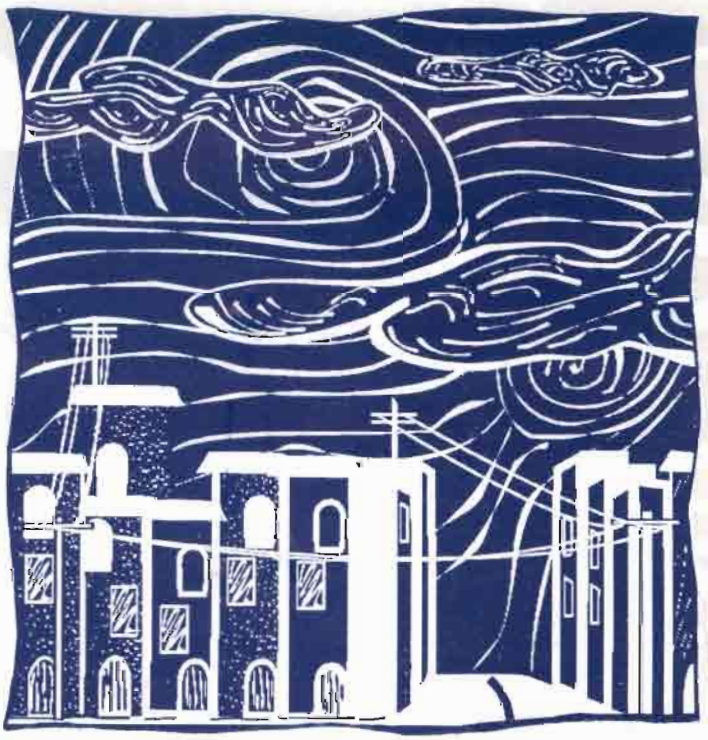
...Un Mundo Habitable
LATINOAMERICA
hacia
HABITAT II

La Vivienda en La Zona Metropolitana de Guadalajara



Eduardo López Moreno R.

La vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Dr. Víctor Manuel González Romero
Rector General
Dr. Misael Gradilla Dammy
Vicerrector Ejecutivo
Lic. José Trinidad Padilla López
Secretario General
Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
Arq. Sergio Zepeda Castañeda
Rector
Arq. J. Jesús Hernández Padilla
Secretario Académico
Arq. José Flores Castellanos
Secretario Administrativo
Dr. Arq. Eduardo López Moreno
Director del Centro de Estudios Metropolitanos

UNIVERSIDAD CATOLICA DE LOVAINA
Dr. Bernard Declève
Dr. Herman Becker
Directores Habitat y Desarrollo

ITESO
Lic. Pablo Humberto Posada Velázquez
Rector
Arq. Carlos Petersen Farah
Jefe del Departamento Habitat

COALICION HABITAT-MEXICO
Arq. Enrique Ortíz Flores

ORSTOM
Dr. Henri Poupon

Este trabajo se realizó
en el marco de la investigación
Jalisco a Tiempo,
coordinada por el
Centro de Estudios Estratégicos
de la Universidad de Guadalajara.

Eduardo López Moreno R.

LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Colaboración especial
Adriana Fausto Brito

Investigación de campo
J. Jesús Castillo Martínez

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
Centro de Estudios Metropolitanos

Coalición Habitat. México **UNIVERSIDAD CATOLICA DE LOVAINA** **ORSTOM** **Iteso**

© UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Derechos reservados conforme a la ley
Impreso y hecho en México
Printed in Mexico
Guadalajara, Jalisco, México. 1995

INDICE

Primera parte:
EL ESTADO DE LA CUESTION HABITACIONAL

1. INTRODUCCION: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN LA ZMG.....11

2. UN DIAGNOSTICO INICIAL: LA TRIPLE SEGMENTACION DEL MERCADO DE LA VIVIENDA.....14

3. UNA CONSTATACION CAPITAL: EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DEL MERCADO DE VIVIENDA.....17

4. NUEVAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS: LA RECOMPOSICION DE LOS TRES SEGMENTOS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA 24

Segunda parte:
NUEVAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS

1. LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLITICA HABITACIONAL.....35

2. LA POLITICA ACTUAL DERIVA CLARAMENTE A DOS OBJETOS: LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y LA VIVIENDA POPULAR.....37

Tercera parte:
UN ESCENARIO FUTURO
-Tendencias y desarrollos probables-.

1. EL DEFICIT HABITACIONAL, TENDENCIAS DE EVOLUCION Y NECESIDADES DE SU COBERTURA 45

Cuarta parte:
LOS INEVITABLES CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA POLITICA DE VIVIENDA.

1. ALGUNAS LINEAS DE LA POLITICA A SEGUIR.....51

Quinta parte:
PROBLEMAS ESTRATEGICOS 59
-recapitulación general-

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....75

INDICE DE TABLAS

Tab. 1 Inversión pública y número de viviendas producidas, 1989-1990. Jalisco....14

Tab. 2 Inversión pública y número de viviendas producidas, 1989-1990. Zona Metropolitana de Guadalajara....15

Tab. 3 y 3 bis FONHAPO. Distribución de las acciones y de la inversión en la ZMG y en el Estado (1982-1993)....20

Tab. 4 IPEVI. Distribución de las acciones y de la inversión en la ZMG y en el Estado (1982-1993)....21

Tab. 5 Cobertura de las necesidades anuales de vivienda por los organismos públicos, ZMG (1990)....22

Tab. 6 FONHAPO: fuente de recursos aprobados por la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto) para 1991....25

Tab. 7 FONHAPO: Distribución de acciones y montos de inversión en la ZMG y en el Estado....27

Tab. 8 FONHAPO: Montos ejercidos en la Delegación Occidente, a precios corrientes....28

Tab. 9 Colonias Irregulares (C.I.) en la Zona Metropolitana de Guadalajara....31

Tab. 10 Estadística de vivienda 1983-1990 en Jalisco....38

Tab. 11 Tablero síntesis de la Vivienda de Interés Social (VIS) y de la Vivienda Popular (VP)....41

Tab.12 Escenario del déficit habitacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara....48

INDICE DE GRAFICOS

Núm. 2 Ejercicio en la Delegación FONHAPO....28

Núm. 3 Número de colonias irregulares por municipio....32

Núm. 4 Estadística de vivienda en Jalisco, por tipo de programa (1981-1990)....38

INDICE DE PLANOS

Plano Núm. 1 INFONAVIT, acciones en la ZMG....18

Plano Núm. 2 Localización de ejidos y asentamientos irregulares en la ZMG (1990)....30

RECUADROS

Rec. A INFONAVIT en Guadalajara....17

Rec. B FONHAPO en Guadalajara....19

LISTA DE ABREVIACIONES

AJIPROVI.- Asociación Jalisco de Industriales y Promotores de Vivienda
BANOBRAS.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
COHAB.- Compañía de habitación Popular (Brasil)
FONHAPO.- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOS.- Fraccionamiento de Objetivo Social
FOVI.- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE.- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
GRET.- Grupo de Investigación e Intercambio Tecnológico (siglas en francés).
IDIPE.- Inmobiliaria de Interés Público del Estado de Jalisco
IJPEE.- Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios Económicos del Centro Empresarial de Jalisco
INDECO.- Instituto de Desarrollo Comunitario
INEGI.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT.- Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
IPEVI.- Instituto Promotor de Vivienda del Estado de Jalisco
IPROVIPE.- Instituto Promotor de Vivienda de Interés Público del Estado
PIB.- Producto Interno Bruto.
PIRE.- Programa Inmediato de Reordenamiento
PMP.- Programa de Mediano Plazo (FONHAPO)
PND.- Plan Nacional de Desarrollo
PNV.- Plan Nacional de Vivienda
SEDUE.- Secretaría de Desarrollo Urbano
SM.- Salario Mínimo
SPP.- Secretaría de Programación y Presupuesto
TAP.- Taller de Arquitectura Popular
U.de G.- Universidad de Guadalajara
VIS.- Vivienda de Interés Social
VP.- Vivienda Popular
ZMG.- Zona Metropolitana de Guadalajara.

PRIMERA PARTE

EL ESTADO DE LA CUESTION HABITACIONAL

El problema de la vivienda no debe ser percibido como un problema localizado que afecta a determinados sectores de la sociedad, como los pobres, ni puede verse aislado de otros aspectos sociales. Se trata de un factor estructural, interrelacionado con el dominio del Estado y del mercado, es, por tanto, responsabilidad colectiva el enfrentarle.
Enrique Ortiz. Habitat International Coalition.

1. INTRODUCCION: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (ZMG).

-Males estructurales y problemas sectoriales-.

El mejor plan de vivienda actual no puede vencer una traba fundamental: la cuestión real y objetiva de pobreza y la carencia de recursos económicos de la mayoría de la población.

> -En Guadalajara, en 1990, sólo 1.2 habitantes de cada diez podía adquirir una vivienda terminada, financiada con recursos bancarios.[1]
> -El 55.2 por ciento de la población tapatía percibía ingresos menores a dos salarios mínimos, cantidad que Naciones Unidas considera como abajo del límite de pobreza relativa.

Evidentemente los problemas de vivienda **no son exclusivamente financieros y de acceso a los mercados de crédito** como se puede inferir a partir de esas dos constataciones. Sostener esa postura lleva a una posición sectorial y reductora de la cuestión habitacional y por ende de la política en la materia, se trata pues de una verdad a medias. Los defensores de esta tesis -principalmente economistas-, se fundamentan en la *Teoría económica de la oferta y la demanda* y consideran que la escasez de vivienda es precisamente resultado de un desequilibrio de la oferta y la demanda, es decir, un problema de distorsión del mismo mercado habitacional.

Otros argumentos igualmente importantes más que complementar esa tesis, proponen una diferente de acuerdo con la cual, el proceso acelerado de urbanización que observa Guadalajara a partir de los años cuarenta produjo cambios estructurales que la ciudad no tuvo capacidad de absorber. **No se trata de una discrepancia entre la oferta y la demanda** (como la posición precedente), **sino de un desequilibrio sistémico** provocado por la imposibilidad que tuvieron los diversos modos de producción para responder al desarrollo urbano tan rápido. Los representantes de esta posición se apoyan en la *Teoría de la Urbanización* -que aplican al sector vivienda- y sostienen que las altas tasas de crecimiento poblacional, su polarización espacial en la capital del Estado de Jalisco y la rapidez de la urbanización colocaron una fuerte presión sobre ciertos bienes de consumo como el suelo o la vivienda; presión a la que se respondió en forma limitada e inadecuada, de tal forma que:

> -En 20 años (de 1940 a 1960) se construyeron alrededor de 30 mil casas para 502 mil nuevos habitantes que nacieron o llegaron a la capital tapatía en ese período, cuando en realidad se requerían 91,500 viviendas. De tal suerte que el incremento de la población generó un déficit anual mínimo de 5 mil habitaciones.[2]
> -Durante la década de los años setenta se edificó un promedio de 11 mil unidades por año, mientras que la demanda se incrementaba en 15,400 casas más el déficit existente. La tasa de crecimiento anual de viviendas en esa etapa fue de 3.75 y el de la población de 4.68 por ciento.[3]

-En los años ochenta el ritmo de producción de vivienda sigue estando por abajo del crecimiento de la población (4.22 contra 5.10 por ciento).[4]

A pesar de la evidencia que encierra esta segunda postura, no deja de ser también una verdad a medias. Ni el mercado ni el "sistema" son los responsables de proveer de vivienda a todos los sectores de la sociedad, principalmente a los mayoritarios. Una corriente del pensamiento igualmente importante sostiene que el gobierno -con los recursos de que dispone-, es la única entidad que puede hacer frente en gran escala a la producción de vivienda social; de tal forma que la responsabilidad de garantizar ese derecho recae directamente en él, sobre todo una vez que lo elevó a un mandato constitucional.[5]

Quienes apoyan esta tesis, vinculada a la *Teoría del Bienestar Público*, sostienen que el problema de la vivienda se debe en gran parte al propio gobierno cuya ineficiencia -o falta de voluntad- ha impedido que se desarrollen instituciones y sistemas financieros lo suficientemente fortalecidos para enfrentar decididamente dicho problema, así por ejemplo:

-Durante el período 1950-1970, la participación del estado en la producción de casas habitación en la ZMG fue muy limitada, alrededor de cinco viviendas de cada cien fueron construidas bajo su égida[6]. Para 1977 su participación se incrementa a un 15 por ciento del total de viviendas producidas; contribución que es aún muy reducida.[7]

-En 1990 los recursos económicos estrictamente gubernamentales representaron menos del 1.62 por ciento del total de la inversión pública en la ZMG.[8]

Desde esta postura el sector público es el responsable de crear los mecanismos necesarios para redistribuir el ingreso en forma más equitativa, para lo cual requiere desarrollar políticas regulatorias y distributivas que aseguren una repartición más difusa de ciertos bienes como la vivienda, principalmente hacia la población mayoritaria. El tratar el problema de la vivienda desde este enfoque puede derivar en una actitud igualmente reductora en que la política de vivienda se restrinja a lo que el gobierno y los organismos públicos hacen en materia de vivienda y de distribución de los recursos públicos.

Evidentemente cada una de esas posturas y tesis da lugar a diferentes respuestas. Los mecanismos, estrategias, programas de acción..., que se implementan derivan de la teoría general que los fundamenta y del actor que los propone. Veamos dos ejemplos:

i) En el enfoque de los "economistas", el proyecto que proponen procura eficientar el mercado de la vivienda, por ejemplo, favoreciendo la inversión de los capitales privados, estimulando la producción, saneando la economía y racionalizando los circuitos financieros...; una postura que apela largamente a un saber hacer técnico que puede efectivamente reducir los desequilibrios del mercado o simplemente legitimar y reproducir un ejercicio tecnocrático, pero que en ninguno de los dos casos modifica estructuralmente el problema de la vivienda, aunque sí encare algunos de los "cuellos de botella" que afectan este sector.

ii) En el enfoque de los "estatistas", un proyecto diferente que intente reforzar la presencia del Estado puede propugnar por crear una estructura de gasto que atienda las necesidades de suelo y vivienda de las familias de bajos ingresos, desarrollar una política social que mantenga los subsidios a fin de aumentar la accesibilidad a la vivienda, tomar disposiciones especiales sobre el uso del suelo...; mecanismos que también enfrentan algunos "cuellos de botella" pero no aportan una solución estructural al problema habitacional, simplemente porque **las causas principales de este problema no se encuentran dentro del mismo sector vivienda**; pensamos, entre otros varios factores en: el rezago salarial, la concentración de la riqueza, la falta de empleo remunerado...

Estas tesis, y algunas otras que intentan explicar y ofrecer alternativas a los problemas habitacionales, a nuestro modo de ver quedan parciales ante la complejidad que reviste la política habitacional y los problemas que le son inherentes.

Nuestra postura es que para llevar a cabo una política global de vivienda, debe adoptarse un enfoque integral (transectorial e interdisciplinario); de acuerdo con el cual el problema de la vivienda es sólo la manifestación de varias fuerzas estructurales que actúan simultáneamente sobre los mo-

dos de producción y sobre los modelos de reproducción económica, social y cultural que coexisten y han coexistido en diferentes períodos en la ciudad; de tal forma que el problema de la vivienda no existe como tal, o dicho de otro modo, existe como un síntoma o como un efecto de causas cuyo origen se encuentra en otros factores.

Ciertos hechos históricos ponen de manifiesto que en el espacio construido se han generado desde siempre contradicciones estructurales que se expresan tanto sobre el espacio urbano como sobre la sociedad.[9] Esas evidencias -o constataciones- son las manifestaciones externas de crisis continuas que han variado con los años y las épocas.

Contradicciones que desde siempre han suscitado los mismos problemas como la falta de vivienda para todos, hacinamiento, irregularidad en la ocupación del espacio, especulación con la tierra y la vivienda, esto es: estrategias de sobrevivencia por un lado y acaparamiento y opulencia por el otro.

Manifestaciones externas más o menos similares que han acompañado a la ciudad en su aventura histórica y cuyo origen son las mismas causas estructurales que con el proceso de urbanización y metropolización tienden a exacerbarse -ampliando sólo su expresión fenomenológica-; de tal forma que el encontrar un empleo se hace cada día más difícil, más penoso el transporte público, más insuficientes los mecanismos de consumo de diversos bienes, entre los cuales la vivienda es uno de los principales.

En este estudio consideraremos particularmente los factores clave que se presentan en la producción de vivienda, como la falta de mecanismos financieros para los sectores mayoritarios, los cambios en los esquemas de financiamiento, las modificaciones en la estructura productiva y en las características de la demanda, la ausencia de una política local sobre el suelo urbano. Para ello elaboraremos un diagnóstico preliminar y en seguida un estudio prospectivo breve, a partir de dos o tres variables fundamentales.

2. UN DIAGNOSTICO INICIAL: LA TRIPLE SEGMENTACION DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

La transformación de los agentes que participan en la producción-circulación de vivienda, la emergencia o la desaparición de actores, las modificaciones de los flujos de capitales y en general de los sistemas financieros, así como la heterogeneidad de los grupos sociales conducen a una triple segmentación del mercado de vivienda y de las formas de producción de este bien:[10]

1. Un sector privado oficial o formal.
2. Un sector gubernamental subsidiado.
3. Un sector informal o no institucional.

Cada uno de estos segmentos se acompaña de efectos particulares: una integración diferenciada a la armadura urbana, una localización de la intervención y una especialización de los productos y de las "clientelas" con flujos de valorización y modos de acumulación igualmente diferenciados.

Antes de considerar esos efectos, presentamos, en forma por demás somera, las características principales de estos tres segmentos en la ZMG:

-Un primero, conocido como sector privado oficial (o formal), lo integran los bancos comerciales privados y el Banco de México a través de algunas instancias de financiamiento en la producción de vivienda media y en la llamada de interés social o producción pública de vivienda, realizada gracias a la intervención de agencias especializadas como el FOVI.[11]

En este segmento se encuentran las familias de ingresos elevados y medios que habitan en departamentos o casas unifamiliares que fueron construidas por ellas mismas (a través de encargos particulares) o por medio de compañías inmobiliarias privadas; es pues la producción de tipo residencial particular. Excepto los estratos más ricos, tanto unos como otros recurren a las instituciones crediticias ya sea para financiar su propia vivienda o para desarrollar una promoción mercantil particular.[12]

Colonias de tipo habitacional medio y residencial, por lo general bien equipadas, así como algunos conjuntos habitacionales aislados representan la expresión física del producto que oferta este tipo de mercado. Con densidades medias y bajas cubren una parte significativa del espacio urbano y atienden alrededor de un tercio de la población tapatía.

VIVIENDA

INVERSION PUBLICA Y NUMERO DE VIVIENDAS PRODUCIDAS EN LA ENTIDAD 1989-1990

(millones de pesos) ***JALISCO***

Tab. Núm. 1

INSTITUCION	UNIDADES 1989	% U	INVERSION 1989	% I	UNIDADES 1990	% U	INVERSION 1990	% I
INFONAVIT	4,520	63.05	140,199.1	74.28	5,703	70.03	220,336.0	78.73
FOVISSSTE	527	7.35	8,822.2	4.67	488	5.99	10,877.1	3.89
FOVIMI	0	0.00	3.8	0.00	0	0.00	0.0	0.00
FOVI-SUBASTA	276	5.85	1,015.7	0.54	828	10.17	31,182.8	11.14
FOVI-TRADICIONAL	1,769	24.68	34,503.1	18.28	730	8.96	13,039.3	4.66
FONHAPO	0	0.00	2,427.0	1.29	351	4.31	2,940.9	1.05
IPEVI-IDIPE	0	0.00	0.0	0.00	0	0.00	0.0	0.00
CFE..PEMEX	77	0.00	1,785.6	0.95	44	0.54	1,491.6	0.53
TOTAL	**7,169**	**100.00**	**$188,756.5**	**100.00**	**8,144**	**100.00**	**$279,867.7**	**100.00**

Fuente: SEDUE, Estadística de vivienda, México,1990.

VIVIENDA

INVERSION PUBLICA Y NUMERO DE VIVIENDAS PRODUCIDAS

1989-1990

(millones de pesos) ***ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA***

Tab. Núm. 2

INSTITUCION	UNIDADES 1989	% U	INVERSION 1989	% I	UNIDADES 1990	% U	INVERSION 1990	% I
INFONAVIT	2,868	60.79	88958.19(*)	75.93	3,704	73.51	143104.42(*)	80.25
FOVISSSTE	400	8.48	6700.7	5.72	62	1.23	5413.7	3.04
FOVIMI	0	0.00	3.8	0.00	0	0.00	0.0	0.00
FOVI-SUBASTA	197	4.18	1015.7	0.87	828	16.43	20273.3	11.37
FOVI-TRADICIONAL	1,253	26.56	18586.8	15.86	438	8.69	8372.9	4.70
FONHAPO	0	0.00	1,896.7	1.62	0	0.00	628.3	0.35
IPEVI-IDIPE	0	0.00	0.0	0.00	0	0.00	0.0	0.00
CFE..PEMEX	0	0.00	0.0	0.00	7	0.14	525.0	0.29
TOTAL	**4,718**	**100.00**	**$117,161.9**	**100.00**	**5,039**	**100.00**	**$178,317.6**	**100.00**

Nota: (*) Datos aproximados.

Fuente: SEDUE, Estadística de vivienda, México,1990.

Se trata de un segmento que desde el punto de vista de los flujos financieros y de los modos de producción responde a los requerimientos del capital y a su lógica de reproducción y valorización.

De acuerdo con estimaciones generales, de los tres mercados, éste participa con cerca de un cuarto del total de vivienda que se produce en la ZMG. Si consideramos sólo la producción que se hace dentro de la esfera habitacional pública, en 1990, año más reciente del que se dispone de información estadística oficial, éste mercado -por medio del FOVI- produjo 1,266 casas habitacional, o sea el 25.12% del total de unidades financiadas con el 16.06% de los recursos invertidos (cf. tableros núms. 1 y 2).[13]

-Un segundo, conocido como el sector público propiamente dicho, lo integran las agencias e instituciones gubernamentales que operan financiando o construyendo vivienda social o popular, por medio de dos sistemas de financiamiento:

i) *Un sistema de colecta de cotizaciones salariales de los trabajadores del sector público y del privado,* cuyos recursos son administrados por fondos especiales en manos de dos grandes instituciones públicas: el FOVISSSTE y el INFONAVIT, la primera al servicio de los trabajadores burócratas y la segunda de los asalariados de las empresas privadas.

ii) *Un sistema que canaliza recursos públicos* provenientes del presupuesto nacional y de los préstamos consentidos por instituciones supranacionales como el Banco Mundial; fondos que son administrados por agencias gubernamentales a nivel federal y estatal.

En este segmento se encuentran las familias de ingresos intermedios que habitan ya sea en las casas terminadas, en las unidades de desarrollo gradual (llamadas pies de casa) o en los lotes que cuentan con los servicios básicos.

Principalmente conjuntos habitacionales y algunos barrios o colonias populares representan el marco construido que produce este mercado. A pesar de generar densidades medias y altas sólo alcanzan a cubrir una parte mínima de la ciudad y se dirigen a una clientela poco numerosa conformada por funcionarios y asalariados del sector público y privado.

Se trata de un segmento que se origina por la incapacidad que tiene el primer mercado para atender a estos sectores y por la misma inequidad que

la exigencia del mercado de capitales ocasiona. Es un sector subsidiado que se descompone en dos grandes sistemas de financiamiento y producción de vivienda: los sistemas de colecta de cotización salarial, llamados también fondos solidarios y los fondos públicos de origen nacional e internacional.

Considerando los tres segmentos del mercado, la contribución promedio de éste segundo ha sido del orden del 20 ó 25 por ciento del total de vivienda que se produce en la ZMG. Empero, si tomamos en cuenta sólo la producción de carácter público su participación es bastante considerable, pues de cada diez acciones de vivienda que se realizaron en 1990, 7.4 fueron con recursos de este mismo mercado, utilizando para ello el 83.29% de la inversión total.[14]

A nivel de la entidad su participación es aún un poco más elevada: 8 casas de cada diez son financiadas o construidas por los sistemas de colecta salarial (7.5) o por los fondos públicos (0.5, véase los tableros núms. 1 y 2). La producción de INFONAVIT parece alta, lo es, si nos restringimos a la vivienda considerada como de origen público.

