



Enrique Ortiz Flores

FONHAPO

**Gestión y
Desarrollo
de un
Fondo Público
en Apoyo de
la Producción
Social
de Vivienda**

FONHAPO
Gestión y Desarrollo
de un Fondo Público
en Apoyo de
la Producción Social
de Vivienda



ENRIQUE ORTIZ FLORES

A todos los compañeros que desde su trabajo comprometido en las organizaciones populares, los centros de apoyo (ONG) y el gobierno, creyeron y aún creen en la importancia de abrir espacios y apoyos a la gestión social organizada de la vivienda.

Enrique Ortiz Flores

FONHAPO

**Gestión y
Desarrollo
de un
Fondo Público
en Apoyo de
la Producción
Social
de Vivienda**



**HABITAT
INTERNATIONAL
COALITION**





HABITAT
INTERNATIONAL
COALITION

Habitat International Coalition (HIC) • Fonhapo: Gestión y Desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda, Enrique Ortiz Flores • Apoyo editorial: Riitta Ylätaalo • Captura de texto: Reyna Sánchez • Secretariado HIC, Cordobanes 24, col. San José Insurgentes, 03900 México, D.F., tel. (5) 651 68 07, fax (5) 593 51 94, correo electrónico hic@laneta.apc.org • Ciudad de México, mayo de 1996 • Este texto puede ser reproducido total o parcialmente si se cita la fuente.

Esta publicación puede solicitarse al Secretariado de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)

Trabajo gráfico: León Páez • Copevi (diseño de portada, ilustraciones y gráficas), Luis A. Vázquez (diagramación).

Impreso y hecho en México

PRESENTACIÓN



La elaboración de este documento sobre la experiencia del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fonhapo, forma parte de los trabajos preparatorios de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Habitat II.

En 1993, David Satterthwaite del International Institute for Environment and Development, IIED-Londres, encargado de preparar el Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 1996, documento principal de respaldo al proceso conducente hacia Habitat II, me solicitó preparar un texto que recogiera la experiencia del Fonhapo en el financiamiento de las iniciativas y procesos habitacionales conducidos por organizaciones sociales.

Esta coyuntura me animó a emprender, finalmente, una tarea con la que me sentía comprometido desde que terminé, a finales de 1987, mis vínculos laborales con el Fonhapo.

En 1994 preparé una primera versión que abarcaba los años de gestación, creación y puesta en marcha del fondo (1979-1982), y el período de su consolidación inicial (1983-1988).

Posteriormente, ante los múltiples reclamos que escuchaba de las organizaciones sociales sobre la forma en que se iba modificando la operación del fondo, decidí explorar el desempeño del Fonhapo durante el sexenio 1988-1994, recurriendo para ello a los documentos oficiales publicados por la Secretaría de Desarrollo Social.

La presente versión integra ambas fases del trabajo. En la primera recojo tanto cifras oficiales e información proveniente de documentos producidos por el Fonhapo, como mi experiencia y vivencias personales. La segunda, que se reduce al capítulo 8, es más limitada, ya que no tuve acceso directo a documentos producidos a lo interno del organismo, ni contacto personal con sus funcionarios.

Aunque aún deseaba enriquecer y complementar el documento y profundizar sobre la importancia y las características de la producción social de vivienda, decidí hacerlo público en su forma actual, en ocasión de celebrarse el Primer Congreso Nacional sobre la Gestión Social del Hábitat. También con la idea de contribuir a los debates que se realizan a nivel nacional en torno a la preparación del Plan de Acción que el gobierno de México integra como contribución a la Conferencia de Habitat II.

Espero que su lectura y discusión aporten elementos para consolidar un sistema integrado de instrumentos y apoyos estatales a los esfuerzos y enorme capacidad creativa de quienes asumen la responsabilidad de organizarse y de trabajar activamente en la conducción de sus propios procesos habitacionales.

ENRIQUE ORTIZ FLORES

mayo de 1996

FONHAPO

Gestión y Desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
1. ANTECEDENTES	17
a) La práctica social, fundamento de la conceptualización y de la acción del Fonhapo	17
b) El reto y la oportunidad	18
c) Antecedentes institucionales	19
2. CONCEPTUALIZACIÓN	21
a) Conceptualización de la vivienda	21
I. La vivienda como proceso	21
II. La vivienda como necesidad básica y como derecho	22
III. La vivienda como responsabilidad fundamental del Estado y tarea de todos	22
IV. La vivienda como parte del ingreso	22
V. La vivienda como factor de desarrollo y de redistribución del ingreso	23
b) Conceptualización del instrumento	23
I. El Fonhapo como instrumento financiero de los sectores no asalariados de bajo ingreso.	23
II. El Fonhapo como promotor y facilitador de procesos habitacionales: agentes y prioridades	24
3. POLÍTICAS OPERACIONALES	27
a) Administración de la complejidad	27
b) Flexibilidad	27
c) Establecimiento de reglas claras del juego	27
d) Reducción al mínimo de las normas	28
e) Sistematización del trabajo del organismo y no de sus productos	28

4. ESTRATEGIAS	29
a) Producción masiva de vivienda	29
I. Otorgar crédito a personas morales	30
II. Hacer más con menos	30
III. Incrementar los recursos financieros y evitar la descapitalización del Fonhapo	30
b) Desarrollo social	30
I. Potenciar la participación de todos los agentes y ampliar su capacidad de gestión	30
II. Dar apoyo a los procesos de producción social de vivienda	31
III. Otorgar financiamiento de acuerdo a la capacidad de pago de la población objetivo	31
c) Descentralización	31
I. Distribuir la inversión en todo el territorio	32
II. Promover la descentralización de la gestión de los programas	32
III. Realizar la descentralización administrativa del Fonhapo	32
d) Institucionalización	32
I. Mejorar la capacidad de respuesta	32
II. Consolidar la operación interna del organismo	33
5. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO	35
a) Criterios	35
I. Mantenimiento de los subsidios	35
II. El salario mínimo como indicador de referencia de las operaciones financieras del Fonhapo	36
III. Condiciones diferenciales de crédito favorables a los grupos de menor ingreso	36
IV. Aplicación de estímulos al buen cumplimiento	36
b) Características del sistema crediticio	36
I. Destino de los créditos	37
II. Monto de los créditos	37
III. Porcentaje de financiamiento a otorgar	37
IV. Porcentaje del ingreso a afectar para el pago de los créditos	37
V. Subsidios	37
VI. Enganches	37
VII. Tiempo de amortización	37
VIII. Intereses	38
IX. Garantías	38
X. Seguros	38
XI. Recuperación	38
6. ARTICULACIÓN CON LOS DIFERENTES ACTORES	39
a) Formas de participación de los agentes externos	39
I. El papel de promotores	39

II. La intervención puntual de los agentes	40
b) Apoyo a los agentes en las diversas fases del proceso habitacional	40
c) Relación con los diferentes actores	41
I. Con otras entidades del sector público	41
II. Con el sector privado	41
III. Con el sector social organizado	42
IV. Con los organismos no gubernamentales	43
V. Con el Banco Mundial	44
VI. Con el personal a lo interno del Fonhapo	44
7. RESULTADOS EN CIFRAS	47
a) Resultados en cuanto a la producción masiva de vivienda y la calidad de los productos financiados	47
I. Cumplimiento de las metas cuantitativas	47
II. Contribución al Programa Nacional de Vivienda	48
III. Impacto de la diversidad de opciones financieras	48
IV. Alcance de las acciones financiadas	49
V. Costo promedio de las acciones	51
b) Impacto social	52
I. Atención a la población objetivo	52
II. La mujer como beneficiaria de los programas	53
III. Adecuación al ingreso	53
IV. Efectividad del concepto <i>progresividad de la vivienda</i>	53
V. Desarrollo del sistema de producción social de vivienda	54
c) Alcances de la descentralización	54
I. Descentralización de la gestión de programas habitacionales	54
II. Descentralización territorial	55
III. Descentralización administrativa	55
8. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS	59
a) Evolución durante el sexenio 1989-1994	59
I. La transición, 1988-1989	59
II. En camino hacia nuevas políticas, 1990-1992	61
III. El Fonhapo en el marco de una nueva política habitacional, 1992-1994	62
b) Tendencias	64
I. Apoyo privilegiado al sector privado	65
II. Fragmentación de la participación y afectación de derechos en los programas "sociales"	66
c) Retos y oportunidades	67
I. Posibles acciones en lo inmediato	68
II. Estrategia de mediano plazo	69

INTRODUCCIÓN



Vigencia de
la experiencia
del Fonhapo

A menos de 15 años de Vancouver y a sólo unos cuantos de haberse puesto en marcha la *Estrategia Global de Vivienda hasta el Año 2000*, empezamos a vivir y padecer los impactos “modernizadores” de quienes celebran el triunfo del libre mercado y apoyan afanosos la construcción de la llamada economía global.

