodológicos se refiere. En el caso concreto de la ENIGH *las notas* juegan un papel primario si lo que se pretende es un mayor grado de precisión sobre los datos e indicadores que presenta.

Desde esta perspectiva, en esta sección nos abocamos a sustentar dicho planteamiento, a la vez que realizamos una selección de los cuadros estadísticos que serán de utilidad para nuestro estudio.

Ingreso y Gasto Corriente Monetario

Para el análisis del Ingreso y Gasto Corriente Monetario existen en la encuesta 3 posibilidades. A continuación se define cada una de ellas y textualmente se señala el contenido de las notas que correspondan a cada caso.

1. La primera opción se deriva del desglose que hace la encuesta sobre el Ingreso y Gasto Total. Textualmente las Notas dicen lo siguiente: a) por el lado del ingreso, "*Los hogares a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso total trimestral que se compone por el ingreso corriente total y las percepciones financieras y de capital monetarias y no monetarias*"; b) por el lado del gasto, "*Estos hogares reportaron gasto corriente total y/o erogaciones financieras y de capital monetarias y/o no monetarias en el periodo de referencia*".

2. **La segunda alternativa es utilizar los datos que presentan los cuadros respectivos engrosados bajo el título de Ingreso o Gasto Corriente Total (compuesto por los Ingresos y Gastos Monetarios y No Monetarios)**. Las Notas señalan lo siguiente: **a) por el lado del ingreso**, *"Los hogares a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso corriente total trimestral. En el ordenamiento se excluyen a los hogares con cero ingreso corriente total trimestral"*; **b) por el lado del gasto**: *"Estos hogares cumplieron con la condición de tener tanto ingreso como gasto corriente total, es decir, se excluyeron del ordenamiento a los hogares que no percibieron ingreso corriente monetario aunque realizaron gasto corriente monetario durante el periodo de referencia, este es el caso de los hogares que sólo tuvieron percepciones financieras y de capital monetarias y/o no monetarias y las utilizaron en el gasto corriente total"*.

3. **Finalmente, la tercera posibilidad consiste en elegir aquellos cuadros que se concretan a desglosar el contenido de los Ingresos y Gastos Corrientes Monetarios**. De ésta, resultan las siguientes Notas: a) **por el lado del ingreso** señala que "*Los hogares a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso corriente monetario trimestral. En el ordenamiento se excluyen a los hogares con cero ingreso corriente monetario trimestral"*; **b) por el lado del gasto**: *" Estos hogares cumplieron con la condición de tener tanto ingreso como gasto corriente monetario, es decir, se excluyeron del ordenamiento a los hogares que no percibieron ingreso corriente monetario aunque realizaron gasto corriente monetario durante el periodo de referencia, este es el caso de los hogares que solo tuvieron percepciones financieras y de capital monetarias y las utilizaron en el gasto corriente monetario, asimismo a los hogares que únicamente percibieron ingreso no monetario ya sea corriente o de capital"*.

Como se aprecia, estas 3 posibilidades son cualitativamente diferentes, fundamentalmente por el tipo de hogares que incluye cada uno de ellas. Esto se traduce en que cada uno de los cuadros registra un número distinto de hogares (total y por decil). Por ejemplo, en el caso del ingreso corriente monetario, se observa que el total de hogares es similar para los tres casos; la diferencia consiste en la forma en que se distribuyen entre los deciles, según sea el caso. No sucede lo mismo con el gasto corriente monetario, es decir, el total de hogares y su distribución entre los deciles es diferente; concretamente, el número de hogares es mayor si se considera el gasto total, disminuye si

considera el gasto corriente monetario, y es menor aún si tomamos exclusivamente el gasto corriente monetario.

En conclusión, dado que buscamos los flujos monetarios efectivos de los hogares (ingresos y gastos), consideramos para nuestro análisis la última alternativa, es decir, tomar los datos provenientes de lo cuadros relativos a los ingresos y gastos monetarios. Como elemento adicional, recordemos la importancia de trabajar solamente con datos monetarios.

Percepciones y Erogaciones Financieras y de Capital Monetarias

En el caso de la información sobre las Percepciones y Erogaciones Financieras y de Capital Monetarias las posibilidades se reducen a 2: ya sea que se utilicen los cuadros relativos a las erogaciones y percepciones totales (que incluye los rubros monetarios y no monetarios), o bien que se recurra a extraer la información de los cuadros que registran los ingresos y gastos totales.