-**Un tercero**, conocido como el sector informal, lo integran las familias de ingresos bajos. De lejos es el más importante de los tres segmentos del mercado y se caracteriza por el hecho de que los agentes que intervienen en él son sobre todo individuos y no instituciones, de ahí que se le reconozca también como no institucional.

Se trata de un segmento en plena expansión que resulta de las carencias de los dos anteriores, notablemente del sector formal y de la pobre capacidad de equidad que el mismo sistema de producción de viviendas posee.

Casas autoproducidas con servicios mínimos y muchas veces sin ellos integran el paisaje urbano de las colonias que circundan la periferia de la ciudad y que cubren ya más del 23 por ciento de la superficie urbana con una producción que varía entre los 10 y 15 mil lotes por año.[15]

En términos de dinámica urbana, este mercado provocó que la marginalidad del crecimiento se desplazara a los otros dos segmentos. Hoy día poco más del 60 por ciento de las viviendas que se producen en la ciudad se hacen a través de mecanismos informales que no cuentan con una inversión pública especial pues, como lo veremos más adelante, aparte de una estrategia de consolidación post-ocupación, el gobierno no ha sido capaz de implementar una política de vivienda que intente intervenir realmente en este tercer gran segmento del mercado de la vivienda.

La importancia de los vínculos interpersonales, la flexibilidad de las relaciones humanas y la ausencia de un carácter reglamentario estricto, hacen que se le conozca también como el sector social o el sector privado no mercantil.

3. UNA CONSTATACION CAPITAL: EL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DEL MERCADO DE VIVIENDA.

Desde el punto de vista de la producción y distribución de vivienda, la acción habitacional del Estado se lleva a cabo sólo en los dos primeros segmentos de los tres que acabamos de presentar, los cuales en forma conjunta integran el mercado de vivienda tanto en Guadalajara como en nuestro país.

-El primero (compuesto por el sistema bancario), movilizó entre el 16 y el 19 por ciento de la "inversión pública" en 1989 y 1990 (inversión que no es tan "pública" como se verá más adelante), para una población que no representaba más del 11 por ciento del total de las personas ocupadas de nuestra ciudad, esto es, 109.5 mil trabajadores.[16] Estas estimaciones no toman en cuenta los flujos que fueron movilizados por los bancos comerciales para la producción de vivienda media.

-El segundo, más complejo como ya lo vimos, se conforma por dos grandes sistemas de financiamiento de vivienda, cada uno de ellos con objetivos, estrategias y planes de desarrollo diferentes: (i) el sistema de colecta de cotizaciones salariales y (ii) el sistema de fondos gubernamentales.

En la Zona Metropolitana de Guadalajara el primer sistema se constituye fundamentalmente por la acción habitacional del INFONAVIT, quien en comparación con el FOVISSSTE, capta recursos económicos en una relación de nueve pesos por uno; porcentaje que incluso está un poco por abajo de lo que sucede a nivel estatal.

La "clientela" de este instituto se conforma por un universo cerrado, es decir: sólo aquellas personas cuyos patrones cotizan al fondo. Según estimaciones del propio organismo, poco más de 31 mil empresas aportaban en 1989 por 488 mil trabajadores en la ZMG y por 557.3 mil en el estado de Jalisco.[17]

De ese universo sólo 4,460 créditos[18] fueron formalizados en la entidad ese mismo año ya sea para comprar, construir o mejorar la vivienda; lo que significa que el fondo sólo atiende el 9 por ciento de su población total; porcentaje que hoy día no ha variado substancialmente y que aumentaría al doble si solamente se toma en cuenta la demanda activa que cumple con los requisitos estipulados por el INFONAVIT, y que en cualquiera de las dos formas no llega al 30 por ciento que el organismo pregona como su capacidad promedio de cobertura.[19]

El sistema gubernamental se integra por una institución que funciona a nivel nacional (FONHAPO)

Recuadro A.

INFONAVIT EN GUADALAJARA.

Desde el comienzo de su actuación en la ZMG hasta 1992, el INFONAVIT habla realizado 48,824 viviendas en 52 conjuntos habitacionales, dos tercios de ellas en la capital del estado (32,312 unidades en 36 conjuntos), un 25.3% en el Municipio de Zapopan (12,355 departamentos en 11 conjuntos) y el resto en Tonalá y Tlaquepaque (cf. plano núm. 1); la mitad de todas esas acciones se llevaron a cabo en la década de los setenta, con una producción promedio para los veinte años de 2,441 unidades anuales.

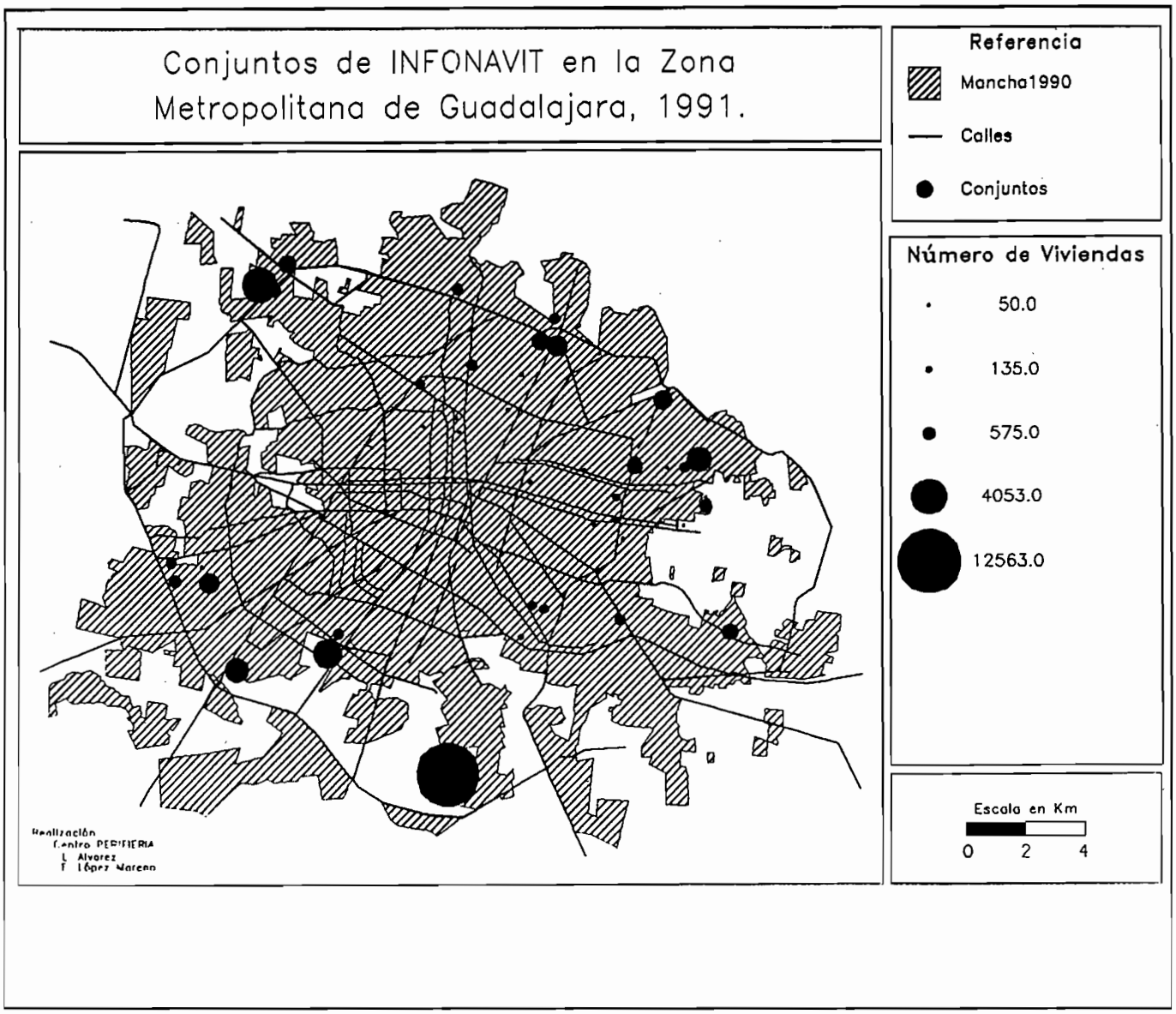
Alrededor de 30 mil empresas cotizaron 204,678.4 millones de pesos en 1989 por un poco menos de 500 mil trabajadores tapatíos que laboran en distintos sectores de la producción: 43.61% en los diversos ramos industriales (de ellos 22.31 en la industria de capital, 15.52 en la de consumo y 5.14 en la de la construcción); 15.32 % en los servicios y 15.06% en el comercio. De tal forma que la industria, el comercio y los servicios constituían el 70.74% del total de los trabajadores aportantes y el 73.99% del total de las aportaciones.

Con una inversión del orden de los 260,293.3 millones de pesos en créditos ejercidos, el fondo destinaba entre 20 y 30 por ciento más de los recursos que captaba en la ZMG, hasta que se estableció un techo en el uso de los mismos en las tres principales capitales del país; por otra parte, ciudades medias como Lagos de Moreno, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán disponían de hasta el doble en relación a lo que aportaban (189.81%).

A partir de 1976 el financiamiento y la construcción de vivienda se hizo por promociones externas, según estudios del IJPEE* el 61.7% del total de las viviendas construidas en el estado de Jalisco se hizo vía los sindicatos y el resto por las cámaras empresariales.

De cada diez pesos que invirtió en vivienda el sector público en la entidad de 1981 a 1990, seis fueron canalizados por el INFONAVIT, con ellos produjo el 52.56 por ciento de las acciones de vivienda del mismo sector. Las reformas llevadas a cabo por la administración de Salinas en 1992 son aún muy recientes para conocer el impacto que tendrán en la población local derechohabiente y en general en el sector de la habitación.

Fuente: INFONAVIT, Departamento de Aportaciones; Oficina del Sistema de Catálogos, 1991. Area de Proyectos y Control de Obra, 1992. *Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios Económicos del Centro Empresarial de Jalisco, 1991. E. López, 1994.



y dos a nivel estatal (IPEVI e IDIPE),[20] todas ellas encargadas de financiar vivienda para los sectores más desprotegidos del espectro que intenta cubrir la acción habitacional pública, es decir: personas con ingresos que fluctúan entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos. A estas instituciones se les destinan recursos extremadamente bajos en relación a la gran masa de habitantes que en principio deben cubrir. En 1990 FONHAPO recibió montos equivalentes al 0.64% de las inversiones en la ZMG y el 1.58 del estado; recursos con los cuales debe atender una población que representa probablemente la mitad de los habitantes que viven en Guadalajara y quizá un porcentaje que es sensiblemente más elevado si se globaliza a todo el estado.[21]

Es de hacer notar que la población que gana menos de 1.5 salarios mínimos queda automáticamente fuera del mercado. Y que en realidad la acción pública y la privada mercantil excluyen a un poco más de la mitad de los habitantes de la entidad (familias que perciben menos de 2 salarios mínimos).

Este desequilibrio prueba el funcionamiento tan heterogéneo y diferente del mercado de la vivienda; pues a diferencia de otros mercados,

Recuadro B.

FONHAPO EN GUADALAJARA

FONHAPO, nacido en 1982, empieza a operar en la ZMG un año después de esa fecha y hasta 1987 (año en que deja de realizar acciones en nuestra entidad); produjo un total de 8,121 unidades, de las cuales 3,531 (43.47%) se concentraron en la capital del estado; producción que representó un ritmo de 1,624 acciones por año.

La presión que ejercieron algunos grupos sociales, ONGs y ciertos sectores del propio gobierno, preocupados porque se implementara una política social en materia habitacional, coadyuvaron a que FONHAPO naciera con objetivos y líneas de acción bastante innovadores; en Jalisco, y en particular en la ZMG, sus tres principales objetivos evolucionaron de la manera siguiente:

1. Atender las necesidades de la población de bajos recursos, principalmente la no asalariada.

El mismo FONHAPO reconoce que durante el período 1982-1987, el compromiso contratado con el llamado sector informal fue medianamente cubierto. En efecto, los recursos que en principio debieron ser canalizados preferencialmente a los no asalariados, se destinaron en un poco menos de la mitad (49.7%) a jefes de familia que gozaban de un salario estable*. Esas familias podían haber sido sujetos de crédito de los otros sistemas de financiamiento público (INFONAVIT o FOVISSSTE); sin embargo, la presión social que esas familias ejercieron fue finalmente "liberada" vía FONHAPO.

2. Beneficiar con sus programas a las familias con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo (s.m.).

Según FONHAPO, la adecuación de las líneas de crédito con las capacidades financieras de los beneficiarios, permitió que el 50 por ciento de la inversión se destinara a familias con recursos inferiores a 1.5 s.m., y que el total de los programas se dirigieran a aquellas cuyos jefes de familia percibían menos de 2.5 s.m.* (salarios que globalizados a toda la familia representaban en promedio 3.1 s.m.).

3. Otorgar créditos colectivos al sector social organizado a fin de fortalecer la participación popular.

Dentro de los lineamientos propuestos en la estrategia del FONHAPO (PMP 1983-1989), se destaca la necesidad de "incidir significativamente y en forma creciente en el mercado de la vivienda popular, mediante una gestión que hiciera participar a los diferentes agentes que intervienen en el proceso constructivo". A fin de responder a ese objetivo, el FONHAPO crea un dispositivo que permite que los habitantes puedan convertirse en sujetos de crédito, con la intención de "reconocer, apoyar y legitimar las agrupaciones de autogestión".

Los dos primeros años de funcionamiento, la participación social fue bastante marginal (solamente en dos operaciones: una en Cd. Guzmán con 180 acciones y otra en Cocula con 202). A partir de 1985, como una respuesta a la crisis post-sísmica, a las presiones sociales y debido a una política voluntarista de la dirección del FONHAPO (que al parecer no era compartida por el resto de la clase dirigente), las organizaciones sociales recibieron gran parte de la inversión. En la ZMG el total de las acciones (1,260) correspondió a diversas agrupaciones y cooperativas, mientras que en el resto del estado este sector se vio beneficiado con el 35.4 por ciento de los recursos invertidos.

**Programa de evaluación del FONHAPO, 1987, Eduardo López, 1994.*

cuando la demanda observa un incremento cuantitativo la oferta no le sigue; es decir, en lugar de que ésta se incremente en proporciones similares, tiende más bien a separarse o a polarizarse en varios submercados. Comportamiento que se explica por los grandes contingentes de demandantes no solventes que poblan la entidad.

Más allá de los discursos y de la retórica oficial, la política habitacional virtualmente abandona a las familias de menores ingresos que sean o no asalariados. **Desde 1987 a la fecha tanto el FONHAPO como los organismos locales no han realizado ninguna acción de vivienda popular en la ZMG o en el mismo estado de Jalisco.** El desentendimiento y la falta de compromiso son claros, el gobierno decide abandonar la población mayoritaria al tercero de los segmentos del mercado -el sector informal-, y enfocar sus baterías al primero de ellos y a los fondos solidarios del segundo, puesto que, como lo vamos a ver, esa estrategia es compatible con las grandes orientaciones de la política económica nacional: incentivar la industria de la construcción, expandir la capacidad productiva, generar empleos, reducir subsidios.

FONHAPO

DISTRIBUCION DE ACCIONES Y MONTOS DE INVERSION EN JALISCO

1982-1993 (*)

Tab. Núm. 3

Crédito	Año	Nombre	Tipo	Acciones	Inversión**	Sector	Institución
1	1983	Puerto Vallarta I	V.M.	200	$31,200,000.00	Público	IPEVI
2	1983	Puerto Vallarta II	V.P.	100	$35,996,000.00	Público	IPEVI
3	1983	Lagos de Moreno	V.P.	100	$18,410,000.00	Público	IPEVI
4	1983	Encarnación de Díaz	V.P.	60	$10,335,000.00	Público	IPEVI
5	1983	Puerto Vallarta	P.M.	1	$14,080,000.00	Público	IPEVI
6	1983	Pto. Vallarta (la Loma)	V.P.	53	$42,876,000.00	Público	Fideicomiso Pto. Vallarta
7	1983	Cd. Guzmán(Alto de Pérez)	V.P.	180	$80,660,000.00	Social	Cooperativa OLI
8	1983	Cd. Guzmán (Colonias)	V.M.	67	$13,958,000.00	Público	IPEVI
9	1984	Pto. Vallarta (Ixtapa)	V.T.	168	$174,714,000.00	Público	IDIPE
10	1984	Autlán de Navarro	A.S.	0	$30,225,000.00	Público	IPEVI
11	1984	Pto. Vallarta (La Loma II)	V.P.	27	$35,468,000.00	Público	Fideicomiso
12	1984	Cocula	V.P.	202	$231,589,000.00	Social	Asoc. de Colonos
13	1985	Sayula	E y P	0	$1,650,000.00	Público	IPEVI
14	1985	Tuxpan	E y P	0	$2,250,000.00	Público	IPEVI
15	1985	Teocuitatlán	E y P	0	$1,969,000.00	Público	IPEVI
16	1985	Huaxtla A. Hahuisculco (cañeros)	V.P.	224	$388,207,000.00	Social	Tala (cañeros)
17	1985	Pto. Vallarta (Ixtapa)	V.P.	566	$2,757,379,200.00	Social	Promotorado
17bis	1985	Pto.Vallarta (Ixtapa)	LYS	800	$1,070,579,378.00		
18	1986	Pto. Vallarta (Pramurva Pitillal)	V.M.	430	$159,187,000.00	Público	H.A. Pto. Vallarta
19	1986	Pto. Vallarta (Pramurva 7 Colonias	V.M.	913	$566,519,000.00	Público	H.A.Pto. Vallarta
20	1986	Autlán de Navarro	L y S	333	$267,457,275.00	Público	IPEVI
20bis	1986	Autlán de Navarro	V.P.	189	$728,488,265.00		
21	1986	Cd. Guzmán (La Paz)	V.P.	300	$1,453,063,000.00	Público	IPEVI
22	1986	La Barca	LYS	202	$416,490,064.00	Público	IPEVI
22bis	1986	La Barca	V.P.	243	$2,080,462,482.00		
23	1986	Altos Tepatitlán	A.S.	0	$435,026,000.00	Público	IPEVI
24	1986	Ameca	A.S.	0	$312,259,000.00	Público	IPEVI
25	1986	Ocotlán	A.S.	0	$495,881,000.00	Público	IPEVI
26	1986	Lagos de Moreno	A.S.	0	$443,102,000.00	Público	IPEVI
27	1986	Tomatlán	A.S.	0	$97,563,000.00	Público	IPEVI
28	1987	Pihuamo (Plutarco Elías Calles)	A.S.	0	$220,591,000.00	Social	Unid. Col. PRI
			Total:	5,358	$12,617,634,664.00		

V.M.= Vivienda Mejorada
P.M.= Parque de Materiales
A.S.= Adquisición de Suelo
V.P.= Vivienda Progresiva
LYS= Lotes y Servicios
E y P = Estudios y Proyectos

Fuente: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Delegación Regional IV Occidente. Relación de Créditos Terminados 1982
(*) = A partir de 1987, FONHAPO no ha realizado ninguna acción en el Estado.
** = Cantidad en Viejos Pesos

FONHAPO
DISTRIBUCION DE ACCIONES Y MONTOS DE INVERSION EN LA ZMG
1982 - 1993 (*)

Tab. Núm. 3

Crédito	Año	Nombre	Tipo	Acciones	Inversión**	Sector	Institución
1	1983	Cuatro Colonias	V.M.	300	$48,000,000.00	Público	IPEVI
2	1983	Tonalá	V.M.	150	$24,000,000.00	Público	IPEVI
3	1983	San Pedrito	P.M.	1	$14,082,000.00	Público	IPEVI
4	1983	Guadalajara 2000	V.M.	839	$160,000,000.00	Público	IPEVI
5	1984	Arboledas	V.P.	981	$685,840,000.00	Público	H.A. Guad.
6	1984	Huentitán I	A.S.	0	$52,406,000.00	Social	Ind. Refresq. A. C.
7	1984	Atemajac del Valle	A.S	0	$6,685,000.00	Social	Cooperativa
8	1985	Tonalá	V.P.	125	$243,172,000.00	Social	Org. de Colonos
9	1985	5 de Mayo	V.M.	6	$4,569,000.00	Social	5 de Mayo
10	1986	Santa María III	V.P.	125	$158,935,000.00	Social	RFM A. C.
11	1986	Huentitán II	V.P.	90	0*	Social	Ind. Refresq. A. C.
12	1986	Atemajac del Valle	V.P.	126	$1,091,859,625.00	Social	Coop. Atemajac
13	1986	Santa María II	V.P.	125	$112,355,000.00	Social	Comité Pop. S V
14	1986	Huentitán II	V.P.	193	$1,635,942,000.00	Social	Ind. Refresq. A. C.
15	1986	Santa María I	A.S.	0	$79,225,000.00	Social	Col. Ferrocarril
16	1987	Urbanos Cetemistas	L y S	470	$1,779,718,000.00	Social	Unión de Colonos
			Total:	3,531	$6,096,788,625.00		

V.M.= Vivienda Mejorada
P.M.= Parque de Materiales
A.S.= Adquisición de Suelo
V.P.= Vivienda Progresiva
LYS= Lotes y Servicios
0*= Globalizado con el Crédito 14
** = En viejos Pesos

Fuente: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Delegación Regional IV Occidente. Relación de Créditos Terminados 1982

(*)= A partir de 1987, FONHAPO no ha realizado ninguna acción en la ZMG

INSTITUTO PROMOTOR DE LA VIVIENDA DEL ESTADO (IPEVI)
DISTRIBUCION DE ACCIONES Y MONTOS DE INVERSION EN JALISCO
1983 - 1993(*)

Tab. Núm. 4

Crédito	Año	Nombre	Tipo	Acciones	Inversión**
1	1983	Puerto Vallarta I	V.M.	200	$31,200,000.00
2	1983	Puerto Vallarta II	V.P.	100	$35,996,000.00
3	1983	Lagos de Moreno	V.P.	100	$18,410,000.00
4	1983	Encarnación de Díaz	V.P.	60	$10,335,000.00
5	1983	Puerto Vallarta	P.M.	1	$14,080,000.00
6	1983	Cd. Guzmán (Colonias)	V.M.	67	$13,958,000.00
7	1984	Autlán de Navarro	A.S.	0	$30,225,000.00
8	1985	Sayula	E y P	0	$1,650,000.00
9	1985	Tuxpan	E y P	0	$2,250,000.00
10	1985	Teocuitatlán	E y P	0	$1,969,000.00
11	1986	Autlán de Navarro	L y S	333	$267,457,275.00
11bis	1986	Autlán de Navarro	V.P.	189	$728,488,265.00
12	1986	Cd. Guzmán (La Paz)	V.P.	300	$1,453,063,000.00
13	1986	La Barca	L y S	202	$416,490,064.00
13bis	1986	La Barca	V.P.	243	$2,080,462,482.00
14	1986	Altos Tepatitlán	A.S.	0	$435,026,000.00
15	1986	Ameca	A.S.	0	$312,259,000.00
16	1986	Ocotlán	A.S.	0	$495,881,000.00
17	1986	Lagos de Moreno	A.S.	0	$443,102,000.00
18	1986	Tomatlán	A.S.	0	$97,563,000.00
			Total:	**1,795**	**$6,889,865,086.00**

V.M.= Vivienda Mejorada

P.M.= Parque de Materiales

A.S.= Adquisición de Suelo

V.P.= Vivienda Progresiva

LYS= Lotes y Servicios

E y P= Estudios y Proyectos.

** = Cantidad en Viejos Pesos

Fuente: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

Delegación Regional IV Occidente. Relación de Créditos Terminados 1982

(*) = A partir de 1987 IPEVI no ha realizado ninguna función.

En 1993 se fusionó con la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (IDIPE), llamándose desde entonces IPROVIPE.