En el terreno del hábitat, esto ha significado el debilitamiento de la planificación, de las políticas sociales y de las instituciones estatales encargadas de atenderlas; la cancelación de derechos adquiridos por los pueblos a partir de sus luchas y prácticas concretas; la mercantilización creciente de los satisfactores básicos que permiten hacer realidad dichos derechos; la cancelación de apoyos a la producción social de vivienda y de los espacios de libertad y gratuidad que hacían florecer el arte de habitar y de hacer ciudades y, lo que es más grave aún, el ahogo económico y normativo impuesto en estos campos, tanto al desarrollo libre de las profesiones como al saber hacer tradicional de los pueblos.

Todo ello en favor de los grandes negocios inmobiliarios y de la privatización y mercantilización de los componentes del desarrollo urbano.

También ha traído aparejado un mayor deterioro ambiental al propiciar el crecimiento sin límites, el uso desterritorializado y fuera de control social de los recursos y la reducción de la diversidad biológica y de la pluralidad cultural.

‘Modernizar’ en esta perspectiva ha significado a nuestros pueblos sufrir los embates de las políticas de ajuste estructural que, entre otras cosas, les han reducido el poder adquisitivo de su ingreso, a la vez que les cancelan subsidios y les dejan, como única opción, adquirir en un mercado de difícil acceso los satisfactores básicos a sus necesidades más apremiantes.

‘Modernizar’ para eficientar el mercado y para abrir cauce a la globalización económica, ha significado la generación de más pobreza en el más amplio sentido del término.

La globalización económica parece no traer otra cosa que el control trasnacional de la economía de nuestros pueblos y la cancelación y sojuzgamiento de nuestras propias capacidades productivas y creativas.

En previsión de los efectos sociales de esta política contradictoria, los impulsores del modelo inventaron los programas de ‘alivio a la

pobreza', que han resucitado las peores prácticas paternalistas y clientelistas del populismo que dicen combatir. La pobreza se alivia con aspirinas a la vez que se profundizan las causas que la originan.

Y ya puestos en el terreno de las contradicciones en que se desarrolla el nuevo modelo, es curioso ver cómo los estados antes proveedores que con gran celo evitaban, por miedo a compartir el poder, toda práctica participativa organizada en la resolución de los problemas sociales, hoy incorporan la participación social como parte fundamental de su discurso político y la exigen como contraparte obligada en la ejecución de sus programas de 'alivio a la pobreza'. Esto se produce al mismo tiempo que cancelan los pocos espacios, apoyos e instituciones de auténtica orientación social que, gracias a las luchas y a las prácticas sociales más serias, habían logrado establecer antes de iniciarse esta década.

En lo institucional esto ha llevado a la creciente privatización de los servicios públicos y a la transformación de los organismos que atendían el financiamiento y la ejecución de programas habitacionales en meras ventanillas de gestión de créditos o de subsidios directos para la adquisición de viviendas en el mercado inmobiliario. Una grave consecuencia de esto ha sido la reducción de los órganos de planeación y la desaparición de las áreas técnicas y las de desarrollo social que operaban en las instituciones públicas en apoyo de la producción social de vivienda.

El Estado se descentraliza, abandonando sus antiguas responsabilidades, en apoyo del sector privado lucrativo pero, contradictoriamente, cierra a la vez los mecanismos de estímulo y apoyo a la participación del sector social no lucrativo en la gestión y producción del espacio habitable. Con ello se reducen enormemente las posibilidades de acción del sector que mayormente ha contribuido a la producción de vivienda en nuestros países.

Mientras los gobiernos cancelan en la práctica sus limitados instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda, no tienen empacho en suscribir documentos, programas y compromisos internacionales como la *Estrategia Global de Vivienda al Año 2000* (EGV) y la *Agenda 21*, que recomiendan vigorosamente el fomento de la participación activa de las organizaciones de base y de las ONG que las apoyan en las tareas, decisiones y controles implicados en la gestión, producción y administración de los espacios habitables.

No nos extrañe entonces que estemos tan lejos de cumplir las ambiciosas metas de "vivienda para todos al año 2000" que establece la EGV y que se pongan, desde ya, en cuestionamiento los objetivos sobre los que trabajará la segunda *Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos* (Habitat II).

Los hechos están demostrando nuevamente lo que ya había quedado de manifiesto en los años 50 cuando los gobiernos latinoamericanos empezaron a intervenir activamente en el financiamiento de la vivienda: que el dejar la oferta habitacional al libre juego de mercado, deja fuera de posibilidades a grandes sectores de la población.

Estos hechos se verán agravados de persistir la voluntad de los gobiernos de retirarse de la promoción directa de programas habitacionales y su tendencia a cancelar apoyos y posibilidades de acción a la producción social de vivienda.

La vivienda como problema masivo y como derecho de todos, exige la participación de todos en su solución. El Estado, como primer responsable, no puede desentenderse de construir las condiciones que permitan sumar la contribución de los diferentes actores sociales al reto de hacer efectivo ese derecho.

De no haber voluntad política ni memoria institucional que permitan rescatar, profundizar y hacer más efectivos los instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda, será la presión y la movilización de los propios afectados la que obligue a abrir nuevamente esos espacios.

El cambio de papel del Estado, su descentralización necesaria, no pueden limitarse a delegar en el sector privado la producción y distribución de la vivienda. La descentralización debe llegar a lo más profundo de la administración pública y de la sociedad misma.

Las municipalidades, las organizaciones sociales e incluso las familias mismas, deben ser habilitadas y apoyadas para promover, gestionar y controlar con eficacia sus procesos habitacionales. Esto requerirá de nuevos instrumentos y procedimientos legales, administrativos, financieros y de fomento, que deberán adecuarse con flexibilidad a la diversidad de actores, condiciones e iniciativas.

En esta perspectiva adquiere vigencia la experiencia desarrollada en México por el *Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (Fonhapo) durante los años que precedieron los vientos privatizadores que se vienen cuestionando.

Tiene vigencia, no porque —aún golpeado y disminuido— subsista hasta hoy este organismo, sino porque los planteamientos que le dieron vida, sus estrategias y mecanismos operativos y la forma en que articuló su quehacer con los diferentes actores involucrados en su actividad, constituyen un punto de referencia aún válido en la búsqueda de nuevas formas institucionales capaces de brindar apoyos efectivos a la producción social de vivienda.

FONHAPO

**Gestión y
Desarrollo
de un
Fondo Público
en Apoyo de
la Producción
Social
de Vivienda**

1

..... ANTECEDENTES

El Fideicomiso Nacional Fondo de Habitaciones Populares fue creado por acuerdo del Presidente Miguel de la Madrid, el 1º de abril de 1981.

Detrás de esta decisión existen antecedentes importantes que es conveniente recordar, con objeto de contribuir a la mejor comprensión de la conceptualización, estrategias y mecanismos de operación que conformaron la acción de este organismo.

Existen antecedentes institucionales que se comentan más adelante, pero es fundamental destacar los antecedentes sociales que le dieron origen. Son estos los que generalmente se dejan de lado en los documentos producidos por las instituciones gubernamentales que pretenden, siempre, ubicarse como origen y centro motor de la gestión de los asuntos públicos. Lo anterior es sobre todo cierto en un régimen presidencialista como el mexicano donde, incluso las leyes, emanan generalmente de iniciativas del Presidente de la República, quien opera con poderes casi absolutos.

a) La práctica social, fundamento de la conceptualización y de la acción del Fonhapo

En 1965 se constituyó legalmente Copevi,¹ la primera ONG que operó, en el campo del hábitat, en México. Este organismo, desde sus orígenes informales a principios de los años 60, se planteó “fomentar los valores educativos, democráticos y organizativos de la acción habitacional, considerando que no basta profundizar en los aspectos financieros y técnicos del problema”.

En su práctica en comunidades indígenas y campesinas primero, y después en el viejo centro deteriorado y en la periferia en expansión de la ciudad de México, se enfrentó desde un principio, con las restricciones que imponían los organismos financieros de vivienda para apoyar las formas de producción individual y colectiva de los sectores populares.

La no consideración como sujetos individuales de crédito de la mayor parte de los jefes de familia con los que se trabajaba, por su bajo nivel de ingresos o por la informalidad de sus actividades económicas;

la negación, también, a considerar a las organizaciones populares, incluso a las registradas legalmente, como sujetos de crédito o como interlocutores válidos; la imposibilidad de obtener créditos para la adquisición de tierra y el pago de asesoría técnica; el total desconocimiento de los procesos de poblamiento y de producción de la vivienda que siguen estos grupos; la conceptualización negativa aún existente en muchos funcionarios respecto a los grupos demandantes de vivienda y la soberbia y prepotencia con la que se les trataba; y, por otra parte, las prácticas paternalistas y clientelares con las que se pretendían atender las demandas populares, impedían operar con reglas y procedimientos claros y específicos los proyectos de vivienda que se les proponían.