Veamos cuales son los límites de utilizar los cuadros que registran las percepciones y erogaciones financieras totales. Las notas que aparecen al final de los cuadros son las siguientes:

Por el lado de las percepciones dice: "*Los hogares a nivel nacional están ordenados en los deciles de acuerdo a sus percepciones financieras y capital monetarias y no monetarias trimestrales. El total de hogares que tabula el presente cuadro, considera únicamente a los hogares que reportaron percepciones financieras y de capital monetarias y no monetarias en el periodo de referencia*". **Por el lado de las erogaciones se señala**: "*cabe mencionar que participaron en el ordenamiento aquellos hogares que teniendo erogaciones financieras y de capital no tuvieron percepciones financieras y de capital, los cuales se ubicaron en los primeros deciles*".

De esto se desprenden las siguientes observaciones. En primer lugar la ordenación de los hogares por deciles (percepciones y erogaciones), se hace de acuerdo a las percepciones financieras y capital totales (monetarias y no monetarias), por lo que el número de hogares por decil es prácticamente el mismo o con muy pequeñas diferencias.

Por otro lado, tenemos que las percepciones y erogaciones no monetarias son poco significativas e incluso para algunos deciles éstas no existen. Por lo tanto, considerando únicamente los datos registrados como percepciones monetarias , es posible apuntar la inexistencia de restricción alguna.

Finalmente, para que estos datos sean comparativamente válidos (las percepciones monetarias) es necesario que su contra parte, las erogaciones monetarias tengan el mismo criterio para el ordenamiento de los deciles. Desafortunadamente esto no sucede, ya que en la ordenación de los deciles se incluyen aquellos hogares que realizan erogaciones sin haber tenido percepciones, tal como se aprecia en las notas presentadas anteriormente. El resultado es que el número de hogares por deciles se presenta de manera inflada, principalmente para los primeros estratos. No es posible, por ejemplo, que para 1996 un hogar ubicado en el primer decil reporte erogaciones por un monto equivalente a 927 pesos, es decir, el doble de un hogar ubicado en el octavo decil.

Por estas razones, es más probable que los datos representativos sobre las percepciones se ubiquen en los cuadros exclusivos de este rubro; mientras que para el caso de las erogaciones monetarias, éstas ubiquen dentro de los cuadros del ingreso y gasto total. Esto es así en virtud de que, el número de hogares (por lo tanto el monto de las percepciones y erogaciones) se incrementa conforme se avanza de los deciles inferiores hacia los superiores. En otras palabras, son los hogares con mayor presupuesto los que mayores posibilidades tienen de registrar percepciones y erogaciones financieras y de capital monetarias (ver rubros que componen ambas clasificaciones en el anexo 4.1).

ANEXO 4.3.

AHORRO Y GASTO EN VIVIENDA EN EL NIVEL NACIONAL

CUADRO 1

INGRESO TOTAL POR FUENTES SEGÚN DECILES DE HOGARES

DE ORDEN NACIONAL. MÉXICO 1996

(MILES DE PESOS TRIMESTRALES)

DECILES	INGRESO TOTAL	INGRESO C. MONETARIO	ING. C. NO MONETARIO	P.F.K. MONETARIAS	P.F.K. NO MONETARIAS
I	4197260	2727837	1389961	77823	1639
II	7010195	4824881	2048431	133832	3051
III	9202508	6569169	2450054	178730	4555
IV	11463153	8185842	3053230	220051	4030
V	14038638	10038961	3603294	382718	13665
VI	17208703	12287323	4401418	500338	19624
VII	21062914	14935243	5323847	799031	4793
VIII	27035395	19232611	6899911	862768	40105
IX	37969880	27282023	9080391	1598275	9191
X	91005573	64234214	17691908	9055160	24291
TOTAL	240194219	170318104	55942445	13808726	124944

NOTA: Los hogares estan ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso total trimestral.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Tercer Trimestre 1996

CUADRO 2

INGRESO TOTAL POR FUENTES SEGÚN DECILES DE HOGARES

DE ORDEN NACIONAL. MÉXICO 1996

(PORCENTAJES)