INSTITUTO PROMOTOR DE LA VIVIENDA DEL ESTADO (IPEVI)
DISTRIBUCION DE ACCIONES Y MONTOS DE INVERSION EN LA ZMG
1983 - 1993

Tab. Núm. 4 bis.

Crédito	Año	Nombre	Tipo	Acciones (*)	Inversión**
1	1983	Cuatro Colonias	V.M.	300	$48,000,000.00
2	1983	Tonalá	V.M.	150	$24,000,000.00
3	1983	San Pedrito	P.M.	1	$14,082,000.00
4	1983	Guadalajara 2000	V.M.	839	$160,000,000.00
			Total:	1,290	246,082,000

V.M.= Vivienda Mejorada
P.M.= Parque de Materiales
** = En viejos Pesos

Fuente: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Delegación Regional IV Occidente. Relación de Créditos Terminados 1982

(*) = Nótese que IPEVI considera la vivienda mejorada como acciones, en realidad, es una inversión que no incrementa el parque de vivienda. En consecuencia el número de acciones realizado en la ZMG es cero.

COBERTURA DE LAS NECESIDADES ANUALES DE VIVIENDA POR LOS ORGANISMOS PUBLICOS 1990

ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Tab. Núm. 5

1. DEFICIT (1) ACUMULADO EN 1995	**336,351**
2. PORCENTAJE DEL DEFICIT SOBRE EL INVENTARIO 1990	**59.00%**
3. NECESIDAD ANUAL DE VIVIENDA 1990 (2)	**71,053 viviendas**
4. NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS 1990	**5,039**
5. COBERTURA DE LA NECESIDAD DE VIVIENDA POR LOS ORGANISMOS PUBLICOS	**7.09%**
6. COBERTURA DEL DEFICIT HISTORICO POR LOS ORGANISMOS PUBLICOS 1995	**1.49%**

(1) Déficit = Viviendas que por sus características de dimensión (hacinamiento superior a 2.5 ocupantes por cuarto) y componentes (materiales en muros y techos) no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes (SEDUE, 1987, anexo metodológico).
(2) Unidades de vivienda requeridas cada año por incremento demográfico y deterioro del inventario existente para evitar un aumento del déficit habitacional consignado en el punto 1.
Fuente: SEDUE 1990. AJIPROVI, 1990.
Realizó : Eduardo López, 1994.

4. NUEVAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS: LA RECOMPOSICION DE LOS TRES SEGMENTOS DEL MERCADO.

> Ante la grave crisis que caracteriza el sistema de producción y de acceso a la vivienda, el gobierno federal implementa dos acciones importantes: la reforma al INFONAVIT (1992) y la realización del Acuerdo Nacional para la Vivienda (1994). Estas acciones reflejan tanto las posibilidades como las limitaciones de las estrategias gubernamentales. El Acuerdo Nacional para la Vivienda, por ejemplo, constituye una maniobra de desregulación y desgravación de la producción de vivienda. El gobierno reduce los trámites y los costos de la misma, pide a los notarios disminuir sus aranceles y a los promotores de vivienda disminuir sus ganancias. El acuerdo ha despertado simpatías por parte del sector privado y de la banca, que ha comprometido importantes recursos. No obstante, tal y como han reconocido los propios participantes en el acuerdo, las principales limitaciones del mismo son las siguientes: primero, en el mejor de los escenarios posibles, la construcción de viviendas alcanzará un total de 10 mil viviendas en la entidad (y no las 40 mil anunciadas); segundo, la reducción a los precios de la vivienda no llegará al 20 por ciento; tercero, las medidas oficiales difícilmente podrán facilitar el acceso a la vivienda a otros grupos que no sean los que tradicionalmente han accedido.
>
> La intervención en el sistema bancario y el INFONAVIT se hace con el objeto de articular la política habitacional de esos dos segmentos del mercado con las grandes orientaciones de la política económica nacional.

Estos cambios se hacen de cara a la crisis económica actual y ante la necesidad de atender ciertos imperativos sociales y políticos. La redefinición de los campos de acción y estrategias de las instituciones, de sus programas y de sus políticas particulares suponen una recomposición de cada uno de los segmentos del mercado de vivienda. Veamos con un poco más de detenimiento los cambios que se operan y los efectos que producen:

-Sobre el sistema de financiamiento bancario - primero de los segmentos del mercado.

El colapso al borde del cual se encontraba el sistema financiero de la vivienda pública en 1983, obliga a revisar las normas de funcionamiento de las instituciones con el objeto de reducir sus tasas de descapitalización y mantener sus flujos de inversión.[22] Desde entonces se han venido tomando varias medidas al respecto:

1982 Se instrumenta el PIRE (Programa Inmediato de Reordenamiento Económico) cuyo objetivo era estabilizar y reactivar la economía a corto plazo, haciendo frente a una fuerte crisis que se traducía en: caída del PIB, dificultad de cumplir con los servicios de la deuda externa, considerable déficit público, altas tasas de inflación. En ese contexto, un año después se actualiza el Programa Nacional de Vivienda (PNV; 1983-1988), de acuerdo con los postulados básicos del Programa Nacional de Desarrollo (PND) que no eran otros que los grandes lineamientos de la estrategia de reordenamiento económico y cambio estructural.[23] A largo plazo la estrategia del PNV plantea corregir los factores estructurales de la vivienda: mayor canalización de recursos, reorientación de los recursos fiscales e incrementos en la tasa de recuperación.

1984 Para sostener su producción habitacional, el Programa Financiero de Vivienda (FOVI-BANCA) duplica los recursos provenientes de la banca nacionalizada; a partir de ese año y hasta 1986, el porcentaje del encaje legal bancario destinado a financiar la vivienda de interés social se incrementa del 3 al 6 por ciento.

1987 Debido a las altas tasas de inflación (160% ese mismo año) los montos de los créditos hipotecarios son recalculados en un número de veces el salario mínimo, a fin de poder actualizar periódicamente los saldos insolutos en función de los incrementos del mismo salario.[24]

1987 En plena política de ajuste estructural y bajo la presión de un crédito del Banco Mundial a FOVI,[25] el gobierno mexicano adopta el programa llamado Recuperación Total de Costos (Full Cost Recovery). Presentado como una estrategia encaminada a racionalizar las tasas de interés, en realidad el programa propone: (i) una recapitalización total de los intereses, por medio de un incremento real de los montos de recuperación; esto es, **reducir a cero los subsidios** y, (ii) la reducción del período de reembolso de los créditos.

1988 La banca inicia un proceso de desregulación interna como una forma de apertura a la creciente internacionalización; desregulación

que le representa la eliminación de los cajones obligatorios de crédito, entre ellos el de la Vivienda de Interés Social (VIS), con la posibilidad de tener en lo sucesivo una libre determinación de las tasas de interés.

1989 Se reprivatiza el sistema bancario (nacionalizado en 1982) a fin de estimular la competencia en el sector financiero y permitir un mejor funcionamiento. Se permite la constitución de *Holdings*, se autoriza -o se regula- un mercado secundario de hipotecas con el objeto de integrar el Sistema Financiero de Vivienda con la participación de la Banca Central, de agencias gubernamentales y de la Comisión de la Bolsa de Valores.[26]

1989 El Banco de México releva a los bancos comerciales reprivatizados de la obligación de destinar un porcentaje de sus pasivos (6%). Es decir, **las instituciones crediticias ya no tienen la obligación de financiar vivienda de interés social.** Estrategia que lleva a que los créditos puente se otorgan a las tasas reales del mercado de capitales sin que la banca tenga la obligación de prestar un porcentaje predeterminado de su cartera a adquirientes individuales.

Con estas medidas la política de vivienda social tiende a desaparecer o en todo caso a redefinirse en base a nuevas prioridades y orientaciones macro-económicas. Para aquellos que tienen la fortuna de acceder a un crédito bancario -"uno punto dos de cada diez habitantes", la nueva lógica financiera teóricamente les puede hacer pagar un número ilimitado de veces su crédito, con pagos mensuales que no contemplan la pérdida real de su poder adquisitivo y con una tasa de esfuerzo que representa una afectación salarial igual a un 33 por ciento de su salario mensual, en promedio.[27] Y para el resto -la gran mayoría de la población-, las posibilidades de acceder a un crédito son cada vez más lejanas, para algunos definitivamente inalcanzables.

El hecho de que la fuente de financiamiento dependa de flujos institucionales privados, explica la naturaleza del sistema: una fuerte exigencia de ese mismo mercado de capitales, una dependencia en las políticas nacionales e internacionales (que se desarrollan en relación a esos capitales) y una redefinición de prioridades a partir de criterios macro-económicos con una desresponsabilización importante del gobierno, que terminan por hacer cada vez más marcadas las desigualdades entre la oferta bancaria y las condiciones económicas de la población. En consecuencia, en este primer segmento del mercado se empieza a presentar un problema de articulación de necesidades y lógicas; por un lado, los establecimientos bancarios desean contratar préstamos a corta duración con exigencias excesivas para asegurar su reembolso y con tasas de recuperación del cien por ciento; y por el otro lado, los demandantes requieren de un dispositivo que les permita constituirse en sujetos de crédito para obtener préstamos de larga duración que incorporen algún tipo de subsidio.[28] Como lo comentamos en la introducción de este trabajo, uno de los problemas fundamentales para la mayoría de los habitantes del país es la cuestión del acceso a los sistemas financieros de crédito para la vivienda; los altos costos nominales del dinero contribuyen bastante a ello. Independientemente de la suma, dichos costos son elevados, el financiamiento exige un importante esfuerzo de intermediación que aún no se ha desarrollado.

-Sobre el sistema de financiamiento gubernamental -segundo de los segmentos del mercado. A diferencia del sistema precedente que es más compacto y homogéneo, éste tiende a la heterogeneidad o mejor dicho, a la dualidad por causa de la naturaleza misma de los dos sistemas financieros que lo integran.

INFONAVIT y FOVISSSTE, los dos fondos solidarios, son literalmente "jalados" a la lógica bancaria y a la racionalidad financiera que le acompaña. Mientras que el FONHAPO y el organismo promotor de vivienda local (IPROVIPE) se mantienen más como instancias de inversión de vivienda subsidiada y como mecanismos de redistribución del ingreso.

En efecto, desde el nacimiento del INFONAVIT (1972) se señalaba que el fondo no podía abocarse a su papel de organismo financiero sin antes "construir" la estructura que le permitiera consolidar la industria de la construcción. Desde entonces empieza a realizar una serie de funciones y actividades que le colocan en una cierta posición

de "esquizofrenia" funcional y operativa. Por un lado, lleva a cabo actividades de organismo promotor: capacitación de recursos humanos, desarrollo de normas y manuales de trabajo, la coordinación con diversas instituciones, promoción social, etc. Y por otro lado, realiza actividades de organismo financiero, pero siempre intentando tener una participación directa en la oferta y en la demanda de vivienda social.[29] También desde un principio se intenta reducir ambas funciones a una sola: crear un banco de la vivienda que incorpore sistemas de gestión y control que se manejen dentro de los circuitos bancarios, capitalizando intereses a favor del trabajador y financiando la industria de la construcción; es decir, se propone que INFONAVIT funcione en base al desarrollo financiero global, notablemente a nivel macro-económico.

> En 1992, con el gobierno del presidente Salinas, finalmente se realizan cambios estructurales en esa dirección:
> -convertir el INFONAVIT en una auténtica institución bancaria: un banco de "segundo piso";
> -capitalizar el fondo de vivienda a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), reforzando su programa crediticio pero también creando condiciones para financiar el de-sarrollo productivo del país;
> -consolidarse como un sistema de ahorro y crédito para la vivienda a través de cubrir ren-dimientos reales a los derechohabientes, y
> -utilizar los recursos del Instituto en el mercado capitalista de la vivienda, por ejemplo: concursando los financiamientos para cons-truir las casas o departamentos, seleccio-nando ofertas de vivienda financiadas por terceros...

En suma: **el INFONAVIT -y posteriormente el FOVISSSTE-, son incorporados al modelo liberal de crecimiento económico nacional**, con la tarea de cubrir una parte de los sectores de la población que el sistema bancario (el primer segmento) no puede o no quiere atender, desarrollando para ellos principalmente vivienda terminada. Lo cual realiza a partir de una lógica de producción similar a la bancaria, que responde bien a las expectativas de la política macro-económica, pues la posibilidad de asegurar financiamientos constantes y a largo plazo le transforma en un instrumento eficaz para acompañar el desarrollo.

FONHAPO, por su parte, vive en carne propia las contradicciones de la política nacional de vivienda y en general de la política social del régimen actual. Desde 1986 -debido a la incapacidad del Fideicomiso a funcionar con recursos propios y con las aportaciones fiscales-, recurre a los préstamos del Banco Mundial.[30] Hasta 1989, el 40 por ciento de las acciones fueron financiadas por esa institución y cerca del 33 por ciento de los recursos totales provinieron también de ella.[31] Para 1991 la mitad de los fondos son provistos por ese organismo internacional, tendencia que se ha conservado a la fecha (véase el Tab. Núm. 6). No se trata de una ayuda desinteresada, muy al contrario, son préstamos que se otorgan bajo un principio llamado de "condicionalidad de ayuda financiera" que persigue, entre otros objetivos, que los sistemas financieros de vivienda funcionen en base a la lógica de los circuitos financieros internacionales y que los sistemas de producción abran un espacio al sector privado.

FONHAPO

FUENTE DE RECURSOS APROBADOS POR SPP PARA 1991 (*)

Tab. Núm. 6

Tipo de recursos	Cantidad (1)	%
Fiscales	$119,522.60	24.90%
Propios	$121,989.60	25.40%
Créditos BM	$239,045.20	49.70%
Total	**$480,557.40**	**100.00%**

(*) Antes de la renegociación de Fonhapo con SPP.

(1) En millones de viejos pesos.

Fuente: Informe Anual del Director General (avance presupuestal) 1991.

En 1986 FONHAPO introduce un nuevo requisito para que la urbanización y la edificación de las viviendas se concurse públicamente entre las empresas privadas, dejando de lado un objetivo fundamental que era el apoyo a la autoconstrucción y a las organizaciones sociales.

De una construcción promedio de 9.2 casas de cada 100, los empresarios de la construcción llegan a edificar 71.2 tan sólo un año después a nivel nacional. En 1990 se estipula que "sólo de manera excepcional... y cuando por las características del crédito no sea factible que se concursen las obras... el FONHAPO podría autorizar que las obras se realicen por administración directa."[32] El proceso de producción de vivienda popular se entrega pues a los constructores privados, en detrimento de las organizaciones sociales y sus grupos asesores. Con estas disposiciones se erosiona uno de los objetivos que hicieron que FONHAPO apareciera como una de las instituciones financiadoras de vivienda más innovadoras no sólo de México sino de los países en vías de desarrollo: nos referimos al tercero de esos objetivos: *Otorgar créditos colectivos al sector social organizado a fin de fortalecer la participación popular.*[33]

En 1987, FONHAPO implementa un nuevo esquema financiero que le permite recuperar el cincuenta por ciento de sus créditos, y para 1990 las Políticas de Operación Crediticia de este organismo proponen "obtener niveles de operación que permitan financiar la construcción de dos viviendas con los créditos concedidos previamente a tres familias".[34] Así se responde a la "recomendación" del Banco Mundial que propugna porque se revisen los mecanismos operativos y particularmente el sistema de reembolso de los créditos.

Ahora bien, a este intento por racionalizar el esquema financiero se contraponen necesidades e imperativos de carácter político-social, provocados por las presiones que ejercen los sectores populares para que se les dote de vivienda. FONHAPO moviliza muy pocos recursos y enfrenta una demanda social cada vez más creciente; ante los reclamos populares el fideicomiso responde como un instrumento de control político que reparte la inversión en forma selectiva y de acuerdo con intereses no siempre coincidentes con los criterios técnico-financieros que procura implementar el Banco Mundial. Se trata de una contradicción fundamental que hace que los objetivos económico-políticos sean poco compatibles con los objetivos político-sociales.

Los primeros (los objetivos económico-políticos) intentan hacer que FONHAPO funcione dentro de una lógica similar a la de los fondos solidarios y lo más parecido posible al sistema bancario. En este esquema la vivienda forma parte de un proyecto de desarrollo pero dentro de la racionalidad de un proyecto de inversión. Términos como recuperación de costos, fondos revolventes, etc. se hacen indispensables en un intento por articular el organismo con las grandes orientaciones liberales del gobierno y de las agencias internacionales.

Los segundos (los objetivos político-sociales) responden más a condiciones políticas cambiantes; la vivienda se presenta como parte de un proyecto gubernamental de justicia social y de redistribución de la riqueza. Bajas tasas de interés nominal y un esquema de subsidios distancian este "otro" FONHAPO del rigor que impone la reproducción del capital. La inconsistencia con la que fluyen los recursos y la discrecionalidad que se hace de su uso lo hacen un sistema ineficiente y muy poco equitativo.

No obstante lo anterior, FONHAPO representa hoy día (a nivel nacional) la única alternativa para la población de menores ingresos (menos de 2.5 s.m.), asalariada o no, que es excluida de todo acceso a la vivienda terminada que produce el Programa Financiero de la Vivienda (primer segmento del mercado) y los fondos de cotización salarial o fondos solidarios ("parte alta" del segundo segmento del mercado), produciendo para ellos vivienda progresiva llamada "pie de casa" y lotes con servicios.

A pesar del escaso monto de la inversión que se le destina, entre 1983 y 1988, este organismo pudo realizar el 17.6 por ciento del total de las acciones públicas de vivienda en el país con solamente el 4.1 por ciento de los recursos,[35] lo que hace de FONHAPO un tipo de "parte baja" de este segundo segmento del mercado.

Las sumas tan reducidas que finalmente se canalizan y las políticas que determinan la distribución nacional y regional de la inversión, virtualmente han desatendido al estado de Jalisco y la ZMG desde 1987.[36] La información estadística sobre el número de unidades producidas y la inversión ejercida por FONHAPO en esos años es

completamente contradictoria. SEDUE consigna un total de 2,573 viviendas edificadas en toda la entidad, mientras que el FONHAPO da cuenta de 5,358 unidades realizadas de 1982 a 1993,[37] al parecer ninguna de ellas en la ZMG;[38] de tal forma que bien podemos preguntamos si se puede considerar como opción un fondo, de hecho un sistema financiero, que desde hace más de siete años no realiza ninguna acción de vivienda en la capital del estado.[39] ¿No deberían instrumentarse nuevos mecanismos o nuevos programas o, en todo caso, implementar otro tipo de medidas o presiones para realmente hacerlo funcionar? El gráfico que presenta la evolución del número de acciones de vivienda en la entidad desde que empezó a operar el fondo hasta 1991 (Núm. 1) no corresponde con los datos que proporciona el mismo organismo cuando se ve en la necesidad de detallar una por una las operaciones que lleva a cabo (tipo, número de acciones, inversión, localización, véase el tablero núm. 7); al parecer cuando se manejan cifras globales (como es el caso con ese gráfico) las instituciones tienen un margen más amplio para manejar la información en forma completamente discrecional; las operaciones frustradas y las acciones que se quedaron a medio camino así como los deseos de los funcionarios se materializan en los reportes y se proyectan en los tableros, modificando los números pero desafortunadamente no la realidad.

Por otra parte, los esquemas que dan cuenta de los montos ejercidos en la delegación occidente de 1982 a 1991 (Tab. Núm. 8) ponen en evidencia esa desatención que finalmente ha sido favorable a otros estados de la región, notablemente al pequeño estado de Colima, (el cual recibió una fuerte inversión de 1982 a 1984, simplemente por tratarse del estado del presidente De la Madrid) y posteriormente a los estados de Michoacán y Nayarit (uno a partir de 1988 y otro de 1989), sin duda alguna porque las presiones sociales y las necesidades de orden político han sido en los últimos años más serias en esos estados del país.

Sobre el sistema de producción informal -tercero de los segmentos del mercado.

En este segmento del mercado la intervención del Estado es siempre a posteriori.[40] Familias que fueron

Tab. Núm 7

UNIDADES CONCLUIDAS E INVERSION EJERCIDA.

SEGUN PROGRAMA-SUBPROGRAMA.

(Inversión en Millones de viejos pesos)

1983-1990, JALISCO.

Tipo de Vivienda	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Vivienda Terminada	3,361	85.02	4,157	82.38	5,486	71.80	7,331	70.19	6,519	69.56	5,396	48.95	5,895	82.23	6,500	79.81
Vivienda Progresiva	0	0.00	260	5.15	233	3.05	852	8.16	425	4.53	2,077	18.84	0	0.00	71	0.87
Lotes y Servicios	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1,461	13.25	0	0.00	0	0.00
Mejoramiento de Viv.	95	2.40	337	6.68	1,617	21.16	1,398	13.39	1,976	21.08	1,423	12.91	68	0.95	469	5.76
Otros Créditos	497	12.57	292	5.79	305	3.99	863	8.26	452	4.82	667	6.05	1,206	16.82	1,104	13.56
Total	3,953	100%	5,046	100%	7,641	100%	10,444	100%	9,372	100%	11,024	100%	7,169	100%	8,144	100%

Fuente:SEDUE, Estadística de vivienda, 1983-1990

Realizó: Eduardo López Moreno

Fondo Nacional de Habitaciones Populares

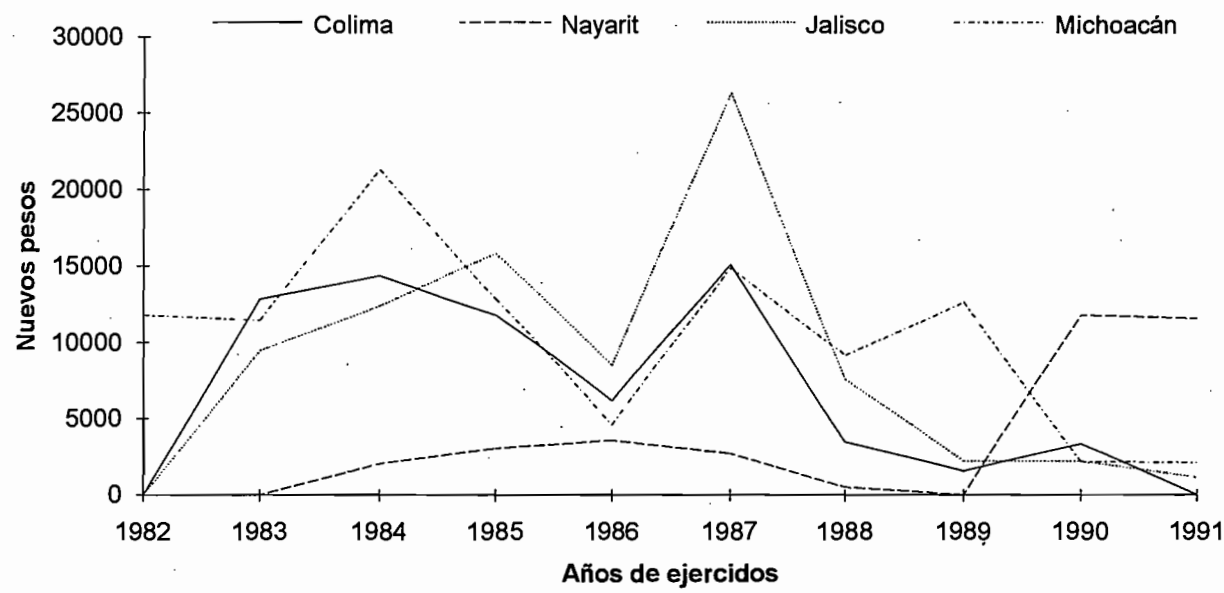
Montos reales ejercidos en los estados de la delegación Occidente, base 1990.