Largas gestiones, presiones y mucha perseverancia permitían negociar, eventualmente, algunos apoyos puntuales.

La confrontación con esta realidad y con los intereses del sector privado inmobiliario y constructor, obligaron a trabajar paralelamente en el campo de la investigación y en la formulación teórica de distintos aspectos relacionados con la producción de vivienda social y con la producción social de vivienda como dos formas de producción habitacional sujetas a lógicas diferentes y necesitadas de instrumentos diferenciados y específicos de apoyo.

Con postulados teóricos precisos y una amplia práctica acumulada, Copevi inició, en la primera mitad de los años 70, una campaña de presencia en todos los foros públicos en que se tratara el tema, con la idea de presionar cambios en las políticas habitacionales del Estado. Las propuestas se sustentaban en los resultados concretos que podían mostrarse, ya en ese entonces, orientados por los nuevos conceptos. Esta campaña se reforzaba con publicaciones que se difundían estratégicamente entre los principales actores. Instrumento fundamental en esos días fue el boletín "Dinámica Habitacional" en el que se recogían, no sólo el pensamiento de Copevi, sino la voz de los pobladores y sus organizaciones.

Esta estrategia de trabajo intensivo en la realización de proyectos habitacionales con grupos organizados y, a la vez, la presión y el diálogo con

las autoridades, dio significado social y político a una práctica que, en términos cuantitativos, era irrelevante y a unos postulados que, sin el sustento de lo realizado, no pasarían de ser considerados como buenas intenciones y sueños utópicos.

Vancouver, 1976

Con este bagaje a cuestas, algunos integrantes de Copevi participamos en Vancouver en 1976, por invitación de la *Sociedad Mexicana de Planificación*. El encuentro con muchos otros grupos, principalmente latinoamericanos, comprometidos en procesos similares, la confrontación de ideas con representantes de los gobiernos, las ONG de otras regiones y pensadores reconocidos internacionalmente, nos afirmaron en el camino escogido y nos dieron nuevos alientos para seguir adelante. Vancouver nos abrió, también la oportunidad de ampliar nuestra relación con los funcionarios públicos mexicanos y de discutir con ellos nuestros planteamientos. Los acuerdos suscritos por los gobiernos en Vancouver confirmaban y ampliaban nuestras propias propuestas de cambio respecto a las políticas habitacionales y a los mecanismos de operación de los organismos financieros de vivienda.

b) El reto y la oportunidad

Vancouver y el cambio de gobierno en México en 1976 constituyeron un parteaguas importante en la actividad de muchos de nosotros. Se nos invitó a formar parte del nuevo gobierno para trabajar específicamente en la formulación de la política nacional de vivienda. El reto y la oportunidad se aceptaron, en acuerdo con los grupos y compañeros con los que trabajábamos.

Es interesante comentar aquí cómo el punto de referencia fundamental que se utilizó para la conceptualización general de la política y para el diseño de los programas e instrumentos, fue la práctica realizada en Copevi como asesores de algunos grupos populares. Muy especialmente sirvieron, por su gran riqueza en experiencias, el

trabajo desarrollado con la **Cooperativa de Vivienda Unión de Vecinos Palo Alto**,³ con la que se venía actuando desde 1971 y, el más reciente que se venía desarrollando en el centro de la ciudad de México con la **Cooperativa Guerrero**.

También fueron fundamentales los planteamientos teóricos y las formulaciones colectivas de propuestas que se venían haciendo desde Copevi.

Nuestra experiencia se conjuntó con la experiencia planificadora, técnica, social, financiera, legal y administrativa de los compañeros con los que se integró la **Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda** responsable de formular las políticas de vivienda, suelo, infraestructura y equipamiento.

La nueva política de vivienda se tradujo en la formulación del primer **Programa Nacional de Vivienda** (PNV), uno de cuyos mayores aciertos fue el proponer y perfilar detalles precisos de los instrumentos legales, financieros, administrativos y de fomento, necesarios para la puesta en marcha de su operación.

Dentro del marco financiero del propio PNV 78-82, publicado en 1979, se propone la estructuración de un "Instrumento Financiero para la Vivienda Popular" capaz de operar un sistema para el financiamiento de los grupos de bajos ingresos, el cual contenía ya, los planteamientos fundamentales que dieron origen al Fonhapo.

c) Antecedentes institucionales

En esas fechas se sugería operar dicho sistema dentro del **Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular**, Indeco, por ser el organismo operativo del Sector Asentamientos Humanos. El Indeco constituyó, de hecho, un muy importante antecedente institucional del Fonhapo, ya que desde su creación en 1954 como **Instituto Nacional de la Vivienda**, había acumulado una amplia experiencia en el conocimiento de la problemática habitacional y en la ejecución de programas de vivienda y de desarrollo comunitario que incorporaban la participación activa de los sectores de más bajos ingresos.

El Indeco carecía, sin embargo, de las características propias de un organismo financiero de vivienda, por lo que se pensó en fortalecer su acción mediante la operación del nuevo sistema propuesto. Poco tiempo después el Ejecutivo Federal tomó la decisión de cerrar el Indeco lo que impidió concretar dicha iniciativa.

El Indeco, antes de desaparecer, había iniciado un amplio proceso de descentralización y había promovido la integración de institutos estatales de vivienda, los cuales resultaron ser una invaluable herencia institucional para el posterior desarrollo de los programas del Fonhapo.

El Indeco había logrado integrar una importante reserva territorial que quedó bajo la administración de los institutos estatales de vivienda. Esto, y la incorporación posterior al Fonhapo de personal altamente experimentado proveniente del Indeco, permitieron un rápido desarrollo de las actividades del nuevo organismo desde sus inicios.

La visión del director general de **Equipamiento Urbano y Vivienda** permitió abrir una nueva opción para la puesta en marcha del nuevo instrumento financiero. Un viejo fondo, ya inoperante, ubicado en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banobras, denominado **Fondo de las Habitaciones Populares**, estaba por ser cancelado. Dicho fondo había pasado en 1977 a ser coordinado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, lo que permitió plantear su reorientación.

Tras acordarse los mecanismos operativos con Banobras, se solicitó al Presidente de la República la modificación de las bases de organización y de operación de dicho fondo para dotarlo de facultades para financiar la vivienda popular y los programas incluidos en el PNV, así como para obtener financiamiento interno para esos propósitos a través de un fideicomiso, cuya constitución quedó autorizada, como ya dijimos, por acuerdo presidencial el 1º de abril de 1981.

El 13 de mayo de ese mismo año se firmó el **Contrato de Fideicomiso** entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente, Banobras como fiduciario y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como

entidad coordinadora del sector. La operación del nuevo instrumento financiero se inició poco tiempo después, otorgándose los primeros créditos en 1982, último año del propio gobierno que había sancionado el **Programa Nacional de Vivienda** que lo incluía como propuesta.

El 23 de enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo modificatorio del contrato constitutivo del fideicomiso en el que, entre otros cambios de importancia, se autorizó la modificación de su nombre original a *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (Fonhapo).

En diciembre de 1982 el nuevo director general del organismo integra a su equipo a algunas personas provenientes de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Esto abrió la posibilidad de contribuir a la operativización, desarrollo y conducción del nuevo organismo, a personas que habíamos trabajado en su conceptualización y que manteníamos vínculos activos con algunos procesos de producción social de vivienda.

Notas:

- 1 Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C
- 2 La primera, campo de acción de algunos organismos públicos y del sector privado; la segunda, fruto del esfuerzo social, individual u organizado.
- 3 Se trata de un grupo que contaba, originalmente, con 237 familias de muy bajos ingresos, que logró superar una amenaza de desalojo gracias a su lucha organizada; que se planteó la fórmula cooperativa como instrumento legal y organizativo; la autogestión como principio operativo; la tenencia colectiva del suelo como forma de proteger su asentamiento de las presiones de cambio de uso por sectores vecinos ricos; que desarrolló formas múltiples y flexibles para producir y financiar sus viviendas; que estableció claramente el control directo de las decisiones, de los recursos y los procesos de gestión, producción y distribución de la vivienda; que abrió fuentes de trabajo relacionadas a la construcción del asentamiento y su operación posterior; que fue capaz de gestionar sus servicios y equipamientos y generar espacios y apoyos para el desarrollo de actividades sociales, culturales, deportivas y de salud; que aún hoy se mantiene trabajando para las nuevas generaciones y en alerta constante contra las presiones de grupos internos y externos de interés.

2

CONCEPTUALIZACIÓN

La concepción de lo que sería el Fonhapo contempló dos aspectos estrechamente vinculados: la conceptualización de la vivienda y la del instrumento mismo.

a) Conceptualización de la vivienda

I. LA VIVIENDA COMO PROCESO

Los organismos financieros conceptualizaban la vivienda, y aún hoy lo hace la mayor parte de ellos, como un producto terminado. Las normas técnicas, los mecanismos financieros y los programas se orientan fundamentalmente a este propósito.