DECILES	INGRESO TOTAL	INGRESO C. MONETARIO	ING. C. NO MONETARIO	P.F.K. MONETARIAS	P.F.K. NO MONETARIAS
I	100	64.99	33.12	1.85	0.04
II	100	68.83	29.22	1.91	0.04
III	100	71.38	26.62	1.94	0.05
IV	100	71.41	26.64	1.92	0.04
V	100	71.51	25.67	2.73	0.10
VI	100	71.40	25.58	2.91	0.11
VII	100	70.91	25.28	3.79	0.02
VIII	100	71.14	25.52	3.19	0.15
IX	100	71.85	23.91	4.21	0.02
X	100	70.58	19.44	9.95	0.03
TOTAL	100	70.91	23.29	5.75	0.05

FUENTE: Cálculos propios en base al cuadro 1

CUADRO 3

GASTO TOTAL POR FUENTES SEGÚN DECILES DE HOGARES

DE ORDEN NACIONAL. MÉXICO 1996

(MILES DE PESOS)

DECILES	GASTO TOTAL	GASTO C. MONETARIO	GAS. C. NO MONETARIO	E.F.K. MONETARIAS	E.F.K. NO MONETARIAS
I	5095902	3554408	1389961	149894	1639
II	7992259	5635013	2048431	305764	3051
III	10025873	7241230	2450054	330034	4555
IV	12328244	8740512	3053230	530472	4030
V	14931922	10609937	3603294	705026	13665
VI	17969517	12372582	4401418	1175893	19624
VII	23210510	14685491	5323847	3196379	4793
VIII	27598027	18052459	6899911	2605552	40105
IX	37392106	23657109	9080391	4645415	9191
X	88986655	46957128	17691908	24313328	24291
TOTAL	245531015	151505869	55942445	37957757	124944

NOTA: Los hogares estan ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso total trimestral.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Tercer Trimestre 1996

CUADRO 4

GASTO TOTAL POR FUENTES SEGÚN DECILES DE HOGARES

DE ORDEN NACIONAL. MÉXICO 1996

(PORCENTAJES)

DECILES	GASTO TOTAL	GASTO C. MONETARIO	GAS. C. NO MONETARIO	E.F.K. MONETARIAS	E.F.K. NO MONETARIAS
I	100	69.75	27.28	2.94	0.03
II	100	70.51	25.63	3.83	0.04
III	100	72.23	24.44	3.29	0.05
IV	100	70.90	24.77	4.30	0.03
V	100	71.06	24.13	4.72	0.09
VI	100	68.85	24.49	6.54	0.11
VII	100	63.27	22.94	13.77	0.02
VIII	100	65.41	25.00	9.44	0.15
IX	100	63.27	24.28	12.42	0.02
X	100	52.77	19.88	27.32	0.03
TOTAL	100	61.71	22.78	15.46	0.05

FUENTE: Cálculos propios en base al cuadro 3

CUADRO 5

MEXICO: INGRESO, GASTO Y AHORRO CORRIENTE MONETARIO

POR DECILES DE HOGARES, 1996

(MILES DE PESOS TRIMESTRALES)

DECILES	INGRESO C. MONETARIO	HOGARES	GASTO C. MONETARIO	HOGARES	AHORRO	
					ABSOLUTO	PORCENTUAL
I	2191308	2041418	3265764	2041254	-1074456	-49.03
II	4386087	2041418	5538088	2041254	-1152001	-26.26
III	6081205	2041418	7100823	2041254	-1019618	-16.77
IV	7836091	2041418	8835047	2041254	-998956	-12.75
V	9650986	2041418	10523625	2041254	-872639	-9.04
VI	11893900	2041418	12373485	2041254	-479585	-4.03
VII	14930015	2041418	14570631	2041254	359384	2.41
VIII	19324135	2041418	17956814	2041254	1367321	7.08
IX	27474205	2041418	24077464	2041254	3396741	12.36
X	66550172	2041419	47087673	2041252	19462499	29.24
TOTAL	170318104	20414181	151329414	20412538	18988690	11.15

NOTA: Los hagares estan ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso corriente monetario. Se excluyen a los hogares que no percibieron ingreso corriente monetario aunque realizaron gasto corriente monetario.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Tercer Trimestre 1996

CUADRO 6

MEXICO: INGRESO, GASTO Y AHORRO CORRIENTE MONETARIO

POR HOGAR SEGÚN DECILES, 1996

(PESOS MENSUALES)