(en nuevos pesos)

Tab. Núm 8

Años	Colima	Nayarit	Jalisco	Michoacán	TOTAL
1982	$0.00	$0.00	$0.00	$11,826,392.00	**$11,826,392.00**
1983	$12,878,011.00	$0.00	$9,477,864.00	$11,498,879.00	**$33,854,754.00**
1984	$14,396,732.00	$2,015,188.00	$12,412,581.00	$21,322,416.00	**$50,146,917.00**
1985	$11,833,108.00	$3,062,273.00	$15,815,891.00	$12,863,235.00	**$43,574,507.00**
1986	$6,195,427.00	$3,564,068.00	$8,506,072.00	$4,606,952.00	**$22,872,519.00**
1987	$15,081,504.00	$2,698,148.00	$26,340,876.00	$14,880,664.00	**$59,001,192.00**
1988	$3,441,714.00	$500,055.00	$7,577,729.00	$9,168,024.00	**$20,687,522.00**
1989	$1,593,025.00	$10,765.00	$2,213,998.00	$12,647,565.00	**$16,465,353.00**
1990	$3,346,240.00	$11,843,200.00	$2,196,700.00	$2,179,200.00	**$19,565,340.00**
1991	$0.00	$11,595,035.00	$1,147,979.00	$2,133,839.00	**$14,876,853.00**
TOTAL	**$68,765,761.00**	**$35,288,732.00**	**$85,689,690.00**	**$103,127,166.00**	**$292,871,349.00**

Gráfica comparativa de montos ejercidos por FONHAPO en los estados de la delegación Occidente, a precios reales base 1990.



excluidas del sistema bancario (segmento 1), que no eran parte de los fondos solidarios (segmento 2a) y que no pudieron acceder a los créditos de vivienda popular (segmento 2b) se lanzan a la construcción de sus propias viviendas a través de procesos de producción y de inversión progresivos. Sin poder recurrir a financiamientos institucionales estas familias ocupan suelo que les ofrece un mercado no legalmente regulado por medio de la intervención de diversos agentes -muchos de los cuales mantienen lazos estructurales con el poder político establecido.[41]

Los terrenos que ocupan y los asentamientos que generan son irregulares por tres razones fundamentales:

I. Por la tenencia jurídica de la propiedad del suelo.
II. Por la falta de adhesión a los códigos y normas urbanas.
III. Por la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica.

I. Por la tenencia jurídica de la propiedad del suelo.

Sin duda alguna es la más importante de las tres. Se trata de las propiedades de origen social (llámese ejidos y comunidades indígenas) que son incorporadas al desarrollo urbano, principalmente con fines habitacionales por medio de ventas ilegales.[42] De acuerdo con la investigación que llevó a cabo Olga Becerra en el Instituto de Asentamientos Humanos[43],de las 26,500 has. con que cuenta la ZMG, 5,898 has., o el 22.25 por ciento, pertenece a este tipo de propiedad.

En un estudio interno del FONHAPO (desarrollado en 1988, con el objeto de caracterizar los asentamientos irregulares de las principales ciudades del país),[44] se puede constatar que la tierra social contabilizada solamente por un 75 por ciento de la superficie irregular de la ZMG; según ese documento, el porcentaje restante se repartía entre la propiedad privada (21%) y la propiedad estatal o federal (4%). Ahora bien, si tomamos en consideración que en Guadalajara virtualmente no hubo -ni ha habido- invasiones sobre ningún tipo de propiedad, podemos inferir que la ocupación irregular sobre la propiedad particular en realidad se originó por otra razón, que es la que presentamos a continuación.

II. Por la falta de adhesión a los códigos y normas urbanos.

Se trata del fraccionamiento de terrenos privados al margen de las normas correspondientes o de las zonas urbanas definidas para ese fin. Propietarios de terrenos, fraccionadores o promotores, incorporan terrenos de origen privado al desarrollo urbano y lo destinan a proyectos habitacionales (y ocasionalmente la otros fines como la industria y el comercio) sin cumplir con todos los requerimientos que marcan las leyes y las diversas disposiciones en la materia.

Históricamente, organismos públicos de vivienda como el Patronato de Habitación Popular, el Instituto de Bienestar Social y más recientemente la Inmobiliaria de Interés Público del Estado, entre varios otros, **desarrollaron promociones de vivienda sin llevar a cabo los trámites correspondientes y sin sujetarse a la normatividad** que sanciona este tipo de fraccionamientos o conjuntos habitacionales. Sin duda, la irregularidad por falta de adhesión a los códigos se ha debido también a esas instancias gubernamentales y a algunos particulares que subdividen sus predios sin solicitar la autorización requerida ya que, en muchas ocasiones, ésta no podría extenderse por tratarse de predios con superficies menores a las marcadas por la ley.

Muy probablemente el 21 por ciento de los terrenos privados a que se refiere el documento de FONHAPO se haya originado a través de este tipo de prácticas.

III. Por la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica.

Evidentemente en esta forma de irregularidad se incluyen los asentamientos en terrenos de origen social que se encuentran en un proceso de consolidación y también los fraccionamientos públicos o privados que, de acuerdo con la ley, no cuentan con los servicios e infraestructura que deberían poseer.

Al no hacerse referencia al estatuto jurídico de la propiedad del suelo, la irregularidad se concibe más como una forma de déficit habitacional cualitativo. En la ZMG el Censo de Población y Vivienda de 1990 lo expresa poco: 12.1 por ciento de la po-

blación no dispone de agua con tomas domiciliarias y sólo el 8.5 por ciento de las viviendas no cuenta con drenaje en su casa. Es a nivel de la periferia de la ciudad, en los asentamientos irregulares, en donde se pueden percibir mejor las limitaciones de servicios públicos; el estudio de FONHAPO del que hemos hecho alusión especifica que en 1988 el 30 por ciento del suministro de agua se hacía por pipas, sólo el 65 por ciento del drenaje se canalizaba a la red de la ciudad y el 25 por ciento de la energía eléctrica se obtenía ilegalmente.[45]

Ninguna autoridad ha expresado oficialmente cuántas personas habitan en los asentamientos de la ZMG, no es pues que los datos sean poco confiables sino que éstos no han sido sistematizados, y si lo fueron, hasta la fecha no han sido públicamente difundidos. Municipios como Guadalajara o Zapopan, tienen estudios serios que actualizan regularmente pero de una forma parcial, por ejemplo: registran los avances en el proceso de regularización de la tierra pero no el número de habitantes que ahí reside; mientras que los servicios técnicos de los ayuntamientos de Tlaquepaque y Tonalá no han sido capaces de contabilizar el número de asentamientos irregulares, la forma en que éstos evolucionan y sobre todo la cantidad de habitantes que los ocupan. En consecuencia las estimaciones de la población que vive en la periferia de la ciudad cubren un amplio rango que obedece más a especulaciones y desinformación que a un estudio formal y riguroso.

Es cierto que no se necesita invocar grandes datos para presentar el problema de la irregularidad, basta con visitar esas zonas y con adentrarse en ciertas colonias para tener una impresión directa, vívida, hecha no de cifras abstractas sino de realidades concretas que nos manifiesten la evidencia de la marginación y la pobreza. Si aún así se hace indispensable aportar algunos números, los cálculos, desarrollados directamente por nosotros en el seno de cada una de las municipalidades que integran la Zona Metropolitana en 1994, nos acercan a 1.23 millones de habitantes viviendo en asentamientos irregulares, de un total de 2.8 millones que poblan la capital del Estado (Tab. Núm. 9). Es decir, un poco menos de la mitad de los habitantes -de hecho 43.9%- están resolviendo su problema habitacional a través de este segmento del mercado de la vivienda; sin tener datos fehacientes, no dudamos que esa proporción pase a dos de cada tres habitantes si consideramos los tres tipos de irregularidad que acabamos de describir.

Curiosamente, lo que tradicionalmente se ha considerado como lo marginal es al mismo tiempo la mayoría. El Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara reconoce que "la oferta informal, producto de la urbanización del suelo ejidal, en los últimos tres años ha sido superior a la urbanización legal",[46] es decir, el crecimiento incontrolado que no respeta normas y no se ajusta a regulación jurídica alguna ha sido superior a lo que los otros dos segmentos del mercado han sido capaces de producir. Cada año, quince o veinte fraccionamientos irregulares vienen a adicionarse a los 253 fraccionamientos existentes en la ZMG; de ellos, 144 se localizan en los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, en donde hasta 1992, se concentraba el 59 por ciento de ese tipo de colonias (véase el gráfico núm. 3). La magnitud del problema no es pues insignificante; las respuestas sí lo han sido, o en todo caso han sido respuestas con soluciones muy limitadas. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano (1989-1994) prescribe, por ejemplo:

> La regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbana y habitacional.

Con pronunciamientos como ese se manifiesta una voluntad de intervenir *a priori* en el proceso de urbanización. Quizá el ejemplo más concreto de esa política lo constituya la modificación que se hizo de la Ley de Fraccionamientos en 1984, con la creación de un nuevo tipo de fraccionamiento llamado de "Objetivo Social" (FOS). Una modalidad especial que a partir de un principio de asociación de actores y de urbanización progresiva, buscaba ofertar suelo a precios accesibles y en forma planeada y organizada, con el objeto de substituirse a la irregularidad.[47] De 1984 a 1991, período en que se desarrollaron los FOS, se llevaron a cabo 102 fraccionamientos en todo el estado de Jalisco, (22 de ellos en la ZMG), lo que permitió que se pudieran ofertar aproximadamente 10,730 lotes bajo el esquema de infraestructura progresiva. Un tipo de producción que fue del orden del 11.5 por ciento en relación al crecimiento irregular que la ciudad tuvo

en esos mismos años.

Sin que el gobierno del Estado tuviera conocimiento del número de operaciones que se llevaron a cabo bajo esa modalidad (los cálculos que presentamos son nuestros), sin practicar una evaluación que permitiera aquilatar -y eventualmente- rescatar los aspectos valiosos del programa, en fin, sin conocer a ciencia cierta el impacto que tuvieron, el gobierno decidió "darlo por muerto" en 1991; cerrando el único dispositivo que se tenía para intervenir *a priori* en el proceso de urbanización y cerrando también una de las pocas alternativas que se tenía para garantizar el acceso al suelo a los sectores más desprotegidos.

En lo sucesivo la política gubernamental se limita casi exclusivamente a intervenir *a posteriori* en este tercer segmento del mercado, principalmente a través de programas de regularización (ya sea de la propiedad jurídica del suelo o de los servicios urbanos) y eventualmente con algunos planes de mejoramiento de vivienda. La integración social, escribe Ann Varley, significa en la práctica la integración política,[48] esta se convierte en uno de los ejes centrales de la política nacional que, además de consolidar zonas urbanas e integrar a los habitantes, reditúa en estabilidad política y probablemente también en la desmovilización de las organizaciones independientes.

COLONIAS IRREGULARES (C.I.) EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Tab. Núm. 9

MUNICIPIO	NUM. C.I.	HA. EN C.I.	HAB. (*)	HAB/HA Ha.	C.I. HA. SEGUN TIPO DE SUELO
GUADALAJARA	47	1,700	255,000	150	1,700
TLAQUEPAQUE	59	3,170	523,182	165	492
TONALA	53	3,291	177,306	54	1,274
ZAPOPAN	85	3,306	284,359	86	791
TOTAL	244	11,467	1,239,847	455	4,257

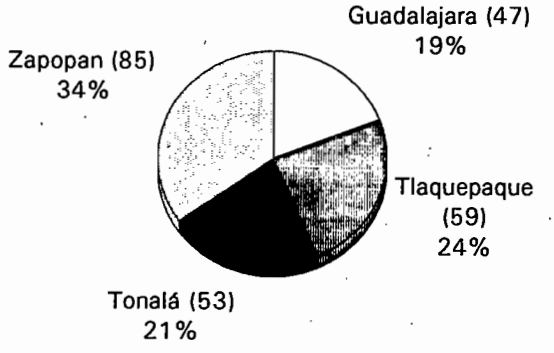
(*) Datos Municipales.

Fuente: Obras Públicas Municipales respectivas.

Realización: José de Jesús Castillo M, Eduardo López Moreno.

Gráfico Núm. 2

NUMERO DE COLONIAS IRREGULARES POR MUNICIPIO



Fuente: Obras Públicas Municipales. 1991

SEGUNDA PARTE

NUEVAS POLITICAS Y ESTRATEGIAS

1. LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLITICA HABITACIONAL.

-Hacia una polarización de los objetivos económicos y los objetivos sociales (o la lucha entre la recuperabilidad contra la accesibilidad).- La vivienda que se construye en la ciudad se hace por cualquiera de los tres segmentos del mercado que hemos presentado en la primera parte del trabajo *(El estado de la cuestión habitacional)*. Como lo hemos visto a nivel de la producción propiamente dicha, el gobierno interviene poco -o casi nada- en el último de ellos.

Los esfuerzos que desarrolla -ya sea a través de programas, instrumentos operativos, estrategias, medios de acción, instituciones especiales..., en fin, todo aquello que constituye la política habitacional-, se centran principalmente en los dos primeros segmentos.

Otro tipo de necesidades, nuevas prioridades y condiciones hacen que los sistemas de financiamiento y los esquemas de producción de esos segmentos se modifiquen, porque en realidad es la política misma la que se modifica, sobre todo a nivel de sus objetivos y finalidades. En el apartado precedente presentamos algunos de esos cambios, notablemente los que conciernen la estructura de funcionamiento interno de los diferentes mercados, ahora nos ocuparemos de las transformaciones generales de la política habitacional.

Por un lado, los sistemas bancarios tienden a fusionarse con los fondos solidarios -esto es, el primer segmento del mercado se une con una parte del segundo-. La estrategia global es la de acompañar e impulsar la política económica del sector de la construcción dentro de un modelo que es coherente con el Programa Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, los fondos estrictamente gubernamentales tienden a quedar aislados y bajo ciertas condiciones y momentos a fusionarse -o de hecho a diluirse- con la producción informal, es decir: la otra parte del segundo segmento del mercado queda sola o se une con la tercera. La estrategia global es la de generar una oferta económicamente accesible que mejore las condiciones de acceso a la vivienda para las personas de bajos ingresos. Todo esto dentro de un modelo que responde más a los textos jurídicos y al "pacto social" que contrajo el Estado dentro de su proyecto político nacional.

En consecuencia, la política de vivienda se polariza en la búsqueda de dos objetivos que se presentan como complementarios pero que en realidad son contradictorios debido a los efectos que generan, ellos son:

- **-Los objetivos económicos,** que resultan de una política que pretende relanzar la industria de la construcción, generar efectos colaterales en la economía de este mismo sector, mejorar las condiciones de empleo, expander el mercado interno, etc.
- **-Los objetivos sociales**, que resultan de una política que pretende redistribuir la riqueza y hacer de la vivienda un satisfactor de necesidades sociales y que más que nada es impuesta por imperativos sociales y políticos.

La confrontación de lógicas y proyectos diferentes de cada uno de esos objetivos, la estructura contradictoria de los capitales que lo componen y de los fines que persiguen llevan a posiciones que hoy día son irreconciliables.

Los objetivos económicos procuran la recuperación total de los costos o créditos y los objetivos

sociales asegurar la accesibilidad de los mismos. Los primeros suponen la "reducción y eliminación gradual de los subsidios", y los segundos reconocen que éstos son necesarios para fortalecer la capacidad de compra de la demanda, siempre y cuando se asegure su destino social.

Tratándose de los objetivos económicos, evidentemente la recuperabilidad prima sobre la accesibilidad. La acción del Estado se limita a crear las políticas y los mecanismos legales, financieros y administrativos que permitan que los ciudadanos enfrenten individualmente su problema de vivienda a través del mismo mercado.

Tratándose de los objetivos sociales, es la accesibilidad la que resulta privilegiada; desafortunadamente en la ZMG el Plan Nacional de Vivienda (PNV) -que es el que canaliza la inversión pública- decide consagrar 99.65 pesos de cada cien a los programas y las instituciones que se acercan más a los objetivos económicos y no a los sociales; de tal forma que no es difícil concluir que el **objetivo económico se ha substituido al objetivo social.**

En esa mutación el Estado aparece cada vez más como el "garante de la reproducción del espacio económico, e incluso participa activamente a la institucionalización de esa relación".[49] Así por ejemplo, el mismo PNV señala que esos 99.65 pesos deben, en la medida de lo posible, recuperarse totalmente, "sin que se afecte la capacidad de acceso de las familias al crédito". ¿Cómo puede ser eso posible? Numerosos estudios ponen de manifiesto que un principio básico del financiamiento de la vivienda para los grupos de bajos recursos es la necesidad de un subsidio.[50] Obreros fabriles especializados o no, empleados públicos de poco sueldo, trabajadores de oficinas, personas subempleadas con trabajos eventuales, es decir, la mayoría de la población, requiere satisfacer las necesidades mínimas vitales: alimentación, vestido, salud, vivienda. Para ellas es imposible destinar los montos que exige la reproducción del capital y cubrir el costo "normal" de una vivienda de interés social. **La diferencia entre dicho costo y lo que esas familias pueden pagar es inalcanzable**, el equilibrio sólo puede darse a través de los sistemas financieros de rentabilidad limitada; o dicho de otro modo, a través de los subsidios directos o indirectos.

Sin embargo, para este tipo de sistemas se destina solamente 0.35 centavos de cien pesos que se invierten, ¡ni siquiera un peso completo!

Más que una simple discrepancia entre los ingresos extremadamente bajos de la población y el costo de una vivienda, se trata de un desequilibrio estructural que tiende a exacerbarse por factores como el incremento en los costos de vivienda y la pérdida del poder adquisitivo.

Hoy más que nunca vale la pena rescatar del olvido la definición de Vivienda de Interés Social, promulgada por la OEA en un Congreso Panamericano en 1956:

> Es aquella que dentro de las normas esenciales de habitabilidad se construye a costo mínimo, con el propósito de ponerla a disposición de las familias de escasos ingresos y dentro de su alcance...[51]

La política económica nacional, sus grandes orientaciones y prioridades, así como la de los organismos internacionales han venido polarizando la política habitacional. La ciudad se fragmenta cada vez más en privilegiados y desprotegidos. Es paradójico que en lugar de contribuir a repartir social y espacialmente hablando la población en una forma más difusa, la política de vivienda social contribuya a polarizarla -a institucionalizar las diferencias.

2. LA POLITICA ACTUAL DERIVA CLARAMENTE EN DOS OBJETOS: LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y LA VIVIENDA POPULAR.

La producción de vivienda social se concibe cada vez más como un factor de apoyo al desarrollo económico del páis y como una consecuencia del mismo crecimiento.

En tanto que un factor de apoyo, se señala que ciertos problemas agudos como el desempleo y la recesión económica pueden ser combatidos por una línea constante y creciente que es la que ofrece el sector de la construcción. Desde esta posición, la vivienda rebasa el marco puramente sectorial y se presenta como un instrumento de suma importancia para la vida económica del país.

Y en tanto que una consecuencia del crecimiento, se señala que el desarrollo del país -y más particularmente de la economía nacional- traerán como consecuencia una fase expansiva que será benéfica para la producción de vivienda. El discurso que subyace en esta lógica favorece y refuerza la economía y la política liberales; sus portavoces advierten: "la estrategia global de modernización, desarrollada por el gobierno actual, se apoya en el crecimiento de la productividad, la cual será capaz de traer mejoras fundamentales en el bienestar social".[52]

Ahora bien, debido a que es gracias a la expansión del mercado que se solucionará el problema de la vivienda, el compromiso social que ha contraido el gobierno, lejos de ser calculado o programado es sólo retomado en el momento de crisis importantes. Eso explica por qué en la ZMG (y en general en el estado), se abandonaron los programas gubernamentales de vivienda con fondos públicos desde 1987, año en que se tuvo la última "crisis" con la presión popular que levantó el Foro de Demandantes de Vivienda; eso explica también por qué no ha sido necesario implementar una verdadera política que garantice el acceso al suelo a los sectores desprotegidos.

Los objetivos sociales son, por así decirlo, el "retoque" que cubre las grietas de los objetivos económicos y que permite hacer avanzar el proyecto nacional liberal. Empero, como éste proyecto se acompaña de un *déficit social creciente*, paralelamente se hace necesario implementar una política social de vivienda que se enfoque a la población mayoritaria y que funcione en forma más constante. Así surgen dos tipos diferentes de vivienda, cada uno con sus características propias tanto al nivel de la lógica de producción como de los objetos que produce y de las finalidades que persigue; ellos son: **la vivienda de interés social y la vivienda popular**. Veamos con un poco más de detenimiento sus características principales:

La vivienda de interés social (VIS).

Sin duda, su característica principal es que se trata de unidades nuevas, entregadas como vivienda terminada dentro de una política general de acceso a la propiedad privada.[53] Este tipo de vivienda es un producto -o una mercancía- que no tiene la ambición de dirigirse a los grupos más desfavorecidos de la sociedad y sí la de aumentar el parque o el inventario de casas y/o departamentos.

La VIS resulta de los objetivos económicos y su finalidad es la de llegar a un ritmo de construcción aceptable que sea benéfico para el sector de la construcción y para la economía en general, independientemente de la naturaleza del producto ofrecido y de las personas a quienes se dirige.[54]

El hecho de que este tipo de vivienda contribuye en mayor medida a la reactivación económica y al empleo, y debido a que la industria de la construcción y el capital promocional que la lleva a cabo encuentran tasas de ganancia más significativas, aumentan las presiones para que esta línea de producción siga dominando la política de distribución de los recursos.[55]

En el estado de Jalisco, de 1983 a 1990, el 71.10 por ciento de las acciones concluidas y el 86.04 por ciento de la inversión se canalizó a la edificación de vivienda terminada, y solamente el 6.24 por ciento de las unidades correspondió a vivienda progresiva con el uso del 1.98 por ciento de los recursos totales. La unidad de vivienda más elemental y barata que son los lotes con servicios, recibió el 0.70 por ciento de la inversión y con ello produjo 2.33 por ciento de las acciones (Tab. Núm. 10, Gráfico 4). Si analizamos la misma información, pero desagregada por anualidades, podemos constatar que los lotes con servicios no han representado la opción que el Programa Nacional de Vivienda ha intentado atribuirle como la principal alternativa para los pobres de la ciudad quienes, no nos cansamos de señalarlo, en el caso de la ZMG rebasan el 50 por ciento de los habitantes;

solamente en un año (1988) se implementaron lotes con servicios (año en que alcanzaron el 13.25% del total). Los siete años restantes no se consignó ninguna oferta de suelo urbanizado; es evidente que más allá de los textos y los pronunciamientos oficiales *la vivienda como proceso no ha estado dentro de las prioridades del Estado, que ha preferido privilegiar largamente la vivienda como producto.*[56]

ESTADISTICA DE VIVIENDA 1983-1990

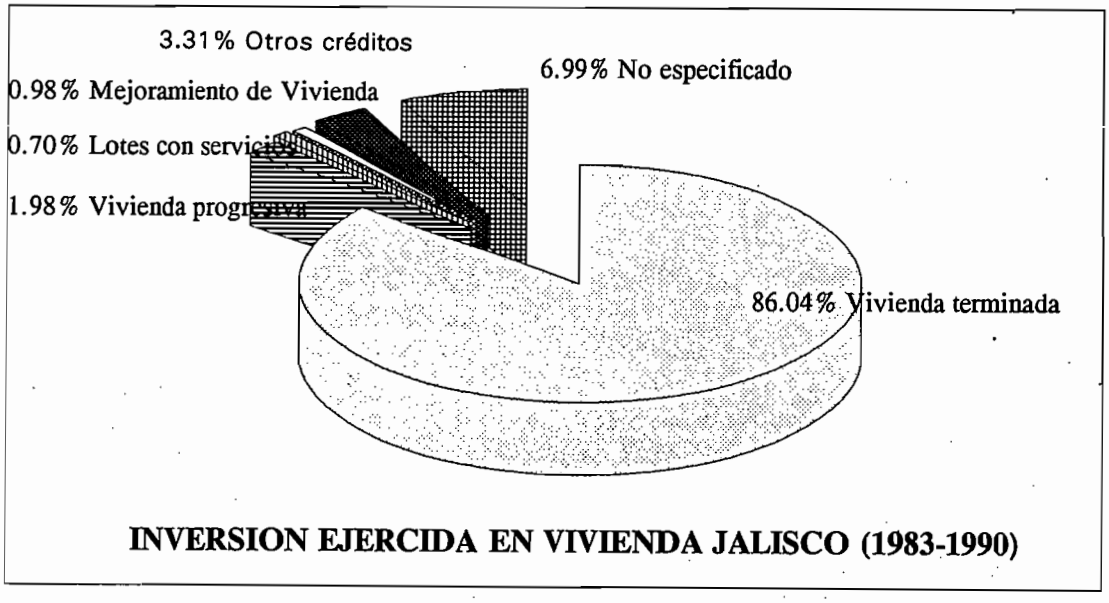
UNIDADES CONCLUIDAS E INVERSION EJERCIDA SEGUN PROGRAMA Y SUB PROGRAMA

Tab. Núm. 10

ESPECIFICACION	UNIDADES CONCLUIDAS	%	INVERSION EJERCIDA	%
VIVIENDA TERMINADA	*44,645*	*71.10*	*$663,233.30*	*85.65*
EN PROPIEDAD	35,853	57.10	$527,520.30	68.13
EN RENTA	8,792	14.00	$41,752.00	5.39
NO ESPECIFICADA	0	0.00	$96,961.00	12.52
VIVIENDA PROGRESIVA	*3,918*	*6.24*	*$15,322.30*	*1.98*
LOTES CON SERVICIOS	*1,461*	*2.33*	*$5,431.30*	*0.70*
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	*7,383*	*11.76*	*$7,561.70*	*0.98*
OTROS CREDITOS	*5,386*	*8.58*	*$25,621.60*	*3.31*
ADQUISISCION A TERCEROS	3,282	5.23	$11,344.10	1.47
CONST. EN TERRENO PROPIO	476	0.76	$1,634.80	0.21
PAGO DE PASIVOS	126	0.20	$387.20	0.05
COFINANCIAMIENTO	1,502	2.39	$12,255.50	1.58
NO ESPECIFICADO	*0*	*0.00*	*$54,146.30*	*6.99*
TOTAL EN JALISCO	62,793	100%	$774,316.50	100%

Fuente: SEDUE, Subsecretaría de Vivienda, Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda
Nota: Tomando en cuenta todos los organismos públicos
Realizó: Eduardo López Moreno, 1994.