Esta conceptualización no responde a la forma mediante la cual la mayor parte de la población produce sus viviendas.

La vivienda es un bien muy costoso por la gran cantidad de materiales y de esfuerzo humano que implica su producción.

Muy pocos disponen de los recursos monetarios necesarios para producirla o para adquirirla en el mercado. La satisfacción de esta necesidad humana básica implica entonces recurrir a una de tres opciones: el arrendamiento, el acceso a un crédito o los procesos autogestionarios.

Por diversos motivos, la producción de vivienda de arrendamiento por inversionistas privados, desde los años 50, y por el Estado desde los 60, tendría a desaparecer en México. El surgimiento de organismos financieros de vivienda como el Fovi⁴ en 1963 y los Fondos de vivienda en 1972,⁵ abrieron la opción del financiamiento a sectores de mediano ingreso y a algunos grupos asalariados de los sectores pobres mayoritarios, empero, la mayor parte de las familias de bajo ingreso debía recurrir a la autoproducción familiar para acceder a un techo.

De esta última forma se han producido casi dos terceras partes de las viviendas del país sin más apoyo financiero que los propios recursos familiares. Esta forma de producción implica un lento proceso que parte de la adquisición de un lote, por lo general irregular, seguida de la consolidación paulatina de la vivienda. Se substituye el acceso a un

crédito por un proceso de producción que puede tomar entre 5 y 15 años y que se ajusta a la capacidad de ahorro, de gestión y de involucramiento de la familia misma en la construcción de su vivienda.

Desde la mitad de los años 60, se inician algunas experiencias en México que colectivizan y buscan hacer más eficiente esta forma participativa de producción de la vivienda.

Surgen experiencias organizadas, tanto en el medio indígena y campesino como en el urbano, que cuentan ya con el apoyo de centros de asesoría técnica sin fines de lucro (ONG). El trabajo desarrollado por Copevi en este período y sus vínculos con otras experiencias latinoamericanas contemporáneas, constituyen los referentes más importantes. La conceptualización que dio origen al Fonhapo parte de reconocer la vivienda como proceso, lo que lleva a abrir, por primera vez, procedimientos y mecanismos de operación que privilegian la **producción social del hábitat**.

El Programa Nacional de Vivienda 78-82 que dio origen al Fonhapo, reconoce la vivienda como proceso y la necesidad de "apoyar y fomentar esta acción, integrando recursos públicos al sector social, mediante la adecuación de criterios técnicos, financieros y jurídicos que permitan que la vivienda crezca con el desarrollo de la familia, tanto en área como en calidad, lo que permitirá un mayor aprovechamiento de los recursos".⁶

II. LA VIVIENDA COMO NECESIDAD BÁSICA Y COMO DERECHO

Otro concepto que orientó profundamente la concepción del Fonhapo fue el de la vivienda como necesidad humana básica, cuya satisfacción no podía quedar sujeta a las meras reglas del mercado.

El rechazo a concebir la vivienda como mercancía, la oposición a ver su problemática como simple reflejo de los desajustes existentes en el mercado, fueron conceptos ampliamente compartidos por el grupo responsable de formular la política nacional de vivienda que dio origen al Fonhapo y por quienes pasaron a administrarlo entre 1983 y 1988. Esta posición se sustentaba en

la constatación cotidiana de las formas de producción y consumo de la vivienda que el pueblo, e incluso sectores medios y altos, asumen en México para acceder y disfrutar de un lugar donde vivir. Formas lejanas a la lógica de operación del mercado en las que se privilegia el valor de uso sobre el de cambio.

El Estado Mexicano ha manifestado, desde que se formuló la Constitución de 1917, la voluntad de reconocer la vivienda como un derecho. Si bien lo limitó entonces a los trabajadores de grandes empresas, lo amplía en 1983 a todas las familias del país.

III. LA VIVIENDA COMO RESPONSABILIDAD FUNDAMENTAL DEL ESTADO Y TAREA DE TODOS

La traducción de ese derecho en la concepción operativa del Fonhapo en ese mismo año de 1983 implicó reconocer, por una parte, que el Estado es el principal responsable de garantizar una justa distribución de los recursos, de generar los apoyos necesarios y de ordenar la participación de los diferentes agentes para viabilizar su cumplimiento.

Sin embargo, la magnitud del problema, la imposibilidad económica de los gobiernos de resolverlo como un servicio público y la enorme capacidad creativa y productiva de la sociedad, exigían considerar la resolución del problema de vivienda como tarea de todos. Sólo la participación activa y articulada de los sectores público, privado y social puede acercar la posibilidad de hacer efectivo y universal este derecho.

Dentro de esta conceptualización, la participación del sector social deja de ser pasiva y el Estado deja de actuar como planificador, productor y distribuidor principal de la vivienda para abrir una función reguladora, facilitadora y de apoyo a los procesos e iniciativas de los diversos agentes.

IV. LA VIVIENDA COMO PARTE DEL INGRESO

La satisfacción de la necesidad de un lugar donde vivir y un techo digno, forman parte importante del ingreso familiar. Los sectores que no tienen acceso a un salario fijo y a prestaciones sociales

para la vivienda, plantean retos importantes al diseño de los instrumentos financieros. Tal fue el caso del Fonhapo. La accesibilidad a los apoyos crediticios, su asequibilidad en términos de capacidad de pago y la flexibilidad del sistema para adaptarse a las condiciones cambiantes de economías familiares inestables, fueron condicionantes fundamentales en la conceptualización y diseño del Fonhapo.

V. LA VIVIENDA COMO FACTOR DE DESARROLLO Y DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La inversión en vivienda puede cumplir un papel importante en la redistribución del ingreso al orientar recursos a los sectores de más bajos ingresos.

En una situación de crisis económica y de ajustes estructurales que afectaban fundamentalmente a los grupos más pobres, el apoyo financiero orientado, no sólo a aliviar carencias, sino a promover capacidades organizativas y de gestión social, podría contribuir significativamente a construir condiciones de mayor justicia y al desarrollo social.

La inversión en vivienda puede ser también factor de desarrollo económico al generar empleo y activar la producción y la distribución de insumos. De hecho, durante los años que cubre este documento, se dio a la vivienda un papel importante en la reactivación económica del país, sumergido entonces en una profunda crisis y en estancamiento.

La vivienda puede también cumplir un papel importante como apoyo a las políticas de ordenamiento territorial, estructuración interna de los centros de población y de protección y mejoramiento ecológico.

b) Conceptualización del instrumento

En congruencia con la conceptualización mencionada, el Fonhapo se concibió como instrumento financiero destinado a “prestar dinero a la población de bajos ingresos, principalmente a los no asalariados para resolver sus problemas de

vivienda”, así como a realizar “actividades de promoción y apoyo a nivel nacional para programas de vivienda popular”.

Es importante destacar estos dos aspectos ya que no se le quiso limitar, como es la tendencia actualmente, a ser un mero instrumento financiero, sino que en forma muy importante se le dieron facultades orientadas a impulsar y apoyar las iniciativas y la participación de los diversos actores involucrados en los procesos habitacionales y, principalmente la de su población objetivo, los sectores populares más vulnerables.

I. EL FONHAPO COMO INSTRUMENTO FINANCIERO DE LOS SECTORES NO ASALARIADOS DE BAJO INGRESO

Población objetivo. La adecuación del tipo de acción habitacional a realizar depende del **nivel de ingresos de las familias** participantes en un proyecto específico. El Fonhapo se orientaría a atender a sectores de población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo oficial, esto es, a un universo equivalente al 60% de la población económicamente activa del país.

Dentro de ese universo, considerando que otros organismos estaban para atender a trabajadores asalariados ubicados dentro de estos rangos de ingreso, el Fonhapo priorizó la atención de sectores no asalariados que no disfrutaban de prestaciones sociales ni de otros apoyos en materia de vivienda.

Aun dentro de este grupo social que abarca a la población más pobre del país, se ubicaron varios **rangos de ingreso** que definieron diferencias sustantivas en cuanto a la demanda potencial de soluciones habitacionales: los de ingreso menor al salario mínimo, los que perciben entre 1 y 1.5 veces el salario mínimo, aquellos con ingresos entre 1.5 y 2.0 y los que se ubican entre 2.0 y 2.5 veces el salario mínimo. Los primeros sufren condiciones de extrema pobreza, en tanto que dentro del rango más alto se ubican sectores de clase media baja.