DECILES	I.C.M. PROM. POR HOGAR	G.C.M. PROM. POR HOGAR	AHORRO	
			ABSOLUTO	PORCENTUAL
I	357.81	533.29	-175.49	-49.04
II	716.18	904.36	-188.18	-26.28
III	992.97	1159.55	-166.58	-16.78
IV	1279.52	1442.75	-163.23	-12.76
V	1575.86	1718.49	-142.63	-9.05
VI	1942.10	2020.57	-78.47	-4.04
VII	2437.85	2379.36	58.49	2.40
VIII	3155.35	2932.32	223.03	7.07
IX	4486.13	3931.81	554.32	12.36
X	10866.65	7689.35	3177.31	29.24
TOTAL	2781.04	2471.18	309.86	11.14

FUENTE: Cálculos propios en base al cuadro 5

CUADRO 7

MEXICO 1996: EROGACIONES FINANCIERAS Y DE CAPITAL DESTINADAS A LA VIVIENDA

(MILES DE PESOS TRIMESTRALES)

Deciles	Cuota pagada por la vivienda propia		Materiales para reparación, mantenimiento, ampliación		Servivicios de reparación, mantenimiento, ampliación	
	Erogaciones	Hogares	Erogaciones	Hogares	Erogaciones	Hogares
I	2445	5539	15979	64704	3908	20834
II	14204	17675	39608	116186	4744	24074
III	12819	18208	42234	173166	5287	35322
IV	41908	47543	50796	173024	18119	78319
V	69172	79814	71727	198794	32388	99709
VI	139576	112100	143340	238334	62661	106174
VII	186413	144369	134672	217891	204066	101910
VIII	330768	220404	239753	321429	91664	181299
IX	529371	226758	452223	357532	169168	197394
X	1167749	262872	915441	370591	421782	329249
TOTAL	2494425	1135282	2105773	2231651	1013787	1174284

NOTA: Los hogares estan ordenados de acuerdo a su ingreso total.

Estos hogares reportaron gasto corriente total y/o erogaciones financieras y de capital monetarias y/o no monetarias.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Tercer Trimestre 1996

CUADRO 8

MEXICO 1996: EROGACIONES FINANCIERAS Y DE KAPITAL POR HOGAR DESTINADAS A LA VIVIENDA

(PESOS MENSUALES)

Deciles	Cuota pagada por la vivienda propia	Materiales para reparación, mantenimiento, ampliación	Servivicios de reparación, mantenimiento, ampliación
I	147.14	82.32	62.53
II	267.87	113.63	65.69
III	234.68	81.30	49.89
IV	293.83	97.86	77.12
V	288.89	120.27	108.28
VI	415.03	200.47	196.72
VII	430.41	206.02	667.47
VIII	500.25	248.63	168.53
IX	778.17	421.62	285.67
X	1480.76	823.41	427.01
TOTAL	732.40	314.53	287.77

FUENTE: Cálculos propios en base al cuadro 7

CUADRO 9

MEXICO 1996: NIVEL DE AHORRO POR DECILES DE HOGARES

(MILES DE PESOS TRIMESTRALES)

	Retiro de ahorros, tandas, cajas de ahorro	
Deciles	Percepciones	Hogares
I	11373	145938
II	40523	240978
III	63893	250284
IV	122761	308924
V	164891	321118
VI	240063	304402
VII	323079	317229
VIII	624211	362626
IX	957644	314788
X	4349933	347958
TOTAL	6898371	2914245

NOTA: Los hogares estan ordenados de acuerdo a sus percepciones financieras y de capital monetarias y no monetarias trimestrales. El total de hogares que tabula el presente cuadro, considera únicamente a los hogares que reportaron percepciones finacieras y de capital en el period de referencia.

CUADRO 10

MEXICO 1996: NIVEL DE AHORRO POR HOGAR

(PESOS MENSUALES)

Deciles	Retiro de ahorros, tandas, cajas de ahorro
I	25.98
II	56.05
III	85.09
IV	132.46
V	171.16
VI	262.88
VII	339.48
VIII	573.79
IX	1014.06
X	4167.11
TOTAL	789.04

FUENTE: Cálculos propios en base al cuadro 9

CUADRO 11

MEXICO 1996: GASTO PROMEDIO POR HOGAR

EN ALQUILER DE LA VIVIENDA

(MILES DE PESOS TRIMESTRALES Y PESOS MENSUALES)

Deciles	Gasto Trimestral	Número de Hogares	Gasto Mensual
I	18511	36750	167.90
II	65719	117604	186.27
III	112613	165733	226.49
IV	181621	227124	266.55
V	219644	231863	315.77
VI	310294	264139	391.58
VII	397081	332567	398.00
VIII	579334	332848	580.18
IX	600243	309443	646.58
X	1358501	337180	1343.00
TOTAL	3843561	2355251	543.97

NOTA: Los hagares estan ordenados en los deciles de acuerdo a su ingreso corriente monetario.