Gráfico Núm. 4



INVERSION EJERCIDA EN VIVIENDA JALISCO (1983-1990)

El principal productor de VIS es el INFONAVIT; si bien su sistema de producción es similar al de la banca (sobre todo hoy día que se abre al mercado), por contra, los mecanismos de distribución y los criterios de afectación de sus créditos son completamente diferentes; su análisis, sin embargo, no es objeto de este estudio.

Tratándose del sistema bancario, el financiamiento de la vivienda se hace por una ayuda directa en favor de la construcción que se convierte en un crédito al consumidor, a través de un préstamo llamado "crédito puente".[57]

Hasta 1987, el Estado intervenía en varias fases del ciclo de producción de la VIS bancaria, notablemente a dos niveles: (i) el financiamiento parcial de las Sociedades Nacionales de Crédito (a las cuales destinó un promedio de 16.6% del total de los créditos otorgados de 1982 a 1987, según el Banco Mundial)[58] y (ii) por medio de la regulación del mismo mercado.

Hasta ese año la VIS pretendía ser un espacio donde convergían la ley del mercado y la acción del Estado; las exigencias ligadas a la política de financiamiento dificultaron que se lograra esa convergencia; incluso en los casos en que se buscaba apoyar directamente a los consumidores, los criterios de elegibilidad hicieron que se derivara a clientelas con ingresos más elevados.[59]

En 1989, el Banco de México releva a los bancos comerciales de la obligación de destinar un porcentaje de sus pasivos (6%), eleva las tasas de interés a las tasas convencionales del mercado y establece un sistema de preferencias (llamado pujas)[60] que propicia que se incrementen los costos financieros y que los promotores -encargados en lo sucesivo de conducir enteramente la producción de la VIS-, se dirijan al mercado de compradores con mayores ingresos. En consecuencia, la clientela que puede ser sujeto de crédito de un préstamo bancario requiere demostrar ingresos estables y superiores a cinco veces el salario mínimo; ingreso que, como lo hemos repetido reiteradamente, solamente un número muy reducido de habitantes puede alcanzar (véase el tablero síntesis VIS y VP, núm. 11).

Una vez que los bancos fueron liberados de su obligación de financiar este tipo de vivienda y que la producción y la distribución se desreglamentó, nos preguntamos ¿por qué a la vivienda de interés social se le sigue considerando como una acción de promoción pública-privada? ¿Y por qué se le considera también una vivienda social?, si a excepción de los fondos solidarios, ese tipo de vivienda se destina cada vez más a los sectores medios de la sociedad.

Además de que al gobierno le resulta poco cara ya que los recursos principales los genera el sistema financiero y las cotizaciones obrero-patronales, con una intervención muy limitada del presupuesto federal.[61] Eso puede explicar el hecho de que durante la crisis económica de los años ochenta, la política de vivienda no haya sufrido los cortes presupuestales que tuvo la política general del gasto público, notablemente en materia de educación y salud.[62]

La vivienda popular (VP).

Su característica principal es que se trata de unidades no terminadas que se entregan como "pies de casa" y "lotes y servicios". A diferencia de la VIS la vivienda popular no es un producto sino un proceso, que se inscribe en una lógica de evolutividad y de consolidación progresiva.

La VP resulta de los objetivos sociales, mucho más por causa de los imperativos político-sociales y las demandas populares que por una voluntad de implementar mecanismos que garanticen la distribución sistemática de la riqueza. Con este tipo de vivienda, el Estado procura reorientar una parte de la inversión pública hacia las familias de ingresos modestos y bajos, con el objeto de garantizar su acceso a la vivienda. Su intervención se hace porque el capital privado no encuentra un nivel de remuneración que le satisfaga, dejando fuera importantes sectores de la población, quienes intentan ser cubiertos con este tipo de vivienda.

Con la VP se procura también impulsar el acceso a la propiedad privada por medio de créditos provenientes de fondos públicos y de recursos internacionales, que por lo general son entregados a constructoras privadas y muy raramente a los individuos u organizaciones populares autoconstructores.[63]

Debido a los bajos salarios que perciben los beneficiarios -menos de 2.5 s.m.-, las políticas crediticias les obliga a constituirse en asociaciones civiles y cooperativas, con el objeto de adquirir una personalidad jurídica que les reconozca su calidad de sujetos de crédito. Si bien los créditos son suscri-

tos nominalmente, el pago se garantiza en forma colectiva.

La VP es financiada por un capital público de origen fiscal que se utiliza con el objeto de reforzar la débil capacidad de compra de los sectores de recursos modestos.Dos medios principales apuntalan ese objetivo:

1. Un medio financiero, concebido a partir de una estrategia convencional, cuyo objetivo es el de hacer solvente, de una forma directa, a las familias que benefician de los programas de VP. Para tal fin, el Estado absorbe un cierto porcentaje de las tasas de interés de los créditos que otorga. Se trata de financiamientos que son subremunerados en relación al mercado de capitales. La ayuda -que se proporciona bajo la forma de subsidios-, ha evolucionado con los años. Como ya lo señalamos, hasta 1987 representaba cerca de un 40 por ciento del monto total de un crédito FONHAPO -la agencia gubernamental más importante para financiar este tipo de vivienda-. Desde esa fecha ha habido una fuerte presión para que se liquiden progresivamente los subsidios; no obstante eso, hoy día, de dos viviendas construidas en promedio se financia una nueva.

2. Un medio técnico-financiero, concebido a partir de una estrategia "no convencional", cuyo objetivo es el de producir una unidad básica que sea económicamente accesible a los grupos de recursos bajos. Para tal fin, el Estado adopta dos mecanismos importantes. Por un lado, reducir las normas técnicas de la vivienda a fin de bajar sus costos de producción y venta y, por otro lado, integrar a los habitantes en los programas de VP como agentes activos del proceso de producción. Con el primer mecanismo, la vivienda progresiva o pie de casa (FONHAPO) pasa de 45 mts. cuadrados en 1984 a 35 en 1987, y alrededor de 20 ó 25 mts. cuadrados en la actualidad. Con el segundo mecanismo emerge el concepto de vivienda progresiva: **la casa como producto se convierte en la casa como proceso**; gracias a una estrategia que busca introducir diferentes niveles de accesibilidad con el objeto de generalizar o masificar los proyectos de vivienda popular.

Los primeros pasos que se dieron en ese sentido se llevaron a cabo en 1979 con el PNV -notablemente con los programas del INDECO que fue el organismo antecedente del FONHAPO-. Empero, es hasta 1983, en el marco del Programa de Mediano Plazo (PMP) de esa misma institución que se propusieron diferentes niveles de acceso a este fin, por medio de cinco programas diferentes: lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada [64] y apoyo a la producción y distribución de materiales.

El PMP del FONHAPO señalaba en relación a esos programas:

> En este contexto es más importante dar acceso al mayor número de familias posible a tierra legalizada, servicios y a un techo elemental, que les permita liberarse del pago de arrendamiento y abrir un proceso de consolidación paulatina de la vivienda.[65]

Una propuesta de evolutividad que no sólo se aborda desde la perspectiva de la consolidación del hábitat. Se propone también que los créditos que otorga el FONHAPO tengan un carácter evolutivo -o progresivo-, a partir de cinco líneas: estudios y proyectos, adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. El objeto de este dispositivo es el de incrementar los niveles de accesibilidad a la vivienda; en consecuencia el mismo FONHAPO reconoce que la adecuación de las líneas de crédito a las capacidades financieras de los beneficiarios permitió que el 50 por ciento de las obras financiadas se destinaran a familias con recursos inferiores a 1.5 salarios mínimos.[66] De nueva cuenta, esos datos no corresponden con los de Jalisco, ahí la diversidad de los programas que ofrece FONHAPO no ha sido aprovechada; del total de unidades concluidas y de la inversión ejercida de 1983 a 1990, sólo el 0.5% se destinó a lotes y servicios, cantidad con la cual se realizó el 1.6% de las acciones de vivienda del Estado. El haber privilegiado los programas de vivienda progresiva provocó que la población beneficiaria pasara a un rango de ingreso superior que extraoficialmente el mismo organismo supone puede llegar a alcanzar los dos o tres salarios mínimos. Sin duda es una población igualmente necesitada a la que se atendió en forma prioritaria a nivel nacional. Simplemente si se hubiera abierto la oferta a lotes con servicios se habría extendido el abanico de posibilidades a un rango más amplio de la población jalisciense: estrategia que finalmente, es ampliamente publicitada por la política de vivienda social.

CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y POPULAR

Tab. Núm. 11

VIVIENDA POPULAR	VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
Segmento del mercado que la produce: Segmento 2 (b): FONHAPO y organismos del Estado	**Segmento del mercado que la produce:** Segmento 1 : FOVI - BANCA Segmento 2 (a): INFONAVIT
Población objetivo: Ingreso familiar 1.5-2.5 V.S.M.	**Población objetivo:** INFONAVIT----- 1 a 5 V.S.M. Banco ---------- 5 a 12 V.S.M.
Objetivos de producción: - Incrementar el parque de vivienda existente - Responder a imperativos sociales - Reforzar la demanda - Redistribuir la riqueza - Incrementar la oferta de vivienda	**Objetivos de producción:** - Incrementar el parque de vivienda existente - Estimular la industria de la construcción - Generar de empleos - Generar efectos multiplicadores en la economía - Incrementar la oferta de vivienda
Tipos de productos ofertados: (Vivienda vista como un proceso) - Lotes y servicios - Vivienda progresiva - Vivienda mejorada	**Tipos de productos ofertados:** (Vivienda vista como un producto terminado) - Casas y departamentos
Sistema de producción - Promoción pública y privada - Lòs residentes pueden participar en el proceso de construcción - Sistema financiero hecho sobre la base de la demanda (productor-consumidor)	**Sistema de producción** - Promoción pública y privada - La construcción es hecha por constructores privados - Sistema financiero hecho sobre la base de la oferta (productor)

Fuente: E. López Moreno. 1994.

TERCERA PARTE

UN ESCENARIO FUTURO

-tendencias y desarrollos probables-

1. EL DEFICIT HABITACIONAL, TENDENCIAS DE EVOLUCION Y NECESIDADES DE SU COBERTURA.

¿Cuál es, hoy día, el déficit de vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara?
¿Cómo va a evolucionar en los próximos 10 ó 15 años?

Numerosas y muy contrastadas han sido las cifras que dan cuenta del déficit habitacional que existe en la ZMG. Según los criterios aplicados y el uso que se le quiere dar a la información, las estimaciones varían en un espectro relativamente amplio. Para la Asociación Jalisco de Industriales Promotores de la Vivienda (AJIPROVI), el déficit era de 200 mil viviendas sólo en la ZMG y de 300 mil en el estado en 1990.[68] Para el Plan Estatal de Desarrollo, el faltante acumulado en toda la entidad era del orden de las 200 mil unidades, de las cuales 130 mil correspondía a la ZMG.[69] Y para un grupo representante del movimiento popular organizado, el déficit se elevaba a 300 mil unidades solamente en la capital el mismo año de referencia.[70] Que los datos estén o no apegados a la realidad, que sean muy conservadores o por el contrario, algo osados, ponen de manifiesto que la problemática habitacional puede interpretarse casi libremente según el actor y la versión que se requiera. Desafortunadamente así se ha especulado hasta la fecha, en gran parte por causa de las propias autoridades, quienes se han contentado con señalar que "existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y decorosa" (PND, 1989-1994), sin precisar a cuánto asciende dicho rezago y sobre todo cómo se plantea abatirlo.

En este trabajo nos proponemos abordar esa cuestión y estimar -a partir de un método simple-, cuál es el faltante de vivienda y las características de su evolución.

Evidentemente un cálculo de esta naturaleza varía en razón de los criterios aplicados y de los factores considerados. SEDUE desarrolló una metodología especial, muy completa, en la que consideró los elementos siguientes: (I) viviendas nuevas que se requieren para atender la demanda presente, originada por el crecimiento natural y social; (II) viviendas requeridas para resolver el hacinamiento, esto es, para albergar a las familias que habitan con otras por carecer de vivienda propia o rentada; (III) viviendas que requieren ser reemplazadas o reparadas por deterioro y/o mala calidad de los materiales; (IV) viviendas que requieren ampliaciones o continuar integrándose porque se construyeron inicialmente bajo el concepto de vivienda progresiva y (V) viviendas que se necesitará substituir porque con el paso del tiempo se han vuelto obsoletas.[71] Nosotros utilizaremos un método que dada su simplicidad es uno de los más aceptados. Antes de presentarlo vale la pena recordar cuatro puntos importantes:

i) El déficit es un concepto dinámico y no una estimación estática. El pretender resolverlo hoy, debe involucrar una dimensión temporal, un horizonte futuro claramente acotado (¿10, 15 ó 30 años?). En realidad se le enfrenta *a partir de hoy*, lo que supone una voluntad para empezar y un programa para seguir que considera: objetivos, metas, estrategias, acciones a corto y largo plazo..., esto es, toda una programación.
ii) La política habitacional se ha centrado en lo urbano. Un estudio global no debería disociarse de

la problemática que existe en el campo y en las pequeñas localidades urbanas.

iii) La política de vivienda se ha enfocado a la producción de vivienda nueva. Una estrategia que intente abatir el déficit debe diversificarse a la renovación del parque existente y la rehabilitación de zonas céntricas.

iv) En nuestra ciudad el déficit cuantitativo tiene relativamente poca significación. De una población de 2.8 millones de habitantes con una tasa de ocupación domiciliaria promedio de 5 miembros por familia, resulta una necesidad de 574,083 unidades en 1990; cifra que si confrontamos con el inventario total de vivienda en 1990 (570,044 casas), aparece un faltante de 4,039 unidades (Tab. Núm. 12). El número total de unidades debe entonces relacionarse con la calidad de las mismas.

El método que proponemos toma en cuenta necesidades futuras y déficit existente, a partir de tres criterios: necesidad por incremento poblacional, necesidad por desgaste y déficit latente.

I. Las necesidades por incremento poblacional. Se trata del número de viviendas que deberán construirse para alojar a las familias que poblarán la ciudad en el futuro. De ahí que se le conozca también como déficit demográfico.

II. Las necesidades por desgaste. Se trata del número de viviendas que habrá que reponerse por el uso, destrucción y otras causas. Es el parque de vivienda que debe reemplazarse por deterioro gradual.

III. El déficit latente. Se trata del número de viviendas que deberán reemplazarse porque sus condiciones físicas y espaciales las hacen inaceptables para propósitos de habitación. Se le conoce también como déficit histórico o acumulado y se refiere a la necesaria rehabilitación del parque de vivienda para mantenerlo dentro de las normas de habitabilidad.

I. Necesidades por incremento poblacional.

En su estudio, "La transición poblacional y económica en la ZMG",[72] Jesús Arroyo muestra que el decremento en el flujo de inmigrantes y el descenso en las tasas de natalidad han traído una disminución del incremento poblacional en la ZMG.

En la década 1980-1990, la tasa de crecimiento promedio anual de la población fue de 2.5 por ciento, y las tendencias para esta década le hacen suponer que el número de habitantes pasará de 2.85 millones en 1990 a 3.45 millones en el año 2,000. Este crecimiento supone una tasa anual de 1.9 por ciento en promedio. Con esa base elaboramos una proyección a cinco y once años, a fin de determinar el número de habitantes que tiene la ZMG en el 1995 y la que tendrá en el año 2,001 (3.1 y 3.5 millones respectivamente, véase el Tablero núm. 12). Un promedio de cinco personas por vivienda -que es el factor que resulta de los datos proporcionados por el último Censo-, nos permite conocer el número exacto de casas que será necesario construir para responder a las necesidades de la población futura. Bajo esa lógica el requerimiento de viviendas que se deben construir al año 2,001 son del orden de las 74,039 unidades (T. núm. 12).

Es de hacer notar que este método tiene sus límites. Al confrontar las proyecciones de población con los indicadores de densidad domiciliaria promedio, a fin de obtener la demanda potencial de vivienda nueva, no se toma en cuenta el "boom demográfico" de la década de los sesenta y los setenta que empezará a expresarse con la formación de millones de nuevas familias que demandarán viviendas y no cuartos adicionales. Consideraciones que llevarían a ampliar las cifras de necesidad por incremento demográfico, pero que sin duda requerirían de cálculos más especializados.[73]

II. Necesidades por desgaste.

Naciones Unidas establece un índice conservador de 1 a 2 por ciento del parque de vivienda que necesita ser remplazado gradualmente cada año. En un análisis de la situación de la vivienda en Jalisco, el INFONAVIT [74] estima que ese coeficiente debe corresponder a un tres por ciento y algunos otros cálculos lo llevan hasta un cuatro por ciento. En un escenario realista de proyección de necesidades esta tasa adecuada nos parece el 3.1%.Tasa que ha sido utilizada en otras estimaciones, notablemente la que realizó, en 1975, la Secretaría de Industria y Comercio para estimar el déficit a nivel nacional [75]; en base a ella sabemos que por causa del deterioro del parque de vivienda existente se necesitará que se repongan 3,500 unidades en los próximos años.

III. Déficit Latente

Sin duda alguna el hacinamiento es el criterio o parámetro más importante para determinar en qué medida el parque de vivienda se ajusta a las normas y estándares habitacionales. Otros criterios igualmente importantes son los que utiliza el PNV para estimar el grado de aceptabilidad de la vivienda en relación a los materiales con que fue construida y a las características físicas de su estructura. [76] SEDUE, en la metodología que citamos precedentemente, considera que una *vivienda adecuada* es la que "cuenta con el número de cuartos necesarios para alojar en cada uno un promedio de 2.5 personas, proporcionándoles permanentemente higiene, privacidad, comodidad y protección". Pensamos que en realidad no es un cuarto lo que se debe tomar como base estadística, pues en principio nadie debería dormir en la sala o en la cocina, sino en un dormitorio; utilizando pues ese mismo coeficiente mayor de dos habitantes por dormitorio elaboramos nuestros cálculos de los que resultan que el 43 por ciento del parque de vivienda de la ZMG se encontraba en condiciones de hacinamiento en 1990. Si mantenemos ese mismo porcentaje para los años subsecuentes, tenemos que según la vivienda existente estimada para el año 2,001, las unidades que habría que remplazar entonces serían 328,588 (Tab. Núm. 12).

Para abatir la tendencia del déficit absoluto -de acuerdo con las proyecciones que acabamos de presentar-, se requieren construir o mejorar 71,053 viviendas por año en los próximos seis años. Es decir, un total de 426,316 o unidades.

La diferencia del parque total de vivienda de 1980 con el de 1990 nos permite calcular la tasa actual con que crecía la producción habitacional en esa década (3.3 por ciento). Ritmo que con toda verosimilitud tenderá a bajar por causa de la disminución poblacional arriba apuntada. En base a esas mismas tendencias podemos suponer que la tasa pasará a 2.7% a partir de 1990 hasta el fin de siglo. Es decir, la capacidad de respuesta de los diferentes sectores que producen vivienda (público, privado y social) será de 112,889 unidades en seis años (1995-2001), a un nivel de producción anual de 18,815 casas (evidentemente tomando como hipótesis que los mecanismos de producción de vivienda y los flujos financieros no se incrementarán substancialmente.)

Así pues, el déficit no se abate sino que se acumula y a un ritmo sorprendente de 71,053 unidades anuales (lo que significa que sólo queda cubierto un poco más de la cuarta parte del déficit para el horizonte 2,001). Es decir: ¡son más las viviendas que van haciendo falta que las que se construyen anualmente! El rezago habitacional existente no se está disminuyendo ni reponiéndose la vivienda deteriorada.[77] Varios especialistas sobre este tema han señalado que no importa qué tan grande es el déficit sino cuáles son los instrumentos de que se sirve el gobierno para enfrentarlo. De ahí que hibiésemos considerado fundamental el hacer previamente un análisis del *Estado de la Cuestión Habitacional* (primera parte) en donde pusimos en evidencia el virtual abandono que la política habitacional ha hecho de los sectores mayoritarios. Con un estudio como éste pretendemos que las autoridades y los diferentes sectores de la población se sensibilicen y que respondan -como lo señala el epígrafe que presentamos al inicio de este trabajo- en forma colectiva, concientes de que el problema de la vivienda no es cuestión localizada que afecta a determinados sectores de la sociedad, como los pobres, sino que se trata de un factor estructural, interrelacionado con el dominio del Estado y del mercado.

Mediante el método que utilizamos -sin duda bastante elemental-, tenemos una estimación global de la necesidades de vivienda de aquí a seis años. Sin pretender pensar que logramos un nivel de aproximación muy elevado, sí podemos considerar **que el estudio nos proporciona una indicación razonable de la magnitud del problema de la vivienda.** Problema que puede adquirir significación en cuanto se le considere indisolublemente relacionado con las condiciones socio-económicas de la población, con sus aspiraciones y posibilidades en la satisfacción de la necesidad de vivienda...[78]

ESCENARIO DE EVOLUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Tablero Núm.12

	ACTUAL		ESCENARIO
año	1990	1995	2001
VIVIENDA Y POBLACION			
Población total (1)	2,870,417	3,153,668	3,530,702
Vivienda total existente (2)	570,044	651,269	764,158
NECESIDADES DEMOGRAFICAS			
Necesidad total de viviendas por incremento de población (3)	574,083	630,734	706,140
Diferencia existente a causa de la disparidad entre la producción de vivienda y el incremento de población	4,039	-20,535	-58,018
Requerimiento de vivienda por incremento de población		56,651	132,057
a) REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS		**36,116**	**74,039**
NECESIDAD POR DESGASTE			
3.1% del parque de vivienda estimado (4)			
b) DEFICIT POR DESGASTE	17,671	20,189	23,689
DEFICIT LATENTE			
43% del parque de viviendas estimado, en condiciones de hacinamiento y con carencia de servicios (5)			
c) DEFICIT LATENTE	245,119	280,046	328,588
DEFICIT TOTAL (a+b+c) (6)	**266,829**	**336,351**	**426,316**
NECESIDAD ANUAL DE VIVIENDAS			**71,053**

(1)Población total, proyección con una tasa anual de crecimiento de población de 1.9 %.