A pesar de trabajar principalmente con grupos no asalariados (trabajadores por cuenta propia, artesanos, campesinos, pequeños comerciantes,

prestadores de servicios diversos, etc.), el Fonhapo tomó, como referente de todas sus operaciones crediticias, el salario mínimo oficial.⁷

Objetos de intervención. De acuerdo con la política de vivienda establecida en el PNV se identificaron, a partir del origen de las diversas necesidades de vivienda (formación de nuevas familias, hacinamiento, deterioro de viviendas existentes, condiciones precarias de habitat, etc.) los objetos de la intervención. Estos abarcarían una amplia gama de acciones posibles: acceso al suelo; vivienda nueva; ampliación, consolidación y terminación de viviendas existentes; prevención, rehabilitación, mejoramiento y reposición de viviendas deterioradas.

Tipología de acciones habitacionales. Se atendió también a las diversas **dinámicas de poblamiento** en las que se inscriben los procesos de vivienda, distinguiéndose aquellas que implican la expansión de los asentamientos humanos de las que se ubican en áreas en proceso de consolidación o aquellas en deterioro. Este aspecto aunado al **tamaño de los asentamientos** y a la **dinámica económica**, ayuda a definir la tipología de vivienda más adecuada y los programas habitacionales prioritarios para cada tipo de asentamiento, a la vez que permite evaluar y apoyar con mayor claridad las iniciativas y propuestas de los diversos agentes.

Con todos estos elementos en mente se definieron cinco **tipos de programa** para la acción financiera del Fonhapo: lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda, vivienda terminada y apoyo a la producción y distribución de materiales de construcción.⁸

Cada tipo de programa representa costos diferenciales importantes, lo que permitió al Fonhapo manejar una gama amplia de opciones programáticas según posibilidades de pago, ubicación territorial, necesidades específicas y gustos de la población objetivo. El conjunto de los programas constituyó, a su vez, la base de programación financiera anual y de mediano plazo del organismo.

Líneas de crédito. Por otra parte las fases y elementos más importantes del proceso productivo de vivienda definieron cinco líneas de crédito:

adquisición de suelo, estudios y proyectos, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción.⁹

El cruce en una matriz de los programas con las líneas específicas de crédito representa el **sistema de otorgamiento de créditos del Fonhapo** (ver tabla en la pág. 24).

II. EL FONHAPO COMO PROMOTOR Y FACILITADOR DE PROCESOS

HABITACIONALES: AGENTES Y PRIORIDADES

Reconocimiento de múltiples agentes. El reconocimiento de que la vivienda es tarea de todos, llevó al Fonhapo a aceptar los diversos agentes que producen vivienda en el país como participantes potenciales de sus programas. El Fonhapo buscó dar un lugar preponderante a la producción social organizada de vivienda y a racionalizar los apoyos que el Estado podría dar para su desarrollo.

Como potenciales **actores del sector social organizado** se ubicaron las cooperativas, las asociaciones civiles, los sindicatos y diversas formas organizativas existentes en el medio rural.

Se reconoció, sin embargo, que el reto de producción masiva de vivienda que debería enfrentar el Fonhapo no podría ser cubierto por un sector social aún poco desarrollado y que sería necesario abrir cauce también a otros actores que, mediante ciertas condiciones de operación, pudieran ir modificando sus formas de trabajo en apoyo de iniciativas sociales menos estructuradas.

Así se planteó, como agente importante, al **sector público** quien actuaría a través de los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales, municipios, empresas paraestatales y organismos descentralizados.

Se abrió también la posibilidad a los promotores de vivienda y otros actores privados quienes deberían cambiar su enfoque de producir lucrativamente para un mercado abstracto, por conceptos de mayor contenido y orientación social.

Diversificación de los apoyos. La conceptualización de la vivienda como proceso permitió a su vez ubicar variantes adecuadas a la participación más efectiva de los diversos agentes. Para

ello se distinguieron cuatro **fases del proceso**: de planeación, producción, distribución y uso. Para cada una de ellas se ubicaron los aspectos en que el apoyo estatal, tanto en lo financiero como en lo técnico, social y administrativo, podrían impulsar, viabilizar y hacer eficiente y eficaz la producción habitacional de acuerdo a las características y potencialidades de los distintos actores involucrados. El capítulo 6 presenta en detalle el criterio que se siguió en la práctica para orientar la interacción del Fonhapo con los diversos actores involucrados en el proceso.

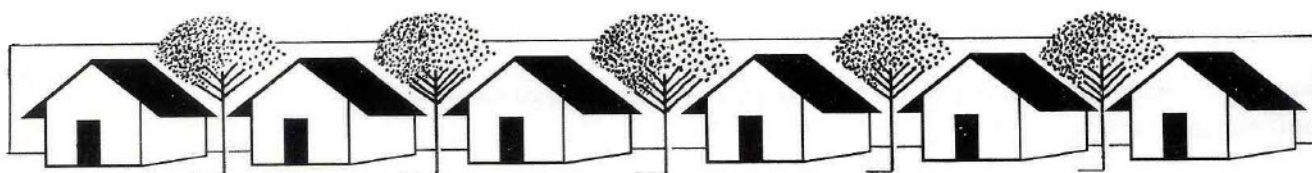
Notas:

- 4 El Fovi, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.
- 5 El Infonavit, Fondo de Vivienda para los Trabajadores; el Fovissste, Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado; Fovimi, Fondo de Vivienda de las Fuerzas Armadas.
- 6 Programa Nacional de Vivienda, 1978-1982, Nivel Normativo.
- 7 El salario mínimo oficial es fijado anualmente por una comisión tripartita integrada por representantes de los trabajadores, el sector privado y el gobierno. Aunque desde 1982 el salario mínimo se venía deteriorando,

Sistema de otorgamiento de créditos de Fonhapo

Gráfica 1

Líneas de crédito		Estudios, proyectos y centros de asesoría	Adquisición de suelo	Urbanización	Edificación	Apoyo a la autoconstrucción
de vivienda	1. Lotes y servicios	●	●	●		
	2. Vivienda progresiva	●	●	●	●	●
	3. Vivienda mejorada		●	●	●	●
	4. Vivienda terminada	●	●	●	●	
de materiales	5. Apoyo a la producción y distribución de materiales	●				●



siguió siendo un parámetro válido de la realidad salarial del país hasta 1988. La subsecuente profundización del deterioro salarial debida a las políticas de ajuste estructural, ha quitado toda referencia real de este concepto con el de un ingreso que permita, al menos, condiciones de sobrevivencia.

8 Los programas se definieron de la siguiente manera:

- **Lotes con servicios.** Financiamiento de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura individual o comunal. Este programa se diseñó para incluir también la edificación de una vivienda provisional.
- **Vivienda progresiva.** Créditos para la edificación de vivienda con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples.
- **Vivienda mejorada.** Este programa tenía dos modalidades de financiamiento:
 - a) **Mejoramiento de asentamientos existentes,** mediante acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas; introducción o mejoramiento de redes de infraestructura; protección jurídica de los pobladores a través de la adquisición del inmueble.

b) **Adquisición de viviendas existentes** por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas. En aquellos inmuebles que así lo requerían, se financiaron además obras de mejoramiento y rehabilitación.

- **Vivienda terminada.** Financiamiento para la edificación de vivienda que, en un proceso único de construcción, cumpla con las necesidades de área construida, privacidad y servicios.
 - **Producción y distribución de materiales.** Instalación o habilitación de unidades de producción y de distribución de materiales y componentes básicos para la construcción de vivienda popular.
- 9 Las líneas de crédito fueron:
- Estudios y proyectos
 - Adquisición de suelo
 - Urbanización
 - Edificación
 - Apoyo a la autoconstrucción, mediante dotación de paquetes de materiales a través de los programas respectivos.

3

..... POLÍTICAS OPERACIONALES

La operación del Fonhapo, en congruencia con la conceptualización esbozada anteriormente, se orientó por las siguientes políticas:

a) Administración de la complejidad

El sistema financiero del Fonhapo, descrito en sus rasgos más generales en el inciso anterior, reconoce la rica y diversa realidad sobre la cual actuaría el organismo, la pluralidad de actores que podrían interactuar en la ejecución de los programas y, en consecuencia, la complejidad que necesariamente debería ser capaz de administrar.

Esta complejidad es reflejo de la riqueza cultural, de la diversidad geográfica y climática del país y de la enorme variedad de situaciones económicas, condiciones habitacionales concretas y capacidades técnicas y de gestión de su población objetivo.

Ante esta rica realidad, nos negamos conscientemente a caer en la tentación tecnocrática de simplificarla y reducirla a estereotipos inventados. Esta posición es el fundamento de las restantes políticas que se adoptaron para la operación del Fonhapo.

b) Flexibilidad

La operación del Fonhapo debería permitir su adaptación a una realidad compleja y dinámica. Una política fundamental para lograrlo es la flexibilidad, entendida como el manejo creativo y dinámico de un sistema abierto de múltiples opciones.

c) Establecimiento de reglas claras del juego

Para no caer en el manejo discrecional del fondo, una política complementaria de la flexibilidad es el dotarse de reglas claras, tanto para la interacción interna entre las diversas áreas del organismo, como para la que establecería a lo externo con los diversos agentes. Se consideró

muy importante el evitar toda forma de relación clientelista y paternalista con los acreditados para establecer relaciones horizontales, en las que ambas partes tendrían derechos y obligaciones.