Se excluyen hogares que no percibieron ingreso corriente monetario aunque realizaron GCM.

FUENTE: Cálculos propios en base a la ENIGH. Tercer Trimestre 1996

ANEXO 4.4.

EROGACIONES EN MATERIALES, SERVICIOS Y CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

CUADRO 1. DISTRITO FEDERAL: EROGACIONES EN MATERIALES PARA EDIFICACIÓN, REPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y AMPLIACION, 1996

Ingreso mensual por hogar	Gasto mensual por hogar	% respecto al ingreso	Numero de hogares
916,67	368,65	40,22	2,130
983,33	30,16	3,07	2,467
1823,33	100,00	5,48	2,595
2080,83	61,67	2,96	1,094
2100,00	41,89	1,99	2,485
2200,00	7,54	0,34	3,677
2298,33	6,70	0,29	2,467
2715,00	167,57	6,17	4,034
2833,33	40,22	1,42	2,941
3566,67	251,35	7,05	3,071
4070,00	134,05	3,29	2,941
13581,67	117,30	0,86	3,095
26694,67	1000,00	3,75	2,592
65863,83	2327,10	3,53	35,588

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

CUADRO 2. DISTRITO FEDERAL: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA DE AQUELLOS HOGARES QUE REALIZARON EROGACIONES EN MATERIALES, 1996.

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Casa sola. Propia: terreno propio	4	1	Tabique	Lámina	Tierra
Casa: comparte. Prestada.	6	3	Tabique	Loza	Final
Casa sola. Propia: terreno propio.	5	2	Tabique	Loza	Final
Casa sola. Propia: terreno propio	5	4	Tabique	Loza	Firme
Vecindad. Prestada.	3	2	Tabique	Loza	Firme
Departamento. Propio: pagando	4	3	Tabique	Loza	Final
Vecindad. Rentada	4	1	Tabique	Loza	Firme
Departamento. Propio: pagando	1	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagando	2	3	Tabique	Loza	Final
Casa: comparte. Propia: terreno propio	2	2	Tabique	Loza	Firme
Departamento. Propio: pagando	3	4	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagado	3	3	Tabique	Loza	Final
Casa: comparte. Propia: terreno propio	3	4	Tabique	Loza	Final

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

CUADRO 3. DISTRITO FEDERAL: EROGACIONES EN SERVICIOS PARA EDIFICACIÓN, REPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y AMPLIACION, 1996

INGRESO MENSUAL POR HOGAR	GASTO MENSUAL POR HOGAR	% RESPECTO AL INGRESO	NUMERO DE HOGARES
983,33	16,76	1,7	2467
1633,33	83,33	5,1	3042
1750,00	83,33	4,8	3071
1823,33	100,00	5,5	2595
2466,67	11,73	0,5	3005
2715,00	83,78	3,1	4034
3566,67	83,78	2,3	3071
4648,33	20,00	0,4	2675
7778,33	11,67	0,1	2675
13581,67	25,14	0,2	3095
15500,00	110,59	0,7	2584
56446,67	630,12	1,1	32313

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.

CUADRO 4. DISTRITO FEDERAL: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA DE AQUELLOS HOGARES QUE REALIZARON EROGACIONES EN SERVICIOS, 1996.

Tipo y tenencia de la vivienda	T. Hogar	Cuartos	Muros.	Techo	Piso
Departamento. Rentado	4	4	Tabique	Loza	Final
Casa. Propia: terreno propio	3	4	Tabique	Loza	Final
Casa. Propia: terreno propio	2	4	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propia: terreno propio	5	2	Tabique	Loza	Final
Casa Rentada	5	3	Tabique	Loza	Final
Casa. Propia: terreno propio	5	5	Tabique	Loza	Final
Casa. Propia: terreno propio	5	2	Tabique	Loza	Firme
Casa. Propia: terreno propio	2	2	Tabique	Loza	Firme
Departamento: Propia: pagando	1	3	Tabique	Loza	Final
Departamento. Propio: pagado	3	3	Tabique	Loza	Final
Casa: comparte. Local-vivienda	6	3	Tabique	Loza	Final

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ENIGH-1996.