(2)Total de viviendas habitadas, proyección con una tasa anual de producción de viviendas de 2.7 %.

(3) En relación a la población proyectada, considerando una densidad de población de 5.0 habitantes por vivienda.

(4) Porcentaje usual según diversos métodos para calcular el desgaste.

(5) Se considera hacinamiento más de dos ocupantes por dormitorio, el porcentaje se tomó en base al hacinamiento existente en 1990, con datos tomados del XI Censo de población y vivienda del INEGI.

(6) Evolución del déficit manteniéndose el actual ritmo de producción , las políticas y las tendencias de crecimiento de población

Realizó: Eduardo López M., Adriana Fausto, Cecilia Ibarra. 1995.

CUARTA PARTE

LOS INEVITABLES CAMBIOS EN LA POLITICA DE VIVIENDA

1. ALGUNAS LINEAS DE LA POLITICA A SEGUIR

Nos parece que la crítica situación que presentamos a lo largo de este trabajo debe llevar a la sociedad en su conjunto, y no solamente a los funcionarios gubernamentales, a plantear un cambio estructural en la política habitacional. No se trata de negar "el esfuerzo sin precedente" que se ha realizado en los últimos años. Se trata de plantear que el "tamaño del reto" no puede enfrentarse con una estrategia que se limite a continuar y consolidar el Sistema Nacional de Vivienda como lo plantea el PNV.[80]

Antes de señalar algunas líneas que la política habitacional podría seguir en el futuro, consideramos indispensable que se tomen en consideración los puntos siguientes:

1. El hábitat social debe ser, de una forma u otra, un corrector de desigualdades sociales. Las condiciones de acceso (a la propiedad o al arrendamiento), su relación al ingreso familiar, su forma de gestión y sobre todo la política que lo concibe deben darle el carácter de **social**. La concepción de la Vivienda de Interés Social (VIS) y principalmente de la Vivienda Popular (VP) debe evolucionar; hasta hoy ésta última ha sido más un factor de segregación que de integración.

2. No existirá una verdadera política social sin que se mantenga una importante participación del Estado. **El proceso de des-responsabilización que se está dando en nuestro país por parte del gobierno actual es incompatible con una política de hábitat social válida.**

3. Los obstáculos estructurales que presentamos en la primera parte de este trabajo muestran, de toda evidencia, que la vivienda social es en gran medida una inversión colectiva que no se presta a la aplicación pura y simple de las reglas de la economía del mercado.[81]

Reiteramos que ante todo se requiere:

- De voluntad política. Para, en primer término, reconocer el problema y enseguida enfrentarlo; pero enfrentarlo estructuralmente con mecanismos que, por ejemplo, luchen contra la especulación.
- De eficiencia. Que a la fecha se ha traducido en el uso racional de los recursos existentes bajo simples parámetros de recuperabilidad; pero que en términos de innovación e inventiva han sido por demás conservadores y tradicionalistas en su uso; lo que ha ocasionado incomprensión, falta de percepción, poca capitalización de potenciales y capacidades, sin duda una forma grave de ineficiencia.
- De mecanismos eficientes para hacer cumplir las disposiciones (implícitas y explícitas) en las políticas habitacionales y que se apeguen a los lineamientos y especificaciones en la materia. Así por ejemplo la política de vivienda no debe abocarse sólo a la construcción de vivienda nueva. Se deben desarrollar programas de rehabilitación que preserven el habitat social dentro de la ciudad y particularmente en el centro histórico.
- De una concepción diferente del hábitat social. El cual se le ha percibido solamente bajo el ángulo de la vivienda. Mientras que los servicios y la infraestructura han estado vinculados a procesos de decisión y de producción independientes; de ahí el desfase entre construcción de vivienda e introducción de equipamientos.

• De una postura social. Lo que debe redundar en políticas que sí atiendan los sectores de bajos recursos con proyectos concretos y con enfoques más participativos. Una postura social que amplíe los espacios de la planeación y de la participación social, que fomente la producción social por medio de la legislación, exoneración, préstamos, apoyos...[82]
• De una definición de los contenidos, los alcances y las responsabilidades en relación al derecho a la vivienda y sobre todo en la forma en que se debe viabilizar ese derecho. Y de la necesidad de determinar la corresponsabilidad de los actores que integran la sociedad.

Algunas de las líneas de intervención que resultan del diagnóstico elaborado en la primera parte (*El estado de la cuestión habitacional*) son las siguientes:

I. La necesidad de un Programa Financiero de Vivienda Popular.
¿Cuáles son las alternativas para acceder a una vivienda adecuada?

A la discrepancia que existe entre el costo de la vivienda y los recursos de la población, se añade la oferta limitada de créditos y también -y quizá principalmente-, la falta de mecanismos y modalidades de financiamiento para los sectores marginados de los sistemas institucionales o formales.

Nos referimos a una población que en la ZMG representa el 80 por ciento de los habitantes, para quienes proponemos la creación de un *Programa Financiero de Vivienda Popular.*

La propuesta de este programa puede abordarse a partir de cuatro alternativas principales que no son independientes ni excluyentes una de otra:

A) Desarrollar sistemas de financiamiento para la producción de vivienda con recursos locales. La aparición del INFONAVIT (1972) y la imposición de una política centralista de vivienda significó la desaparición del Patronato de la Habitación Popular y del Instituto del Bienestar Social, dos organismos creados en 1956 y 1948 respectivamente, que con recursos de origen local contribuyeron al financiamiento y la producción de vivienda social en la ZMG.[83] El estado de Jalisco y la ZMG requieren de sistemas de financiamiento similares que dejen de ser dependientes de las decisiones y de los recursos del centro. Se podría por ejemplo, implementar un mecanismo de ahorro y préstamo que se destine a la VP "con el objetivo de captar las sumas multimillonarias que, por el momento, miles de colonos entregan a fraccionadores clandestinos, funcionarios agrarios corruptos, comisarios ejidales y líderes".[84]

B) En relación al punto anterior se requiere de una **necesaria descentralización y "municipalización" de la cuestión del financiamiento de la vivienda** para grupos de escasos recursos Además de ser un factor probable de innovación, la medida puede contribuir a acabar con la política nacional única e impulsar un "federalismo fiscal" que traiga más dinero a los municipios.

En un primer tiempo se hace necesario un "sistema de perequación" (subsidios cruzados) de recursos municipales, que evite la acentuación de los desequilibrios regionales entre ciudades o municipios suficientemente ricos y bien organizados que puedan generar recursos financieros a largo plazo, y otras localidades y municipios ya deprimidos con problemas estructurales que les impidan tener esquemas de financiamiento capaces de enfrentar sus necesidades de vivienda.

C) Incrementar la aportación de recursos fiscales y federales a la VP. El porcentaje de recursos de fondos públicos no sólo es bajo sino cuasi inexistente (1.58 para el estado y 0.65 para la ZMG en 1990, del total de la inversión pública). Del PIB nacional debería destinarse un 1.5 por ciento mínimo para la demanda habitacional de bajo costo, hoy día esa figura es del orden del 0.05 por ciento y con él se construye la vivienda progresiva y los lotes con servicios para un 80 por ciento de la población.

Igualmente importante resulta el canalizar los préstamos de instituciones internacionales como el Banco Mundial, no hacia la vivienda media sino hacia los programas que desarrollan el FONHAPO y los organismos estatales, pero únicamente para programas que tengan un alto contenido innovador (ya sea innovaciones sociales, institucionales, tecnológicas...)

D) Modificar la política actual de financiamiento a la vivienda. En efecto, se requiere de una gestión

diferente de los recursos; el primer segmento del mercado (el sector bancario) canaliza el 17.5% de la inversión total para el 11% de la población y el segundo segmento (el sector público) que se aboca a la producción de vivienda popular recibe el 0.64 por ciento de los recursos para un poco más del 50 por ciento de la población. Es evidente el desequilibrio que existe entre el uso de los recursos y el "peso específico" del grupo social al que se le dirigen. Según el PNV, el gasto público se asigna en función de la magnitud de los problemas; las cifras que hemos mostrado a lo largo de este trabajo prueban lo contrario, se requiere de un **sistema de cuotas** que sea proporcional al peso de los diferentes grupos que componen la demanda a fin de poder incorporar segmentos de menores ingresos. Hoy más que nunca debe hacerse cierto el propósito de FONHAPO "Beneficiar más a quien menos tiene" y utilizar la inversión en vivienda como un instrumento de redistribución del ingreso -tal y como el PNV lo prescribe-.

En países como Brasil se da un cambio fundamental en las políticas de financiamiento, con una participación creciente de las iniciativas populares. Los movimientos sociales no piden más viviendas, sus reivindicaciones centrales descansan en la participación real en los sistemas financieros de habitación.[85] Orientaciones como esas -que permiten una participación popular en ciertos instrumentos financieros- abren espacios alternativos para enfrentar el problema habitacional.

II. La necesidad de orientar la llamada *ingeniería financiera* al servicio de las clases desprotegidas.

En los años ochenta, las tasas negativas de crecimiento, la crisis económica que se manifestaba con altas tasas de inflación, los términos de intercambio desfavorables..., hacían que los créditos fueran muy costosos por los altos riesgos que implicaban. A principios de los años noventa, con condiciones si no radicalmente diferentes sí con ciertos cambios, la política de financiamiento no se ha modificado substancialmente.[86]

Las políticas de desreglamentación y desgravación que se instrumentaron en 1993 muy poco, o casi nada, han contribuido a mejorar el acceso de las familias de bajos ingresos; no han incidido en el incremento de los índices de producción ni han generalizado la participación de otros agentes en la producción de este bien.

Mejorar el poder adquisitivo, es decir, reforzar la demanda, se convierte en una prioridad no sólo dentro de una política de redistribución del ingreso sino también dentro de la política de financiamiento y consumo de la vivienda. Es muy poco lo que se ha trabajado para desarrollar mecanismos que salven la inmensa diferencia existente entre el costo de la vivienda y la capacidad de pago de las familias.

En el caso de FONHAPO, el gobierno ha encontrado más fácil negociar con los organismos internacionales el obtener recursos subsidiados, que el darse a la tarea de movilizar directamente el ahorro de la población con el fin de crear una fuente de financiamiento especial. En consecuencia, el sistema queda dependiente de transferencias gubernamentales y de préstamos internacionales inciertos.

Por otra parte, los habitantes pobres de la ciudad se han caracterizado por su capacidad para movilizar recursos y crear ingresos extraordinarios. Las tandas, colectas, cajas de ahorro colectivo..., permiten que **sectores con una aparente incapacidad de ahorro canalicen fondos superiores a lo que maneja la política de vivienda popular en el estado de Jalisco.**[87]

Sin embargo, la "ortodoxia" económica -que subestima, de entrada, variables relacionadas con la cultura del ahorro y con sistemas de ahorro grupal y colectivo-, deja fuera estos sectores al no considerarlos sujetos de crédito, simplemente porque el sistema bancario es "prisionero" de una paradoja: *prestar para mañana, al que tiene hoy, porque tenía ayer.*

A fin de asegurar una verdadera política de financiamiento se hace necesario movilizar y combinar todo tipo de recursos. Esa política sólo puede llevarse a cabo a través de una estrategia de articulación entre los sistemas formales de producción con los informales (véase en la bibliografía el estudio del grupo de trabajo sobre "El acceso al financiamiento de la vivienda de los sectores desprotegidos" que se lleva a cabo simultáneamente en Brasil, Chile, México y Francia).

Ahora bien, la potencialidad del sector informal y sus dinámicas son poco conocidas; de ahí que resulte difícil identificar las condiciones más favorables para su desarrollo. El carácter progresivo,

pero también fragmentario del proceso de producción, hace necesario buscar mecanismos de financiamiento cortos en tiempo y pequeños en monto. Empero, estas nuevas políticas y estrategias de financiamiento requieren de nuevos instrumentos financieros cuyas características principales podrían ser las siguientes:

- Sistemas que otorguen créditos con garantías gubernamentales que cubran riesgos adicionales; para ello se requieren crear instituciones especializadas, menos burocratizadas o menos enfocadas al lucro.

-Sistemas que estructuren las inversiones masivas que cada año se efectúan en el tercero de los segmentos del mercado sin ningún apoyo institucional.

-Sistemas que manejen esquemas financieros que se adapten a las características de los ingresos mínimos e inestables y a la capacidad de ahorro de las familias de bajos recursos.

En realidad nos referimos a instancias que fungen como **intermediarios financieros** de tipo: sociedades inmobiliarias, instituciones de ahorro y crédito, bancos mutuales,etc. instancias cuyas ventajas son numerosas, por ejemplo: (I) poseen un mejor conocimiento del mercado local existente y del potencial del mismo; (II) sus procedimientos son más rápidos y eficaces; (III) los riesgos de retrasos en los pagos son menos elevados por una cierta responsabilidad moral, pues los fondos que se captan y se entregan provienen de recursos colectados en la propia comunidad; (IV) son instrumentos cuyos costos financieros no son elevados (los ejemplos de este tipo de *intermediarios financieros* son múltiples: véase los casos de la Colonia Guerrero en México; el Programa de Ayuda Mutua en el sur de Jalisco con el TAP, los sistemas de fondos mixtos en Fortaleza, Brasil con la COHAB-GRET; el Movimiento Cooperativo en Zambia).[88]

Este tipo de sistemas puede incorporar a grupos que no están atendidos por los mecanismos existentes; son, en ese sentido, un complemento al sistema bancario. El potencial que agencias como las *Sociedades Financieras de Objeto Limitado* poseen en materia habitacional deben estudiarse; estas fueron recientemente aprobadas por la Secretaría de Hacienda.

III. La necesidad de conservar los subsidios a la vivienda popular, replanteando la importancia que tienen las cuestiones económicas como factores determinantes de la política de vivienda. La idea de que la rama de la construcción constituye un incentivo directo a la reactivación económica es cada vez más relativa; y si ésta logra fomentarse en coyunturas políticas de corto alcance, la práctica demuestra que estos impulsos se limitan a cubrir la demanda de VIS o de los sectores de altos ingresos: la VIP queda otra vez relegada.[89]

Normalmente se ha considerado que si hay una crisis de vivienda es porque hay también una crisis económica. Sin embargo, en los períodos en que la economía ha tenido un repunte, la producción de vivienda popular no le ha seguido. Más allá de algunas manifestaciones macro-económicas, como la evolución positiva del PIB de la construcción, en el ámbito de la economía familiar esa evolución no se manifiesta, por ejemplo, en un acceso masivo -o en todo caso más amplio- a la vivienda.

En efecto, independientemente del contexto económico, la producción de vivienda popular ha tenido los mismos efectos a nivel de la distribución y del acceso a los sistemas financieros formales:

-En período de recesión. La situación de crisis económica impone una política de restricción presupuestal solamente sobre la VP pues esta es la única que depende de los fondos de origen público. La VIS y la vivienda media, como ya lo hicimos notar, por su diversidad de fuentes de financiamiento no se ve substancialmente alterada en su flujo de recursos.

-En período de expansión. La situación de una cierta mejoría macro-económica puede traer consigo un incremento en los flujos que se originan en los circuitos bancarios; es decir, una oferta mayor de capitales para los constructores-promotores de VIS. Ahora bien, un incremento cuantitativo de la producción de este bien, garantiza sólo parcialmente el acceso a las familias de bajos recursos a través de un "efecto de cascada".

La demanda efectiva se determina por dos variables fundamentales: el ingreso familiar (es decir, la capacidad de compra) y el precio de la vivienda (es decir, las características económicas de la oferta).

En un país donde una parte significativa de la población dispone de bajos salarios, **la vivienda social sólo puede ser accesible por medio de una fuerte dosis de ayuda pública**. Los subsidios deben encaminarse a fortalecer la capacidad de esos sectores para hacerla más efectiva. Se requiere de esquemas financieros imaginativos que den lugar a sistemas de perequación y de otro tipo de sistemas que permitan transferir los subsidios de la producción al consumo.

Si bien estos representan transferencias reales de recursos a los grupos sociales, también podemos considerar que otro tipo de medidas (no económicas) pueden ser susceptibles de fortalecer los ingresos de las familias pobres.

Alrededor del debate sobre la cuestión de si los subsidios deben desaparecer o mantenerse, es primordial considerar que no solamente se discuten aspectos ligados con la eficiencia económica, sino también -y principalmente- sobre la posibilidad de negar discursivamente la persistencia de una situación de urgencia. En efecto, es de hacer notar que la situación presente no difiere mucho de aquella que dio lugar a la introducción de los subsidios; de hecho, tiende a empeorarse como se puede inferir del examen de los escenarios que plantean la evolución del déficit en nuestra ciudad.

Para ese debate deberían tomarse en consideración los aspectos siguientes:

- revisar los circuitos de distribución de los subsidios y no la pertinencia de los mismos, pues son aquellos los que han impedido que se canalicen con justicia a la población-meta;
- tomar en cuenta que los subsidios se han enfocado en gran parte a incentivar la oferta y que su impacto sobre la productividad y sobre el costo final de la vivienda ha sido mínimo;
- a diferencia de otros países, la política de subsidios no se ha centrado en un fortalecimiento a la "cultura del ahorro"; así por ejemplo, un apoyo concedido al pago parcial de la renta podría permitir que los arrendatarios canalizaran parte de esos recursos a un fondo especial para la compra de vivienda.

IV. La necesidad de considerar el suelo urbano como un aspecto esencial de la política de vivienda.

Las políticas que recientemente el Banco Mundial intenta proponer (¿o imponer?) en relación al suelo urbano, insisten en eficientar el mercado. En lo que respecta a la oferta eso se traduce en desregular y desreglamentar todo aquello que innecesariamente la entorpece con el objeto de evitar "distorsiones" que afecten dicho mercado. Eficiencia no es pues utilizado como un sinónimo de equidad.

Contra esa postura las evidencias muestran que una política de apoyo a la VP requiere fundamentalmente de suelo disponible, lo que debe traducirse principalmente en suelo accesible. Ahora bien, **en la ZMG nunca ha existido una verdadera política sobre el suelo ni se han constituido reservas territoriales para el hábitat social**. Excepto los programas de Fraccionamientos de Objetivo Social (cf. apartado 4, primera parte), no ha habido mecanismos que faciliten el acceso al suelo urbanizado y en forma progresiva. De ahí resulta capital el llevar a cabo programas "que de manera gradual avancen en la introducción de los servicios básicos, con la apertura de líneas de crédito".[90] Una política como ésta puede contrarrestar el fenómeno de la especulación y evitar -o en todo caso reducir- uno de los verdaderos factores que en nuestro medio ha contribuido a distorsionar el mercado del suelo y la vivienda.

Desafortunadamente, para los grupos de bajos ingresos la cuestión no es de financiar la vivienda, sino la infraestructura primaria y el acceso al suelo. Los servicios de que se les dota se les puede considerar un "Bien Colectivo" con subsidios directos y cruzados; propuesta que, paradójicamente, emana de un funcionario del mismo Banco Mundial que trabaja en Túnez.[91]

El suelo no ha sido contemplado como un recurso fundamental para instrumentar una verdadera política social de vivienda. Por razones de su costo la vivienda popular se localiza en la periferia, de ahí resultan fenómenos de segregación y de desequilibrio urbano. Como ya lo comentamos, una parte de la actividad promocional pública o privada debería enfocarse a la rehabilitación del parque existente de vivienda, notablemente en el centro de la ciudad y no sólo a la construcción nueva.

La aplicación de reformas fiscales que "motiven" a los propietarios de suelo con servicios a urbanizarlo es igualmente importante. Siguiendo

los esquemas de urbanización concertada e infraestructura progresiva (tipo FOS) y otras estrategias innovadoras, se puede ofertar suelo económicamente accesible con la participación del sector privado. Más aún, esa política debe extenderse al ejido (lo que evitaría su simple privatización); sin embargo, para volver operativa dicha política se requiere de un verdadero municipio promotor y gestor (en ese escenario la creación de un programa de formación y capacitación para el funcionario y el servidor público aparece como una cuestión fundamental).

El Comité de Reservas Territoriales que existe desde 1979 y que sólo ha sesionado una ocasión (el día de su creación), podría participar activamente en la definición de una estrategia en vías de constituir reservas territoriales que contribuyan a normar el precio del suelo en la ciudad.

V. Instrumentos principales de que dispone el Gobierno del Estado para intervenir en la política de vivienda.

El Estado debe comenzar por separar los diversos instrumentos con los que puede intervenir en el sector vivienda y en general en el proceso de urbanización: Instrumentos de *regulación*, de *incentivo* y de *acciones directas.*

Los primeros se enfocan principalmente al control de los usos del suelo, la imposición de normas y reglamentos para la edificación y control del marco construido (la reducción de tiempos de tramitación, políticas fiscales para que se urbanicen los lotes baldíos, son algunos de los muchos ejemplos que podríamos evocar).

Los segundos procuran promover que diferentes actores: ayuntamientos, iniciativa privada, sector social..., desarrollen determinadas actividades habitacionales o urbanísticas, para lo cual el Estado puede reducir pagos de trámites, otorgar subsidios, servirse de los instrumentos fiscales ya sea para retardar el desarrollo en ciertas áreas o para acelerarlo en otras. Son pues recursos de inducción.

Los terceros -que es la acción directa-, consisten en la adquisición de suelo, la introducción de infraestructura, el desarrollo de operaciones de vivienda...; se trata de acciones que influyen grandemente en el desarrollo urbano por las expectativas de urbanización que despiertan.

Algunas pistas de intervención de acuerdo con esos instrumentos:

• El marco jurídico y de planeación, se ha mantenido muy aislado, poco articulado o en franca contradicción con el resto de los instrumentos que inciden o modifican la realidad. Los sistemas catastrales, los instrumentos financieros, y otras baterías de recursos de inducción deben ser revisadas.

• El gobierno debe analizar igualmente cuáles son las verdaderas fuerzas que guían el desarrollo urbano, debe favorecer dinámicas y no oponerse a ellas (por ejemplo, reconocer la importancia que tiene el sector informal);

• Hacer funcionales las leyes que existen y volverlas operativas; muchas de ellas dentro de su misma lógica pueden coadyuvar a proveer más vivienda (por ejemplo, el potencial de la nueva Ley de Desarrollo Urbano y el derecho de preferencia).

• Transformar el suelo ejidal e incorporarlo al sistema formal a fin de conectarlo con los circuitos financieros privados o públicos.

• A nivel local, el municipio debe asumir su responsabilidad como agente de promoción y gestión del desarrollo urbano, notablemente para la promoción de vivienda social y popular.

• Revisar y recapitalizar experiencias positivas de su intervención (los FOS), que le permitan actualizar sistemas de cooperación entre diferentes agencias gubernamentales, niveles político-administrativos y actores (el problema de articulación y coordinación inter a intra-sectorial ha sido fundamental en el desarrollo urbano).

• Considerar que las políticas y las formas de intervención están ligadas a las diferentes localidades y las escalas regionales. La política debe ser lo suficientemente flexible para responder a contextos variados, necesidades y dinámicas locales de desarrollo (de nueva cuenta los FOS -como proyectos de urbanización concertada y progresiva- tuvieron un éxito importante en los años ochenta en las ciudades medias y pequeñas localidades; sin embargo corrieron la suerte de la capital del estado y fueron suprimidos).

• Se necesita una eficaz reforma de la acción gubernamental y de los organismos que intervienen. Toda política en favor de los habitantes de bajos

recursos está a la base de una transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad.
• Procurar asociar las dimensiones económica, social y técnica en acciones sectoriales coordinadas.
• Descentralizar decisiones; la política tiene que pasar por una descentralización radical de las iniciativas y de las decisiones, constituyendo agencias locales multisectoriales, provistas de una autonomía de gestión. Para ello se necesita una transformación profunda de las mentalidades, por lo que es indispensable pasar de una concepción burocrática, autoritaria y sectorial a una concepción descentralizada, privilegiando la participación efectiva de la población. Se debe hacer corresponder los tiempos y formas de organización de los habitantes con las acciones gubernamentales y no lo contrario como hasta ahora ha sucedido.
• Seguir asociando financiamientos públicos (y privados) con contribuciones en trabajo o especie de los propios habitantes, sin fines electoreros o partidistas;
• Se debe impulsar la fórmula de contratos de cooperación entre el gobierno, las colectividades locales, las organizaciones no gubernamentales dedicadas al hábitat y las organizaciones de barrio; éstas ya han sido experimentadas en otros países.
• El libre juego del mercado no permitirá resolver los problemas de vivienda de los pobres urbanos. Ante esto es necesario diseñar formas de acción donde la autoridad pública guarde las funciones de orientador y de gestor del financiamiento, delegando parte de la operación de sus políticas a estructuras más eficaces como las instituciones no gubernamentales y las organizaciones de barrios; invitando, en forma contractual, al sector privado mercantil.