Reglas claras y firmes de operación y un sistema flexible de múltiples opciones se combinarían para ofrecer salidas legales a la diversidad de circunstancias, iniciativas y problemas específicos, sin necesidad de recurrir a la manipulación política o a la concesión generadora de dependencias.

d) Reducción al mínimo de las normas

Para ser congruentes con la apertura que el organismo debería tener hacia las diferentes realidades sociales, económicas, culturales, de manejo tecnológico y de capacidad de gestión de sus acreditados, el Fonhapo debería evitar, a toda costa, el dotarse de normas que cerraran el paso a la creatividad y rigidizarán su sistema.

Se dio especial relevancia, sin embargo, al cumplimiento estricto de las normas sociales, tales como la necesidad de identificar al menos un 50% de la demanda de un proyecto desde la fase de planeación y de gestión del crédito o la realización periódica de asambleas informativas entre promotor y acreditados con presencia de personal del fondo.

Las normas técnicas deberían limitarse a las estrictamente necesarias para la seguridad de las construcciones y la operación adecuada de los servicios, pero de ninguna forma se orientarían a restringir materiales de construcción, sistemas constructivos, criterios de diseño u opciones tecnológicas.

Las normas financieras deberían ser claras, limitadas a lo estrictamente necesario para la operación fluida de los créditos y para garantizar el cumplimiento de las metas sociales; abrir opcio-

nes adecuadas a las diversas circunstancias de los grupos beneficiarios y estimular la recuperación. Toda norma financiera a establecer tendría un referente social. Respecto a las jurídicas, poco o nada se pudo hacer para simplificarlas y darles mayor contenido social.

e) Sistematización del trabajo del organismo y no de sus productos

Gestionar la complejidad aceptándola exige, adicionalmente, la sistematización de las tareas administrativas. Al respecto se buscó que esto no significara caer en la fácil posición burocrática de sistematizar los productos financiados por el Fonhapo.

La tecnología actual permite manejar con facilidad sistemas complejos constituidos por múltiples variables. Reducir los productos a unos cuantos prototipos que se repetirían al infinito, no es sistematizar sino imponer y exhibir una enorme pereza mental.

El Fonhapo debería tener la capacidad de procesar la gran riqueza de iniciativas y propuestas técnicas y de diseño, organizativas y de gestión que las circunstancias y creatividad de sus acreditados pudieran generar. Es más: debería no sólo estar dispuesto a procesarlas, sino comprometido en promoverlas y alentarlas.

Este criterio dio pie a la política de sistematizar lo más a fondo posible las distintas tareas administrativas. Desde la de gestión interna de los créditos que implicaba la revisión técnica y financiera de los proyectos, su verificación social y legal y la integración coordinada de los expedientes, hasta la integración computarizada del Sistema Fonhapo, integrado por los sistemas operativos, normativos y de apoyo de la institución (ver inciso 4 d II).

4

ESTRATEGIAS

Para el cumplimiento de los objetivos sociales del Fonhapo se determinaron las siguientes estrategias de acción:

a) Producción masiva de vivienda

En los últimos veinte años de este siglo México debería más que duplicar su inventario habitacional que era de algo más de 12 millones de viviendas en 1980. El reto que planteaban las carencias y la dinámica habitacional del país era —y lo sigue siendo actualmente— un reto masivo.

Sólo dentro del universo atendido por el Fonhapo se estimaba que, entre 1983 y el año 2000, se deberían edificar 4 400 000 y mejorar alrededor de 4 600 000 viviendas; esto es, atender cerca de 9 millones de familias en sólo 17 años. Estas cifras corresponden a un requerimiento anual promedio de, aproximadamente, 250 000 viviendas nuevas y otro número similar de mejoramientos.

El Fonhapo debería responder a este reto masivo y, pese a sus limitados recursos, definir líneas de acción estratégica apropiadas para alcanzar una amplia cobertura social mediante sus acciones.

Para ello, la programación estratégica del Fonhapo estableció como meta, alcanzar un crecimiento de la oferta de vivienda superior en relación a la demanda y pasar de una meta anual de **28 mil** acciones en 1983 a **148 mil** en 1988. Con ello se pretendía atender durante ese período a 465 mil familias (ver gráfica).¹⁰

Trazar una meta tan ambiciosa para un organismo que apenas contaba, en 1983 con el 3.5% de los recursos financieros del Programa Nacional de Vivienda, ubicó al Fonhapo frente al reto concreto que le planteaba la realidad habitacional del país y lo estimuló a generar **acciones estratégicas** complementarias que lo hicieran crecer para legitimar su existencia como organismo nacional responsable de los sectores mayoritarios de bajo ingreso. De ellas destacan las siguientes:

I. OTORGAR CRÉDITO A PERSONAS MORALES

Esto permitiría a Fonhapo multiplicar los efectos de su acción al evitar dispersarse en demandas individuales y perderse en complejos mecanismos para el control de sus créditos.

II. HACER MÁS CON MENOS

Esto significaría generar productos más baratos que apoyarían a un número mayor de familias para acceder a su vivienda.

El concepto de vivienda progresiva permitiría ofrecer acceso a los componentes más importantes del proceso habitacional (tierra, servicios y un techo básico), y dejaría la ampliación y la consolidación final de la vivienda bajo la responsabilidad de las propias familias.

Aunque la solución sería limitada, se consideró que era más importante atender a más familias, aunque recibieran poco, que atender a pocos, mediante la producción de viviendas terminadas.

Esto limitó los montos de financiamiento,¹¹ lo que se hizo tomando como base diversos rangos de ingreso y los tipos de programas.

La flexibilidad del sistema financiero en cuanto a programas y líneas de crédito, viabilizó y complementó esta línea de acción estratégica.

Otro aspecto que coadyuvó a realizar más con menos fue el manejo de un concepto muy amplio de recursos, no limitado a los financieros, que los acreditados podían incorporar a sus proyectos para lograr un mayor alcance de los mismos; materiales, mano de obra, participación activa.

III. INCREMENTAR LOS RECURSOS FINANCIEROS Y EVITAR LA DESCAPITALIZACIÓN DEL FONHAPO

Para esto, se constituirían líneas estratégicas fundamentales en apoyo de la producción masiva de vivienda.

Se luchó por obtener incrementos en los presupuestos anuales, se cuidó mucho la realización de una recuperación eficiente, se comercializó parte de su patrimonio (no utilizable en programas del fondo), y se obtuvo crédito del Banco

Mundial que llegó al Fonhapo, según los acuerdos establecidos, en forma de recursos presupuestales.¹²

Se estudiaron otros instrumentos como el ahorro popular, pero no se concretaron.

Aspecto muy importante para evitar la descapitalización del organismo fue el diseño de un esquema financiero, que pese a tasas de inflación muy altas que llegaron a 160% anual en 1987, permitiera recuperar, en términos reales, un 50% de cada crédito concedido.

b) Desarrollo social

Esta estrategia se vincula con la concepción del Fonhapo como promotor y facilitador de los procesos habitacionales. Su aplicación buscaría abrir canales adecuados a la participación de los diversos agentes que intervienen en el proceso habitacional.

Para ello se plantearon las siguientes líneas de acción estratégica:

I. POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS AGENTES Y AMPLIAR SU CAPACIDAD DE GESTIÓN

Estas líneas de acción serían caminos para abrir las opciones, elevar el alcance social del organismo y disminuir los costos al beneficiario final.

Se formuló una metodología de desarrollo social y manuales específicos para la participación de los grupos sociales en la promoción, gestión y desarrollo de sus procesos habitacionales.

Se apoyó al beneficiario para lograr su participación efectiva en el control del proceso productivo de su vivienda, tanto en los casos en que el propio grupo social fungía como promotor directo, como en aquellos promovidos por agentes gubernamentales o privados. En casos de grupos de base bien organizados se les dio la administración directa de los financiamientos otorgados.

Se reconoció un 2% del crédito otorgado para cubrir los costos de administración del acreditado.

Se procuró ampliar la capacidad de gestión sobre todo de los promotores sociales, otorgando

créditos suficientes para el desarrollo adecuado de sus proyectos.

Al efecto, se priorizó la asesoría que pudieran estos recibir de centros de asesoría técnica no gubernamentales, considerando su capacidad de brindar asesoría integral a los procesos.

Se trabajó, muy estrechamente, con agentes del sector público y del sector privado para hacerlos partícipes de los objetivos sociales y de la forma de operación del Fonhapo ya que esta implicaba cambios importantes en su forma de trabajo.

El Fonhapo promovió la participación de algunos municipios en sus programas y esto requirió también un trabajo de colaboración intenso para habilitarlos como promotores efectivos de programas de vivienda. (En el capítulo 6 se detallan algunos aspectos de la interacción que el Fonhapo estableció con los diferentes actores.)