En el futuro, los pobres urbanos podrán acceder a la vivienda a partir de tres alternativas principales:
1. El alquiler de vivienda.
2. Los programas gubernamentales de vivienda popular.
3. Los asentamientos irregulares.

Recapitulemos algunos puntos sobre las dos últimas alternativas:

Los programas gubernamentales de vivienda popular.

No creemos que todo continúe como hasta ahora. Seguir ignorando la producción de Vivienda Popular e intervenir esporádicamente y en forma selectiva, muestra sus límites de credibilidad y de capacidad de manejo político. La posibilidad de que la tercera de las alternativas (que es la del acceso informal al suelo) se reduzca paulatinamente, o en todo caso se encarezca, debe llevar al Estado a asumir en forma más categórica, la responsabilidad que tiene en el cumplimiento del precepto constitucional "el derecho a una vivienda digna y decorosa", de lo contrario los riesgos de tensión social aumentarán.

Los asentamientos irregulares.

Nos referimos a la autoconstrucción y autoproducción de vivienda. Las características del funcionamiento de este segmento del mercado han sido ya descritas en el apartado 4, primera parte. Con las reformas al artículo 27 constitucional, se observan algunas tendencias recientes respecto a los nuevos mecanismos de urbanización y las posibilidades de acceso al suelo.[92] Suponemos que la transformación de la tierra en la periferia irá cerrando, en forma paulatina, el acceso barato al suelo ejidal o en todo caso lo encarecerá.

Un balance sobre la urbanización de los ejidos antes de esas reformas, ponía ya de manifiesto que se estaba generalizando un proceso de mercantilización del suelo informal que comenzaba a dificultar el acceso a cierta categoría de pobres en la ciudad.[93] No dudamos que los nuevos dispositivos jurídicos que se han creado (la Ley de Desarrollo Urbano), los nuevos instrumentos financieros (el mercado bursátil, el intermediarismo financiero...) y la emergencia de nuevos actores sociales acelerarán ese proceso, incrementando las posibilidades para que se urbanicen los ejidos. Dinámica que generará nuevas condiciones que determinen el precio del suelo y que, en consecuencia, dificulten el acceso a las personas de ingresos bajos.

Entre los actores emergentes que pueden intervenir en la transformación del suelo ejidal aparecen los siguientes:
- Los empresarios privados del sector inmobiliario quienes comenzarán, de aquí a poco, a jugar un papel más importante en la urbanización de los terrenos periféricos de origen social. En ese escenario, no descartamos las asociaciones entre

ejidatarios y promotores (véase la Ley de Desarrollo Urbano).
- Algunos municipios, quienes deben de participar en forma más activa en el control del desarrollo urbano y en la gestión de la ciudad de acuerdo con las prerrogativas que les ofrece el marco legal actual. Para ello deben desarrollar algunas técnicas innovadoras de auto-financiamiento que les saque del estado de insolvencia en que se encuentran. El gobierno municipal podrá aplicar sus programas de constitución de reservas territoriales e incluso evolucionar a promotores del desarrollo, llevando a cabo operaciones de urbanización sobre este tipo de terrenos. Con las transformaciones al artículo 27, las autoridades municipales se encuentran frente a una oportunidad histórica para constituir reservas territoriales haciendo uso de los derechos y prerrogativas de la ley como "el derecho de preferencia". Con la posibilidad de crear una oferta de suelo barato se puede realmente pensar en proteger los terrenos que son de una alta productividad agrícola, en consonancia con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes parciales municipales en lo que respecta a los aspectos de protección ecológica.

QUINTA PARTE

PROBLEMAS ESTRATEGICOS

-Recapitulación General-

Por lo general la complejidad del problema habitacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en otros contextos, se ha tratado de simplificar con interpretaciones parciales, según la perspectiva de donde se mire (económica, urbanística, de bienestar, etc.). Podemos afirmar que el problema de la vivienda no es sólo una consecuencia fatal del acelerado proceso de urbanización; ni es una simple cuestión de desequilibrio entre oferta y demanda; como tampoco es el Estado -como garante del interés colectivo- el único responsable, incapaz de garantizar el acceso de toda la población a una vivienda digna.

La parcialidad de apreciaciones como éstas, da lugar a soluciones fragmentarias que se abocan a combatir las ramificaciones problemáticas, pero sin llegar a atacar la raíz de donde provienen. Más aún, pensamos que el problema habitacional es el producto de un complejo sistema de relaciones históricas entre factores sociales, económicos, institucionales, políticos y espaciales interconectados y que a su vez forman parte de un sistema subordinado de interacciones a nivel internacional.

Visto así, el problema habitacional es más bien un reflejo, un síntoma de disfunciones y crisis de las estructuras que imperan en nuestro país; es decir, el problema de la vivienda se extiende más allá de las manifestaciones sectoriales y superficiales que percibimos cotidianamente: el déficit crónico de vivienda, la escasez de servicios públicos, el crecimiento anárquico de la ciudad, el hacinamiento, la segregación social y espacial...

Tratando entonces de conferirle una justa dimensión a la cuestión habitacional, la hemos encuadrado en el modelo de desarrollo que se aplica en nuestro país, con particular referencia a las condiciones socio-económicas que lo caracterizan, para analizar las principales claves de lectura inherentes a la producción de vivienda. Esto nos ha llevado a identificar una triple segmentación del mercado habitacional, que en cierta forma refleja la diversificación y fragmentación de las estructuras socio-económica y político-institucional que existen en nuestro medio, y que se configuran bajo diversas formas: del espacio construido, de la infraestructura y servicios disponibles (y de su calidad), de exclusión financiera, del producto habitacional obtenido.

Identificamos así un **primer segmento**, conocido como sector privado oficial -o formal- sostenido financieramente por los bancos comerciales privados y por el Banco de México a través del FOVI. Este es un segmento selectivo donde sólo pueden acceder familias de ingresos elevados y medios -atiende poco menos de un cuarto de la población tapatía-, considerados sujetos de crédito, que aspiran a conseguir departamentos o casas unifamiliares en colonias o conjuntos habitacionales que por lo general disponen de buenos servicios. Aún cuando tienen densidades medias y bajas, cubren una parte significativa del espacio urbano de la zona metropolitana.

Un segundo segmento, el sector público -o sea las agencias o instituciones gubernamentales-, opera en base a una dualidad interna, esto es, financiando o construyendo vivienda social y popular de dos formas: mediante los sistemas de colecta de cotización salarial, como el INFONAVIT y el FOVISSSTE; o mediante el uso de fondos públicos de origen nacional e internacional (Banca Mundial) que sostienen instituciones como FONHAPO. A éste

segmento pueden acceder en teoría, dos tipos de demandantes: las personas asalariados de ingresos intermedios (siempre y cuando sus patrones coticen al fondo), y los sectores más desprotegidos de la población, es decir, personas no asalariadas con ingresos inferiores 2.5 salarios mínimos. Los productos a que se puede aspirar van desde casas terminadas, viviendas de desarrollo progresivo (pie de casa) y lotes con servicios básicos; que se materializan bajo forma de conjuntos habitacionales, barrios y colonias populares con densidades medias y altas que sin embargo cubren una parte mínima de la ciudad. La contribución promedio de este segmento ha sido del orden del 20 al 25 por ciento del total de la vivienda que se produce en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El tercer segmento y el más importante, conocido como sector informal o no institucional (porque los agentes que intervienen son sobre todo individuos y no instituciones), resulta de las carencias y de la poca equidad de los dos anteriores, y lo integran familias de bajos ingresos que autoconstruyen sus viviendas. La manifestación espacial de este sector son las colonias y asentamientos irregulares de la periferia de la ciudad que, si cuentan con servicios urbanos, éstos son ínfimos. Este sector genera actualmente más del 60% de las viviendas y cubre cerca del 25% de la superficie urbana.

Estos tres sectores conforman el mercado de vivienda tanto en Guadalajara como en todo el país. Es fácilmente constatable que la oferta habitacional - en términos de casas, infraestructura y servicios- donde interviene el Estado es del todo inadecuada a la demanda:

a) En 1990 el primer sector (bancario) movilizó entre el 16 y el 19% de la inversión pública para atender a una población que no superaba el 11% del total de la población económicamente activa de nuestra ciudad;

b) del segundo sector, tomamos como ejemplo el INFONAVIT, que en 1989 sólo atendió al 9% de su población objetivo (es decir, de los trabajadores cuyos patrones aportaban al fondo);

c) Por otro lado, al FONHAPO y a las instituciones estatales promotoras de vivienda IPEVI e IDIPE, que deben atender a la población de más bajos ingresos -probablemente la mitad de los habitantes de Guadalajara-, se les destinan recursos irrisorios: en 1990 recibieron montos equivalentes al 0.64% de las inversiones en la ZMG y el 1.58% del estado.

Este **desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda** de los segmentos del mercado habitacional en los que interviene el Estado, nos muestra un claro desentendimiento y falta de compromiso por parte del gobierno hacia la población más desprotegida.

A falta de una producción suficiente, legalmente reconocida y financieramente accesible a la población pobre (o sea la mayoría), ésta procede a través de mecanismos de substitución que están fuera de las normas dictadas por el gobierno, pero que lo mismo se aplican de manera difundida y constante, escapando a su control.

Si es insuficiente la respuesta a la demanda de vivienda hay que buscar la razón en la lógica social que la rige: la intervención pública está inscrita en el interior de la política del Estado y en particular en su política económica, más que social. Lo que el gobierno busca es redefinir su política habitacional para favorecer un proceso de concentración económica y de racionalización financiera y técnica en el sector de la construcción, lo que estaría en sintonía con las grandes orientaciones de la política nacional. La redefinición de los problemas habitacionales y de la función de las instituciones que los manejan, suponen una recomposición de cada uno de los segmentos del mercado de la vivienda.

Los cambios operados en este sentido, llevan a una desarticulación de necesidades y lógicas en el sistema de producción bancario (primer segmento): por un lado, los bancos disminuyen el monto total de financiamiento a la vivienda, con lo cual restringen aún más el acceso a créditos para construcción y al mismo tiempo buscan mayores garantías, beneficios y rapidez en la recuperación de su dinero; por otro lado, los demandantes carecen de mecanismos para convertirse en sujetos de crédito que buscan obtener préstamos de larga duración, con algún tipo de subsidio incluido.

El sistema de producción gubernamental (segundo segmento), por la misma dualidad que lo caracteriza, introduce cambios estructurales diferenciados: en 1992 para el INFONAVIT y el FOVISSSTE se aseguran financiamientos constantes y a largo plazo que se rigen cada vez

más por una lógica bancaria (buscando en consecuencia una racionalidad financiera) y que en teoría servirán como puntal del desarrollo. Por otro lado el FONHAPO y el IPROVIPE tratan de mantenerse como mecanismos de redistribución de riqueza, aunque en realidad están abriendo más espacios de intervención para el sector privado de construcción, cerrando al mismo tiempo las puertas para la participación activa de las organizaciones sociales (olvidando así uno de los principales objetivos que originaron el programa).

Las condiciones políticas internas del país y las presiones de los grupos sociales para acceder a una vivienda, han llevado a hacer uso del fideicomiso (FONHAPO) como un instrumento de intervención selectiva con fines políticos, que no siempre sigue los lineamientos impuestos por el Banco Mundial, dando lugar a una contradicción fundamental que hace que los objetivos económico-politicos sean poco compatibles con los objetivos político-sociales. De tal suerte que el fideicomiso se encuentra frente a la disyuntiva de considerar la producción como una pieza clave del desarrollo económico nacional, imponiéndole la racionalidad que exigen las orientaciones liberales del gobierno (y las agencias internacionales); o considerar ante todo la vivienda como un derecho de todos los mexicanos, promoviendo su producción en términos efectivos de justicia social y de redistribución de la riqueza.

Excluidos de los sistemas formales de financiamiento y producción de vivienda, las familias que integran el tercer segmento (sistema de producción informal), ocupan un terreno que les ofrece un mercado no legalmente regulado y se aventuran a construir paulatinamente sus casas, muchas veces sin observar las normas mínimas de habitabilidad. Se originan así asentamientos catalogados como irregulares en base a tres factores principales: la tenencia jurídica de la propiedad del suelo, la falta de adhesión a los códigos y normas urbanas y la falta total o parcial de la infraestructura urbana básica.

La condición de legalidad de un asentamiento, podría vincularse al hecho que es el mismo Estado quien dicta las reglas para acceder a la ciudad formal. En ese estado de cosas, son los habitantes quienes se encuentran en clara desventaja: las calles, el agua, el drenaje, la vivienda, pasan de ser necesidades básicas y derecho constitucional para convertirse en artículos "intercambiables" por quien tiene el poder de otorgar el derecho a la ciudad legal. Las tácticas clientelistas de intervención *a posteriori* que emplea el gobierno, como la regularización de propiedades, la dotación de sevicios, el mejoramiento barrial, etc. más que acciones de bienestar social o redistribución de riqueza, son utilizados para reafirmar su poder.

En suma, a la segmentación del mercado de vivienda en Guadalajara y en todo el país, se le puede ver no sólo como un mecanismo de exclusión, sino también como un instrumento involuntario de distribución de recursos, que constituye en sí la fuente de un poder discrecional bastante extenso, útil para la activación de procesos económicos y políticos a nivel nacional. Las políticas que se están implementando por elección o por imposición (modernización, apertura del mercado, ajuste estructural, deuda externa, ...) no hacen sino volver más agudas las tensiones al interior de las estructuras que confluyen en el mercado de la vivienda, favoreciendo procesos de ruptura, más que de recomposición.

Antes de avanzar cualquier propuesta tendiente a incidir en la problemática habitacional, es indispensable tener una idea de las dimensiones que ésta adquiere. Al igual que las apreciaciones sobre sus orígenes, la medición numérica de sus consecuencias depende de la perspectivas con que se mire y de los criterios y parámetros utilizados para ello; y muchas veces en función de los resultados que se quieran obtener. Es por ello que encontramos numerosas y muy contrastadas cifras del déficit habitacional que existe en la ZMG, según sean presentados por las autoridades, el sector privado o por los movimientos populares.

Consideramos como déficit el resultante de la diferencia entre las necesidades reales de vivienda y las viviendas existentes. A su vez las necesidades pueden ser del tipo cuantitativo o cualitativo: las primeras resultan del incremento de población que demandan nuevas viviendas; y las segundas derivan de las viviendas que deben reponerse (por el uso, destrucción, ...) o adecuarse (condiciones físicas inaceptables para uso habitacional).

Por su misma definición, el déficit es un

concepto dinámico que evoluciona y se acumula en el tiempo, por lo que cualquier acción destinada a abatirlo debe necesariamente acompañarse de una dimensión temporal. De la misma manera, la naturaleza diversa de las necesidades habitaciones obliga a diversificar los tipos de interverción y a jerarquizarlos en base a la demanda; de tal suerte que no es únicamente la construcción de vivienda nueva la manera más apropiada para reducir el problema, pues como hemos visto en el estudio, la renovación y rehabilitación de viviendas existentes -recursos hasta hoy gravemente subestimados- jugarían un papel decisivo.

Aún el dato más conservador sobre la estimación del déficit de viviendas resulta escandaloso si pasamos del plano numérico al plano social, donde los números se materializan en forma de miles de familias sin hogar, o viviendo bajo condiciones poco "dignas y decorosas". Más escandalosa es la constatación que, lejos de reducirse, el déficit se incrementa año con año, muy a pesar de la buena voluntad y de los "esfuerzos sin precedentes" de las autoridades.

A decir verdad de requiere de un esfuerzo realmente fuera de la escala en que se ha venido canalizando la inversión; lo cual no sólo significa una gran movilización de recursos, sino también la definición de nuevas estrategias, programas y politicas de intervención. No debemos olvidar que la magnitud del problema adquiere mayores proporciones si consideramos que las viviendas están implantadas en un espacio urbano del cual dependen para su funcionamiento, y por tanto hablar de necesidades habitacionales implica también pensar en dotar a la población de agua potable, drenaje, escuelas, servicios comunales, etc.

Creemos entonces que se debe redefinir el rumbo seguido hasta ahora, y ampliar las oportunidades de participación de la sociedad en su conjunto para plantear un cambio estructural en la política habitacional. Sin embargo queda en manos del Estado la decisión inicial de llevarlo a cabo, en la medida en que decida ajustar las políticas nacionales a las realidades y en base a potenciales locales y no a la inversa. En este sentido, las propuestas de solución a la crisis urbana de la vivienda, se vuelven problemas de integración de las soluciones locales con las estrategias más generales de desarrollo adoptadas por el Estado.

Las principales líneas de intervención que proponemos serían:

-de orden económico-financiero: que miren a financiar la producción de viviendas a través de recursos locales; considerando no sólo aquellos que circulan en el mercado "formal", sino también y sobre todo los recursos que producen y movilizan los habitantes pobres sobre la base de una cierta responsabilidad moral (lazos de parentesco, amistad,...). Aún así, sigue siendo necesario un incremento de recursos fiscales y federales al sector habitacional, más acorde con la magnitud del problema. De esto se desprende una necesaria descentralización del manejo financiero a favor de los municipios, en la esperanza de racionalizar la inversión en manera proporcional a la demanda de los diferentes grupos de ingreso.

-de naturaleza social: que miren a orientar la llamada *ingeniería financiera* al servicio de las clases desprotegidas, con la consigna de explorar y explotar la cultura del ahorro y los sistemas de ahorro colectivo, para crear fuentes alternativas de financiamiento; como consecuencia, se deberá abrir nuevos espacios de participación para el sector social organizado. Se necesita también conferirle verdaderamente un objetivo social a las políticas habitacionales, por ejemplo mediante una transferencia real de recursos a la población pobre, como sería el caso de los subsidios; mas no como se han venido aplicando hasta hoy, enfocados en gran parte a incentivar la oferta de vivienda, sino encaminándolos más a reforzar la demanda efectiva.

-de tipo urbanístico: interviniendo sobre elementos determinantes para la producción de viviendas, como la disponibilidad de suelo urbanizado a precios accesibles. Compete al Estado definir instrumentos destinados a regular el mercado del suelo para evitar en futuro los fenómenos de especulación, segregación y desequilibrio urbano que vemos hoy día; y sobre todo aplicar las disposiciones ya existentes, como la posibilidad que tiene el gobierno de constituir reservas territoriales destinadas a vivienda popular.

Los principales instrumentos con que cuenta el gobierno del Estado para intervenir en la política

de vivienda son de regulación (normas, reglamentos, ...) de incentivo (promover la participación de diferentes actores en actividades habitacionales) y de acciones directas (infraestructuración, construcción, adquisición de suelo,...). Al momento de definir y hacer operativos estos instrumentos, el gobierno local debe ejercer verdaderamente su papel a través de instituciones creadas para representar si no la totalidad, cuando menos la mayoría de los ciudadanos, conformada en nuestro país por personas de escasos recursos.

De hecho, estos útiles de intervención deben ser revisados para adecuarse y articularse más con la realidad de la problemática habitacional, y tratar de favorecer las dinámicas que se originan en ella, no de oponérseles. Se requiere sin duda que el aparato institucional se transforme en un interlocutor activo, dejando atrás su papel de simple condicionador y regulador del proceso, lo que implica una verdadera transformación de las relaciones entre Estado y Sociedad.

NOTAS FINALES

1. Nos referimos a la población cuyos ingresos rebasan los cinco salarios mínimos, que es el requisito promedio para acceder a un crédito bancario. Según el XI Censo de Población y Vivienda 109,571 habitantes de la PEA (11.9%) se encuentran en el grupo que perciben ese ingreso; de ellos 38,672 perciben más de 10 salarios mínimos, o sea el 4.2%.

2. Ayuntamiento de Guadalajara, Dirección de Obras Públicas. En: Unidad José Clemente Orozco, Constructora Popular, 1962.

3. Vivienda, Desarrollo Urbano, SAHOP, Jalisco, 1979.

4. Según la SAHOP, el parque de vivienda en 1970 era de 217,478 unidades y el número de habitantes ascendía a 1.4 millones; y para 1980 el inventario de vivienda en la ciudad pasó a 328,733 casas y el de habitantes a 2.3 millones.

5. En realidad se trata de una responsabilidad histórica que el mismo Estado se confirió al constituirse en el garante de los intereses de la colectividad. Responsabilidad que al final de la revolución ratificó con el artículo 17 constitucional que norma el derecho a la vivienda de los trabajadores.

6. López Eduardo; *La politique du logement social á Guadalajara et les stratégies inmobilières des secteurs public et privé*, Tesis de Doctorado. Universidad de París III, feb. 1994.

7. SAHOP. Desarrollo Urbano, 1979.

8. Según los cálculos que se pueden desprender de las Estadísticas de Vivienda, SEDUE, 1990.

9. Emilio Pradilla, c. Bibliografía.

10. En lo que concierne a las formas de producción de vivienda la segmentación real es mucho más heterogénea, de ella nos ocuparemos sólo superficialmente en este trabajo; para mayor información al respecto remitirse a E. López (cf. Bibliografía).

11. Referirse al listado de abreviaciones en el anexo.

12. Ese es el caso por ejemplo con los constructores inmobiliarios que se agrupan en la Asociación Jalisciense de Industriales Promotores de Vivienda: AJIPROVI.

13. SEDUE. Estadística de vivienda, 1990. Nótese que se trata de la vivienda financiada por el Fondo de Operación y de Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), a través de financiamientos a largo plazo para promotores-constructores con recursos administrados por los bancos comerciales para casas de interés social y vivienda media. Por medio del sistema FOVI tradicional se financió el 28.14 por ciento del total de los recursos de este mercado y el resto por el sistema de subastas que comenzó a operar desde 1989.

14. *Unidades o Acciones* de vivienda conceptualiza en una sola referencia las diferentes modalidades de vivienda y líneas de crédito que realizan y otorgan los organismos financieros habitacionales (por ejemplo vivienda terminada o progresiva, lotes con servicios, vivienda mejorada...). SEDUE, Estadística de Vivienda.

15. El dato que se refiere a la superficie ocupada por el crecimiento irregular fue tomado del Plan de Ordenamiento de la ZMG de 1991. Las estimaciones sobre el número de lotes que oferta anualmente este mercado las proporciona oficiosamente la CORETT en 1992.

16. INEGI, SPP, XI Censo General de Población.

17. INFONAVIT, Departamento de Aportaciones. Marzo de 1991.

18. XVIII Informe anual del INFONAVIT. Cuadro Núm. 7, p. 85, Subdirección Jurídica.

19. A estos cálculos habría que agregar los trabajadores cuyos patrones evaden sistemáticamente el pago de INFONAVIT, los cuales, según datos extraídos de las cotizaciones al IMSS, representan un porcentaje considerable que debe ser del orden del 50 por ciento de trabajadores adicionales.

20. Instituciones que funcionaron hasta 1993, cuando se fusionaron creando el IPROVIPE, una institución estéril como sus padres. FONHAPO, por su parte, desaparece en 1994.

21. INEGI, XI Censo. Idem. Se trata de habitantes que, según la SEDUE, representaron el 68 por ciento de las necesidades de vivienda para el año 2,000.

22. René Coulomb. cf. Bibliografía.

23. *Idem.*

24. Debido a que las tasas de interés de algunos créditos hipotecarios eran del orden del 6% y la inflación fluctuaba en un 5%, se pudieron obtener ciertos beneficios econó-

micos en el período 1968-1972. Al principio de los años ochenta, en un medio ambiente económico evolucionando a una hiperinflación, las tasas de interés permanecen fijas, alrededor de un 14%; mientras que el Costo Porcentual Promedio (CPP) alcanza un nivel récord de 73%. Es en este contexto que se otorgaron los subsidios más elevados para la construcción de vivienda social, los cuales generaron una descapitalización substancial del sistema bancario. De ahí nacen mecanismos financieros como el Crédito Hipotecario Variable (1984) y el sistema de in-dexación en veces salarios mínimos. Reporte del Banco Mundial, mayo 6 de 1988, reporte núm. 7097-ME.

25. Nos referimos al crédito 7097 por 300 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial al FOVI a través del BANOBRAS.

26. Thomas Lee Zearley. *Creating an enabling environment for housing: Recent Reforms in Mexico*. En: *Housing Policy Debate*. V4. T2, USA, 1993.

27. Por disposiciones del Banco de México, el techo o límite de capitalización de intereses de los créditos pasó del 70% en 1985 al 200% en 1986 y al 500% en 1987, para ser liberado finalmente en 1988. Igualmente el techo de ajuste de las mensualidades de los pagos del crédito, determinado en función de las variaciones del salario mínimo, pasó del 70% en 1984 al 100% en 1986. Banco de México: "*Series of regulatory instructions on mandatory housing lending*". 1986.

28. Véase el trabajo desarrollado por el Taller de Arquitectura Popular y el Centro Periferia de la UdeG, "*Evaluación del Sistema de Financiamiento del Programa de Ayuda Mutua (PAM) en el sur de Jalisco*". Reporte no publicado, abril, 1993.

29. Relacionado con la oferta y buscando "garantizar el control social de las obras" funge como intermediario entre contratistas, constructores y proveedores de materiales de construcción. Y relacionado con la demanda, ejerce un control de los beneficiarios. Véase Eduardo López, "Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT. En: Revista *Vivienda*, INFONAVIT, 1995.

30. Nos referimos al préstamo 2621 ME, celebrado en 1986, por 150 millones de dólares. Hay que recordar que para el programa de reconstrucción por el sismo (1985) FONHAPO recibió dos créditos adicionales que utilizó dentro del programa Fase II en la ciudad de México y en la zona sur de Jalisco.

31. FONHAPO: Programa de evaluación 1987. La problemática de vivienda y la acción del FONHAPO en 1988.

32. FONHAPO. Adjudicación de Obras. Reglas de Operación y Políticas de Operación Crediticia, 1990.

33. Los otros dos objetivos eran (¿o son?) (i) Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos recursos, principalmente la no asalariada, y (ii) Beneficiar en sus programas a las familias con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo (véase el Recuadro B).

34. FONHAPO. SOC. Política Financiera, 1990.

35. SEDUE. Estadística de Vivienda, 1990.

36. Otorgándole recursos mínimos que sin embargo han funcionado en base a una proporción (entre inversión y número de acciones) más o menos similar; así por ejemplo, en 1990 con el 1.05 por ciento de los recursos produjo el 4.31% de las acciones en toda la entidad (véase el Tab. Núm. 1).

37. En el primer caso se trata solamente de pies de casa y en el segundo de los diferentes "productos" que cubren las líneas de crédito de que dispone este organismo; referirse al Tab. Núm. 3 que da cuenta de la distribución de las acciones por tipo de programa en el estado de Jalisco y en la ZMG.

38. De hecho los mismos funcionarios del FONHAPO reconocen que esos datos no corresponden con el número total de viviendas que en realidad el FONHAPO financió; uno de los directivos señala que desde 1987 no se han llevado a cabo nuevos proyectos, lo que en realidad significa que no se han construido nuevas viviendas.

39. Si hasta antes de 1987 las sumas que se le destinaban eran completamente rebasadas por la misma dinámica del crecimiento de las necesidades, después de esa fecha la inversión se ha reducido virtualmente a cero, sin que se lleven a cabo nuevas acciones. Véase el Tab. Núm. 7.

40. La intervención *a priori* sería en ese caso explícita o implícita. La primera corresponde bien a los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS), un dispositivo jurídico creado en 1984 cuyo objetivo era el ofertar suelo con servicios mínimos a bajos costos para la población mayoritaria, y la segunda son las acciones estatales que posibilitan el ingreso del suelo no privado al mercado in-

mobiliario privado, entre ellos los mecanismos de regularización de los años setenta-ochenta. Una estrategia que según E. Wario consistía en "regularizar superficies de terrenos mayores a las ocupadas ilegalmente, lo que presumiblemente se hacía con el objeto de ser aprovechada por promotores privados; ese fue el caso por ejemplo con el desarrollo de fraccionamientos de tipo medio y de primera en los ejidos de Santa Ana Tepetitlán y El Colli en el suroeste de la ciudad y que estaban ocupados en un 45 por ciento y 10 por ciento respectivamente". Esteban. Wario, "Crecimiento urbano y acumulación de capital". En: *Encuentro*. Colegio de Jalisco, No. 2, Guadalajara, 1983, p. 161.

41. Guadalupe Ruiz V. y Germán Solinis. cf. Bibliografía.

42. La apropiación material del terreno se hace sin un contrato legal de compra-venta en que los ocupantes pueden acceder por tres medios: 1) Compra extra-oficial al ejidatario quien en realidad cede sus derechos; 2) Invasión, en realidad una práctica muy poco frecuente en Guadalajara, y; 3) Compra a un promotor inmobiliario ilegal o a un intermediario.

43. Becerra Olga C., *Propiedad social del suelo, evaluación, tendencia y perspectivas*, Instituto de Asentamientos Humanos, UdeG, 1992. Véase el mapa núm. 1: los ejidos y los asentamientos irregulares en la ZMG.

44. FONHAPO, Noemí Stolarski, Benjamín Méndez, *Caracterización de los Asentamientos Irregulares en el país*, 1988.

45. *Características de los asentamientos irregulares en el país*, FONHAPO, 1988, op. cit.

46. El crecimiento "incontrolado" ha representado alrededor del 60 por ciento del crecimiento de la ciudad en los últimos años. Es decir, de las 700 has. con que crece por año la ciudad, 420 son ofertadas por el mercado informal. *Proyecto del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1990-1995*. Las Condiciones del Mercado de Suelo, p. 3.

47. Referirse al documento *Infraestructura evolutiva y urbanización concertada - Los fraccionamientos de objetivo social*, López Moreno, Eduardo. Centro Periferia de la UdeG, Habitat y Desarrollo, UCL, Bélgica, 1992.

48. Varley Ann, *Mexico, Dilemmas of Transition*, Editado por Neil Harvey, ILAS, London, New York, 1993.

49. Paul Alliés, "Le local et la societé civile". En: *Espaces, Jeux et enjeux*, coord, F. Auriac et R. Brunet, Fayard, París, 1986. Pag.49.

50. Véase al respecto el estudio del GRET (París), *Un levantamiento sistemático de los subsidios otorgados a 11 países del Caribe*, 1985 y el reporte: "*Document pour un débat. Accés au financement du logement pour les ménages les plus démunis*". GRET, PSH, París, 1991.

51. Memorias del Congreso Panamericano sobre Vivienda. OEA, 1956, p. 79, el subrayado es nuestro.

52. Programa Nacional de Desarrollo (PND). 1989-1994. Editorial del periódico *El Occidental* del 6 de julio de 1990.

53. De 1983 a 1988, alrededor del 13% de las acciones de vivienda financiada por FOVI en el estado de Jalisco fue vivienda en renta. En 1987 el porcentaje subió a un 25 por ciento y en 1989 dejó de financiarse ese tipo de programa. Estadística de Vivienda 1983-1988.

54. Heymann-Doat: *L'Etat et le logement - Histoire comparée des techniques juridiques*. L'Arbre Verdoyant, 1987, París, p. 260.

55. R. Coulomb: 1990, cf. Bibliografía.

56. Es de hacer notar que las autoridades gubernamentales consideran como una unidad producida la vivienda mejorada; si bien este tipo de acciones son esenciales para combatir el déficit cualitativo, estas no permiten incrementar cuantitativamente el parque de vivienda, pues en realidad no hay una producción propiamente dicha. En años como 1985 y 1987, la vivienda mejorada llegó a representar más de un quinto de las "unidades produ-cidas".

57. Se trata de un financiamiento a largo plazo para promotores-constructores con recursos que son administrados por los bancos comerciales para casas VIS y tipo medio (siempre vivienda nueva). Una vez que estos créditos financian la producción se convierten en créditos para los consumidores.

58. World Bank. *Mexico, Housing Finance Project*. May 6, 1988, Report no. 7097-Me.

59. Nos referimos al programa VAIM (Vivienda para acreditados con ingresos mínimos), desarrollado a partir de 1982 con el objeto de apoyar la demanda por medio de tasas de interés preferenciales de un 14 por ciento; tasa netamente inferior a la que fijaba el Banco Central que era del orden del 21 por ciento del mismo año. Se

trataba de un crédito que preveía la construcción de una casa o apartamento en acceso a la propiedad de 50 metros cuadrados construidos, lo que en ese entonces representaba la opción menos cara del mercado formal. El programa desapareció en 1986 cuando la "Banca Múltiple" adoptó otro tipo de sistema. Entrevista con el responsable de bienes raíces del Banco Nacional de México, llevada a cabo por Jean Rivelois del ORSTOM y E. López, agosto 1988.

60. Debido a que la demanda de constructores era mucho más elevada que los recursos y debido también a que éstos se entregaban sin discreción alguna, en julio de 1989 el FOVI decide crear un "sistema de preferencias" con el objeto de afectar los recursos en forma más justa, por medio de "subastas abiertas al mejor postor". En realidad es un sistema que intenta impulsar la competencia pero que favorece enormemente a las constructoras más importantes. Véase el documento "Creating an enabling environment for housing: recent reforms in Mexico". Tomas Lee Zearley, World Bank, *Housing Policy Debate*, V. 4, T. 2, May 1993.

61. CIDAC. *Vivienda y estabilidad política*. Ed. Diana, 1991, p. 77.

62. Véase el trabajo de R. Coulomb: 1993. *La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones.*

63. A pesar de que, según la estrategia del PNV, para que se pueda supeditar la evolución económica al desarrollo social se requiere, entre otras cosas, "apoyar la autoconstrucción, reconocer, apoyar y legitimar las agrupaciones de autogestión...".

64. En las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del FONHAPO de 1990, el programa de vivienda terminada desaparece.

65. FONHAPO. *Programa de Mediano Plazo, Problemática habitacional y estrategias*, 1983. Reporte interno.

66. FONHAPO. *Programa de evaluación 1987 y La problemática de vivienda y la acción FONHAPO*, 1988.

68. AJIPROVI. Carta al Gobemador Cosío Vidaurri, julio de 1990.

69. Plan Estatal de Desarrollo. Vivienda, (1989-1990). Diagnóstico.

70. Según declaraciones formuladas por el Frente Revolucionario Auténtico Patriótico (FRAP), miembro del Foro de Demandantes de Vivienda.

71. Véase el documento *Metodología para el cálculo del déficit habitacional*, SEDUE, 1988.

72. Arroyo Jesús; "La transición poblacional y económica de la ZMG".En: *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, Luis F. Cabrales. Universidad de Guadalajara, 1993.

73. Observación hecha por René Coulomb en su artículo: "Política de vivienda y necesidades habitacionales: Expediente PND 89-94". En: *Ciudades*, 1992, pp. 33-38.

74. INFONAVIT. *Análisis de la situación de la vivienda en Jalisco*, Subdirección Financiera, 1992.

75. Nos referimos a las investigaciones que llevó a cabo el subsecretario Campillo Sáinz, al parecer como un trabajo preparatorio para tomar más tarde la Dirección General del INFONAVIT.

76. Según esos criterios el 17 por ciento del parque de vivienda urbano es aceptable. INFONAVIT, *idem*.

77. En un estudio llevado a cabo por la Dirección de Obras Públicas del municipio de Guadalajara en 1990, se hacía notar que las necesidades de vivienda eran del orden de las 24 mil unidades por año: 12 mil por incremento demográfico y el resto para reposición por antigüedad y mal estado. Visiblemente no tomaba en cuenta que muchas de las casas existentes o las que se iban a construir requerían reemplazarse o rehabilitarse para ajustarse a las normas de habitabilidad, notablemente por el grado de hacinamiento que presentaban y presentan. Véase el documento *La situación habitacional en el municipio de Guadalajara*, Obras Públicas, 1990.

78. SEDUE. *Diagnóstico de Vivienda*, 1989.

79. Porcentaje que está muy por abajo de la misma relación a nivel nacional que fue del orden del 1.2 en 1989. René Coulomb. *op. cit.* p. 26.

80. René Coulomb; "Política de vivienda y necesidades habitacionales; Expediente PND 89-94". En: *Ciudades*, 1992, pp. 33-38.

81. El documento *The Future of social or non profit housing in a changing society*, desarrolla en forma extensa ese punto. Véase el escrito presentado en París en 1975 por The International Federation for Housing and Planning redactado por M. Dresch.

82. René Coulomb, investigador del Centro Nacional de la Vivienda en México, escribe "la institucionalización de una forma autogestionaria y popular de producción habitacional en México indica que su desarrollo, tal vez está indisolublemente ligado a los procesos de democratización del sistema político mexicano". *México, la política habitacional en la crisis... op. cit.* p. 25.

83. El Patronato de la Habitación Popular realizó alrededor de 1,800 viviendas en 9 unidades habitacionales y el Instituto de Bienestar Social otro tanto en el mismo número de unidades. Si bien la producción fue baja, es el modelo de financiamiento el que vale la pena retomar.

84. *El Derecho a la vivienda adecuada en México*, Coalición Habitat México, HIC, Marzo, 1994. P. 22.

85. Cabannes. Yves; *Innovaciones para el financiamiento de vivienda social*, GTZ, ATVP, Chile, Mayo 1993.

86. CIDAC, *Vivienda y estabilidad política*, 1991.

87. Centro Periferia, TAP, López Eduardo *et al*; *Filières formelles et informelles de financement du logement populaire au Mexique*, PSH, GRET, enero, 1992.

88. Bertrand Renaud, *Le logement et les Institutions... op. cit,* World Bank, No. 658 F. Cf. Bibliografía.

89. Ana Sugranyes, "La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes". En: **Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los 80s**. IDESAC, HIC, 1990.

90. Plan Estatal de Desarrollo (1989-1994). Vivienda.

91. Bernard Renaud; "*Le logement et les institutions financières dans les PVD*", *op. cit.* p. 35.

92. Véase las Actas del Seminario "La urbanización del ejido y el impacto de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana"; Azuela Antonio y Ward Peter, Austin, Universidad de Texas, 1994.

93. Gilbert Alan; *Some thougths about land markets and land prices in third world cities*, University of Cambridge, 1992.

94. Referirse a las notas del Comité Asesor del Taller "Juan Palomar y Arias" de ánalisis de la ZMG, mayo 1994.

95. Esta pregunta no se formula mordazmente. Instituciones como FONHAPO e INFONAVIT cuentan con más de 120 tecnologías registradas (totales o parciales); sin embargo, ninguna de ellas la aplica en sus programas de vivienda. La cuestión no es por tanto de continuar a desarrollar la tecnología 121 o la 122, sino la de explorar las razones que impiden su masificación y socialización. Más que nada se trata de trabajar al nivel de la política de la innovación tecnológica. Véase al respecto los documentos: *Memoria del Taller de Tlaxcala - La difusión de las innovaciones tecnológicas del FONHAPO-GRET* y los documentos que dan cuenta de la experiencia Casas de Madera en Acapulco, Guerrero; entre ellos *Saber-hacer para hacer-saber, la política de difusión de la innovación* (cf. bibliografía).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

-y lecturas sugeridas-

• Ayuntamiento de Guadalajara, Dirección de Obras Públicas. La Unidad José Clemente Orozco, Constructora Popular, 1962.

•Arroyo Jesús, "La transición poblacional y económica en la ZMG": En: *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, Luis F. Cabrales, Universidad de Guadalajara,1993.

•Arteaga Pérez Javier, *Vivienda y descentralización, necesidades sociales frente a demandas económicas*, Avances de Investigación, CIDE, No. 1, México, 1990.

• Azuela Antonio y Ward Peter, *La Urbanización del ejido y el impacto de la Reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana*; Austin, Universidad de Texas, 1994.

• Banco de México, *Series of regulatory instructions on mandatory housing lending*, 1986.

• Banco Mundial, mayo 6 de 1988, *Mexico, Housing Finance Project*, reporte núm. 7097-ME.

• Becerra Olga C., *Propiedad social del suelo, evaluación, tendencia y perspectivas*, Instituto de Asentamientos Humanos, UdeG, 1992.

• Cabannes Yves, *Innovaciones para el financiamiento de vivienda social*, GTZ, ATVP, Chile, mayo 1993, mimeo.
-Fortaleza dos Mutiroes, Universidad Aberta, No. special Jornal "O Povo", Fortaleza, Brasil, Guerra y Fokuda, 1992.

• Centro Periferia, TAP, López Eduardo et al, *Filières formelles et informelles de finacement du logement populaire au Mexique*, PSH, GRET, enero, 1992.

• Chrétien Michel, *Pour un financement autocentré de l'habitat: de la tontine à l'epargne logement*, Plan Construction, París, 1985.

• CIDAC, *Vivienda y estabilidad política*, Ed. Diana, 199.

• Coulomb René, México: La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes. En: *Políticas Habitacionales, y ajustes de las economías en los 80s*, IDESAC, HIC, 1990.
-*Política de Vivienda y Necesidades Habitacionales*; Expediente PND 89-94, Ciudades, 1992.

• Dresch M., *The Future of social or non profit housing in a changing society*, The International Federation for housing and planning, París, 1975.

• Egas Raúl, *Innovations dans le financement du logement pour les plus démunis: ênquete de leur logique*, Université Catholique de Louvain, Bélgica, 1994.

• Enda y Europact, *Des Crédits pour les plus pauvres*, No. spécial 14, Base Arrière, Ritmo, FPH, París, 1992.

• FONHAPO: *Programa de evaluación 1987.*
-*La problemática de vivienda y la acción del FONHAPO en 1988.*
-*Adjudicación de Obras, Regla de Operación y Políticas de Operación Crediticia, 1990.*
-Noemí Stolarski, Benjamín Méndez,*Caracterización de los Asentamientos Irregulares en el país*, 1988.

• FOVI, *Programa Financiero de Vivienda*, México, varios años, 1984-1989.

• Gibert Alan, *Some thougths about land markets and land prices in third world cities*, University of Cambridge, Londres, 1992.

• Germidis Dimitri, *Systèmes Financiers et Dèveloppement - Quel Role pour les secteurs financiers formel et informel*, OCDE, París, 1991.

• GRET, PSH, *Document pour un débat. Accés au financement du logement pour les ménages les plus démunis*, París, 1991.
-*Levantamiento sistemático de los subsidios en 11 países del Caribe*, documento de análisis, 1985.
-Memoria del Taller de Tlaxcala sobre *La*

Difusión de las Innovaciones Tecnológicas, FONHAPO, 1988.
-*Saber-Hacer para Hacer-Saber, La política de Difusión de las Innovaciones*, UdeG, 1994.

• Heymann-Doat, *L'Etat et le logement - Histoire comparée des techniques juridiques*, L'Arbre Verdoyant, 1987, París.

• HIC, *El Derecho a la Vivienda Adecuada en México*, Coalición Habitat México, marzo, 1994.

• INEGI, X y XI Censos de Población y Vivienda.

• INFONAVIT, Departamento de Aportaciones, Marzo de 1991. Reportes internos.
-XVIII Informe anual.

• Lee Zearley, Tomas, *Creating an enabling environment for housing: recent reforms in Mexico*, World Bank, Housing Policy Debate, V. 4, T. 2, May 1993.

• López Moreno Eduardo, *La política de Vivienda Social en Guadalajara*, Tesis de Doctorado, París, 1994, mimeo.
-Consideraciones sobre el origen del INFONAVIT, En: Revista *Vivienda*.
-*Infraestructura Evolutiva y Urbanización Concertada - Los Fraccionamientos de Objetivo Social*, Centro Periferia de la U de G y Habitat y Desarrollo, UCL, Bélgica, 1992.

• Malpezzi, Stephen et al, *Housing Demand in Developing Countries*, Washington, World Bank *Resarcher Observer*, V. 1, No. 2, 1986.

• Massiah Gustave, *Systèmes innovantes de crédit et accès au finacement du logement pour les ménages à faible revenu en Asie*, Synthèse Resumée, UNSCAP, DAEI, París, 1991.

• Obras Públicas del Municipio de Guadalajara, *Estudio del déficit habitacional*, 1990, mimeo.

• OEA, *Memorias del Congreso Panamericano sobre vivienda*, Venezuela, 1956.

• Ortiz Enrique, *El derecho a la vivienda*, HIC, 1992.

• Plan Estatal de Desarrollo (1989-1994). Vivienda.

• Plan de Ordenamiento de la ZMG de 1991.

• Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, 1990-1995.

• Programa Nacional de Desarrollo (PNV), 1989-1994.

• Pradilla Emilio, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM, 1982.

• Renaud Bertrand, *Le Logement et les institutions finacières dans les pays en voie de développement, Banque Mondiale*, No. 658 F., 1984.

• Ruiz Guadalupe, Solinís Germán, "Proceso de Formación de asentamientos irregulares en Guadalajara". En: *Renglones*, ITESO, 1987.

• SAHOP, Vivienda, Desarrollo Urbano, Jalisco, 1979.

• SEDUE, *Estadística de Vivienda*, 1983-1990.
-*Metodología para el cálculo del déficit habitacional, 1988.*
-*Insumos para las proyecciones de las necesidades anuales de vivienda 1989-1994, Estado de Jalisco.*
-*Programa de Vivienda 1988.*

• SPP, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, 1989.

• Sugranyes Ana, *Políticas habitacionales y ajustes de las economías de los 80s*, IDESAC, Guatemala, 1991.

• Taller de Arquitectura Popular (TAP) y el Centro Periferia de la UdeG, *Evaluación del Sistema de Financiamiento del Programa de Ayuda Mutua (PAM) en el sur de Jalisco*, Reporte no publicado,

abril, 1993.

• Tapia Ricardo, "Acceso al financiamiento de la vivienda para grupos de escasos recursos"; En: *Boletín INVI*, No. 16, Chile, Santiago, 1992.

• Varley Ann, Mexico, *Dilemmas of Transition*, Editado por Nei Harvey, ILAS, London, New York, 1993.

• Wario H. Esteban, "Guadalajara y su Región: los desafíos de la política urbana"; En: *Espacio urbano, cambio social...*, Cabrales Luis, Univ. de Guad., 1993.

• World Bank, *Mexico, Housing Finance Project*, May 6, 1988, Report no. 7097-Me.

• World Bank, *The Mc. Namara years at the World Bank*, 1972.

• World Bank, *Series of Regulatory Instructions on mandatory housing lending*, 1986.

DIRECTORIO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Dr. Víctor Manuel González Romero
Rector General
Dr. Misael Gradilla Dammy
Vicerrector Ejecutivo
Lic. José Trinidad Padilla López
Secretario General

Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
Arq. Sergio Zepeda Castañeda
Rector
Arq. J. Jesús Hernández Padilla
Secretario Académico
Arq. José Flores Castellanos
Secretario Administrativo
Arq. José Luis Alcalá Sotelo
Director de la División de Artes y Humanidades
Arq. Carlos Orozco Santillán
Jefe del Departamento de Teorías

UNIVERSIDAD CATOLICA DE LOVAINA
Habitat y Desarrollo
Dr. Bernard Declève
Dr. Herman Becker

ITESO
Lic. Pablo Humberto Posada Velázquez
Rector
Arq. Carlos Petersen Farah
Jefe del Departamento Habitat

ORSTOM
Dr. Henri Poupon

Este trabajo se realizó
en el marco de la investigación
Jalisco a Tiempo,
coordinada por el
Centro de Estudios Estratégicos
de la Universidad de Guadalajara.

Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Centro de Estudio Metropolitanos

Spiritus Rectores Materiam
iteso

Habitat y Desarrollo
Universidad Catolica de Lovaina

ORSTOM