II. DAR APOYO A LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

La intención sería facilitar su desarrollo como sistema de producción alternativo. La lógica no lucrativa de esta forma de producción, el alto nivel de participación social que implica, el manejo diferente que hace de los recursos y tiempos de construcción, la necesidad que tiene de manejar sistemas de diseño y constructivos así como tecnologías que abran posibilidades a su participación, requerían tanto de una nueva actitud en los servidores públicos, como tener acceso a información; de instrumentos legales, financieros y administrativos específicos y de voluntad política para desarrollarse como opción válida.

Para lograrlo se abrieron en el Fonhapo apoyos diversos, se buscó sistematizar algunas experiencias y dar seguimiento cercano al desarrollo y resultados de los proyectos desarrollados por grupos organizados. Se identificaron y evaluaron tecnologías que pudieran ser apropiadas a esta forma de producción y se desarrollaron algunos paquetes técnicos y financieros para evaluar y apoyar el desarrollo de sus propuestas.

Se trabajó mucho con el propio personal técnico y financiero del Fonhapo, en gran medida experimentado sólo en el manejo de programas

implementados por promotores privados o estatales de vivienda que operan bajo criterios diferentes. Con base en los nuevos criterios se formularon las reglas de operación del organismo y se diseñaron algunos instrumentos complementarios de apoyo a la gestión social.

A lo externo se trabajó con las autoridades del fondo (cabeza de sector, fiduciaria, comité técnico) para lograr la aprobación de los nuevos instrumentos y su apoyo para promover cambios adecuados en otras instancias de la administración pública.

III. OTORGAR FINANCIAMIENTO DE ACUERDO A LA CAPACIDAD DE PAGO DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Esto fungiría como garantía de permanencia de los grupos demandantes en los programas de vivienda. Los montos de financiamiento se establecieron **a partir del ingreso del jefe económico de la familia**. Dado que la solución que se entregaría a los participantes de los programas implicaba su consolidación y ampliación posterior por cuenta de ellos, se evitó comprometer a otros miembros de la familia con la carga de amortizar los créditos. Para garantizar que los subsidios llegaran a la población objetivo y para adecuar los montos de financiamiento a la capacidad real de pago, se obligó a realizar, desde la fase de planeación del crédito, **un estudio social de los beneficiarios**.

Se cuidó mucho que el número de créditos destinados a sectores con ingresos menores a 1.5 veces el salario mínimo no fuera inferior al 50% del total otorgado por el Fonhapo, con objeto de dar mayor sentido social y redistributivo a los subsidios y de atender a los sectores con mayor dificultad de acceso a los programas.

c) Descentralización

Esta tercera estrategia contemplaría tres aspectos: la amplia distribución territorial y social de los recursos financieros; la apertura hacia todos los sectores y agentes sociales interesados, en la ges-

tión y la responsabilidad de controlar programas habitacionales; el acercamiento de la actividad administrativa del Fonhapo hacia sus acreditados.

I. DISTRIBUIR LA INVERSIÓN EN TODO EL TERRITORIO

Este fue una política que se puso en marcha con energía en 1983, para darle alcance nacional al nuevo organismo.

Considerando que los programas de vivienda podrían ser factor de ordenamiento territorial y apoyo a las políticas de desarrollo regional, el Fonhapo orientó la distribución territorial de sus acciones atendiendo a las políticas establecidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Se dio atención especial a las ciudades medias prioritarias, se limitó la inversión en las tres grandes áreas metropolitanas del país¹³ y se destinaron recursos importantes a zonas rurales y centros de apoyo.

II. PROMOVER LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS

Los institutos de vivienda y de inmobiliarias estatales constituirían, en forma absolutamente autónoma, la contraparte institucional más dinámica en el desarrollo de los programas del Fonhapo.

Sin embargo se quiso avanzar lo más posible en el proceso estimulando la participación de otros agentes gubernamentales y municipales.

Se abrió la opción a promotores privados, los cuales participaron en forma muy limitada. En cuanto a los grupos sociales organizados, tuvieron un papel muy relevante y creciente en la promoción y desarrollo de los proyectos.

III. REALIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL FONHAPO

En congruencia con las dos líneas estratégicas anteriores, con el objeto de hacer más eficiente su operación y de adecuarla a los requerimientos locales, se planteó la creación de delegaciones regionales en puntos estratégicos del territorio nacional.

d) Institucionalización

El equipo directivo del Fonhapo estaba consciente de que, pese al rápido y consistente desarrollo de la actividad del organismo y del alto nivel de aceptación de que gozaba por parte de los gobiernos estatales y de las organizaciones sociales, su permanencia y, sobre todo su congruencia futura con los planteamientos que le dieron origen, no estaban garantizados.

Las posibilidades de permanencia y de profundización de sus actividades en la línea deseada, dependerían en mucho de las posibilidades de mejorar su capacidad de respuesta y de consolidar la operación misma del organismo.

I. MEJORAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA

La meta fue ampliar su cobertura social. Dentro de la conceptualización que impulsó su puesta en marcha era fundamental:

- **Incrementar sus recursos económicos** y hacer al organismo lo menos dependiente posible de los recursos fiscales, sujetos siempre a los vaivenes políticos y a las contingencias económicas de un país en crisis.

Incrementar los recursos propios y los provenientes del exterior constituyó la línea estratégica a seguir. Para ello se procuró ejercer una recuperación eficiente, mantener bajo control estricto el nivel real de subsidio, cumplir los requerimientos convenidos con el Banco Mundial y lograr un alto nivel de eficacia en el redescuento, con este organismo, de los créditos en ejercicio.

- **Desarrollar mecanismos de gestión interna** de las solicitudes de crédito que permitieran, a la vez, manejar el conjunto de circunstancias y características que definen cada proyecto, y dar respuesta rápida a todos los solicitantes.

Para ello se aseguró, por una parte, que en los requisitos a cumplir por los solicitantes y en la dictaminación del organismo se pudiera alcanzar una visión integral de la propuesta en sus aspectos social, técnico, financiero y legal.

Por la otra, se buscó evitar contradicciones y trabas entre las distintas áreas del organismo mediante procedimientos internos de gestión, coordinación y confrontación de las diferentes perspectivas de análisis.

A lo externo se planteó una tercera línea de acción estratégica de vital importancia para mantener y ampliar la capacidad realizativa del conjunto de instituciones públicas promotoras de créditos del Fonhapo. Esta línea consistió en:

- **apoyar la consolidación de los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales** mediante un financiamiento constante y un diálogo permanente para superar dificultades operativas.

II. CONSOLIDAR LA OPERACIÓN INTERNA DEL ORGANISMO

El mejor logro de sus objetivos, traería consigo la necesidad de sistematizar y de lograr un estricto control y una clara interacción del conjunto de actividades desarrolladas por la institución.

Estas actividades, de acuerdo a su naturaleza, se integraron en tres tipos de sistemas, constituyentes a su vez del Sistema Fonhapo: operativos, normativos y de seguimiento; de apoyo.¹⁴

Estos sistemas, una vez desarrollados en su integridad, permitirían responder a la política de preparar al organismo para "gestionar la complejidad". Durante el período 1983-1988 se logró avanzar mucho en el diseño y operación de los diferentes sistemas, pero faltó tiempo para consolidarlos.

Notas:

10 Estas metas fueron ajustadas en 1985 de acuerdo a los recursos y capacidad reales de ejecución que se venían manejando (ver nota 5 del capítulo 7).

11 Se otorgó en ese período hasta un monto máximo de crédito equivalente a 2,000 veces el salario mínimo. El crédito podía destinarse a lo que el grupo participante considerase más necesario. Este monto podría cubrir adquisición de tierra, estudios y proyectos, obras de urbanización, edificación de una unidad de desarrollo progresivo o recursos en apoyo de la autoconstrucción.

12 Se obtuvo un primer crédito por 150 millones de dólares para sus programas normales. En 1985, a raíz de los sismos de ese mismo año, el Fonhapo negoció otros dos créditos por 250 millones de dólares en apoyo de los programas de reconstrucción realizados por el gobierno federal. La recuperación de los tres créditos, equivalentes a 400 millones de dólares, pasaría a formar parte del patrimonio del Fonhapo.

13 Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey en conjunto alojan a un 25% de la población total del país.

14 El Sistema Fonhapo quedó integrado por:

- **Sistemas operativos:**

El sistema de otorgamiento de créditos (SOC), establecido para efectuar el control, supervisión y seguimiento del proceso de otorgamiento de créditos.

El sistema de administración y gasto corriente (SIAG), orientado a controlar el gasto corriente y a apoyar las funciones de previsión, operación y control de los bienes, servicios y recursos humanos del Fonhapo.

El sistema de administración del patrimonio (SAP), desarrollado para ejercer la administración del patrimonio inmobiliario otorgado al Fonhapo en su acuerdo de creación.

- **Sistemas normativos y de seguimiento:**

El sistema de planeación, programación, presupuestación y evaluación (SIPPPE), establecido para operar y dar seguimiento a los programas y presupuestos de inversión y al programa permanente de evaluación necesario para retroalimentar los procesos de planeación y programación.

El sistema de información y estadística (SIE), generado para dar seguimiento al flujo de información generada por los otros sistemas y para formular estadísticas y reportes de seguimiento de los créditos utilizando información proveniente del SIPPPE.

- **Sistemas de apoyo:**

El sistema de control de la entidad (SICE), diseñado para apoyar las actividades de control del organismo y generar los indicadores y reportes exigidos por las entidades de contraloría del Estado.

El sistema de capacitación (SICAP), pensado para apoyar los programas de capacitación tanto interna como de los agentes externos involucrados en la gestión de los créditos.

5

..... SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

El cumplimiento de los objetivos sociales del Fonhapo de atender, a escala masiva, principalmente a la población no asalariada de bajos ingresos, y la necesidad de fortalecer la permanencia y la capacidad financiera del organismo para lograrlo, constituyeron las dos condicionantes fundamentales de su sistema de financiamiento.

Estas planteaban un reto difícil de atender ya que a la contradicción que se da entre ambas condicionantes, se sumó el hecho de que el país estaba sumergido en una fuerte crisis económica y de endeudamiento externo, misma que se pretendía enfrentar mediante la aplicación de las políticas de ajuste estructural recetadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Dos aspectos de las políticas de ajuste estructural se potenciaban entre sí para disminuir las posibilidades de acceso de la población a los bienes y servicios básicos: el estancamiento de los salarios y la tendencia a reducir e incluso cancelar los subsidios. Esta situación se agudizaba aún más por un creciente desempleo y por el destape de un fuerte proceso inflacionario que alcanzó sus picos más altos en el período 1983-1988.¹⁵ La suma de estos factores deterioró gravemente el poder adquisitivo del salario y del ya débil ingreso de los grupos no asalariados que constituían el grueso de la población objetivo del Fonhapo.

Garantizar la recuperación de los créditos en estas condiciones constituyó el reto más difícil al diseñarse el sistema financiero. Para ello se trabajó en base a los siguientes:

a) Criterios

I. MANTENIMIENTO DE LOS SUBSIDIOS

Uno de los criterios que se defendieron a fondo, incluso en la negociación del crédito con el Banco Mundial, fue el mantenimiento de un nivel suficiente de subsidio que permitiera, aun a la población más vulnerable, acceder a un crédito para iniciar su proceso de vivienda.

Se reconocía como válido el argumento de que la permanencia y el impacto social del organismo dependerían, en gran medida, de la recuperación de los créditos otorgados y, que la reducción de los subsidios, era un factor determinante al respecto.

Sin embargo el deterioro generalizado del salario y la distorsión existente en México de que sectores asalariados de mayor ingreso que la población objetivo del Fonhapo recibían subsidios ocultos muy altos, obligaron a buscar un equilibrio recurriendo, a nuestra consideración, a que la vivienda es parte del salario y que la inversión en ella es factor redistributivo del ingreso. Los subsidios se orientarían preferentemente a los sectores de menor ingreso.

El Fonhapo estableció, y así se negoció inicialmente con el Banco Mundial, un subsidio del 50% del costo final de la acción con la idea de poder otorgar un nuevo crédito con la recuperación de dos créditos equivalentes. Esto se estableció con toda claridad en las reglas de operación y en los contratos de financiamiento con los acreditados con objeto de hacer transparentes los subsidios.

II. EL SALARIO MÍNIMO COMO INDICADOR DE REFERENCIA DE LAS OPERACIONES CREDITICIAS DEL FONHAPO

La política de adecuar el esquema crediticio del Fonhapo a la capacidad de pago de sus beneficiarios, llevó a tomar el salario mínimo como indicador básico para el otorgamiento de los créditos, los subsidios, las recuperaciones y las condiciones crediticias. De esta forma "tanto el financiamiento y su recuperación, al mismo tiempo que se ajustan a los cambios macroeconómicos, se adecuan a las posibilidades de pago de los beneficiarios".¹⁶

La expresión del préstamo y de la recuperación en "veces salario mínimo", serviría también para una mejor comprensión de las operaciones financieras por parte de los diferentes actores participantes. Este mismo principio serviría en las reglas de operación aprobadas en 1987 para introducir el precio de garantía de los productos agrícolas (fuente del ingreso rural), como base para establecer las condiciones financieras para zonas rurales.

Para éstas los montos del crédito y las recuperaciones se expresarían en toneladas del producto básico local, para una mejor comprensión y manejo por parte de los beneficiarios.

III. CONDICIONES DIFERENCIALES DE CRÉDITO FAVORABLES A LOS GRUPOS DE MENOR INGRESO

Considerando que los grupos de menor ingreso, dentro del universo de población atendido por el Fonhapo, se verían obligados a optar por créditos más bajos, independientemente del tipo de programa que se propusieran realizar, se tomó el monto del financiamiento otorgado como base para establecer condiciones crediticias diferenciales. Así, los montos del financiamiento más bajos obtendrían subsidios más altos, enganches más bajos, tiempos más largos de amortización y afectación salarial más baja en la determinación de los pagos por amortización del crédito. Los grupos de menor ingreso se beneficiarían así de las mejores condiciones. También se beneficiarían quienes optaran por créditos más bajos a los determinados según su capacidad de pago.

IV. APLICACIÓN DE ESTÍMULOS AL BUEN CUMPLIMIENTO

Aunque todo sistema financiero debe contener sanciones para casos de incumplimiento, se consideró importante que un sistema orientado a los sectores de más bajo ingreso, considerara también estímulos al buen cumplimiento de lo pactado en los contratos.

b) Características del sistema crediticio

Durante el período que cubre este documento se realizaron varios cambios en las reglas de operación del organismo, respondiendo tanto a las condiciones económicas cambiantes en el país, como a la mayor experiencia que se iba adquiriendo en el manejo financiero del organismo. En este inciso se toman las características establecidas en las reglas de operación aplicadas a partir de enero de 1987.

I. DESTINO DE LOS CRÉDITOS

Los créditos podrían destinarse a la realización de programas de lotes y servicios, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda y vivienda terminada. Estos cuatro programas, salvo por el monto máximo de crédito obtenible, se sujetaron a iguales condiciones crediticias siguiendo el criterio expresado en el inciso anterior. También se consideró el otorgamiento de créditos para la producción y distribución de materiales, para la realización de estudios y proyectos y para la adquisición de suelo destinado a los programas de vivienda. Estos quedaron sujetos a condiciones específicas.

II. MONTO DE LOS CRÉDITOS

El monto máximo de financiamiento se fijó en 2,000 veces el salario mínimo regional diario a la fecha de contratación del crédito (vsmrd).¹⁷

Se fijaron tres rangos para establecer las condiciones crediticias diferenciales de acuerdo al monto del crédito expresado en veces salario mínimo regional diario: hasta 1,200 el primero; de 1,201 a 1,600 el segundo; de 1,601 a 2,000 el tercero. En el primer rango se ubicaron los acreditados con ingresos menores al salario mínimo, en el segundo aquellos con ingresos entre 1 y 1.5 salarios mínimos y, en el tercero, los de 1.5 a 2.5 salarios mínimos.

III. PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO A OTORGAR

El Fonhapo podría financiar la totalidad del costo de la obra civil de los programas de vivienda y de los lotes y servicios.

Para la adquisición de tierra y la realización de estudios y proyectos, hasta 95% de su costo. En programas de apoyo y distribución de materiales se estableció financiar hasta 90% del costo total a los grupos organizados y 80% a otros agentes.

IV. PORCENTAJE DEL INGRESO A AFECTAR PARA EL PAGO DE LOS CRÉDITOS

El beneficiario (jefe económico de la familia), no

debería aplicar en ningún caso más del 25% de su ingreso a la amortización del crédito.

Para cada 50 veces el salario mínimo regional diario de crédito otorgado, se estableció un porcentaje de afectación salarial adecuado.

V. SUBSIDIOS

Las reglas de operación de 1987 establecieron **montos máximos** de subsidio entre 30 y 40% del crédito otorgado. Se establecieron estos por rangos diferenciales de subsidio de acuerdo al monto de crédito a otorgar, siendo mayores en los casos de acciones más baratas destinadas a los grupos de menor ingreso.

Los subsidios se otorgarían en **dos etapas**:

El primero al inicio de la recuperación del crédito, equivalente a 25% para créditos hasta 1,200 vsmrd; 20% para aquellos entre 1,201 y 1,600 vsmrd, y 15% para los más altos.

El segundo **subsidio por buen pago**, se estableció para estimular la recuperación con un monto máximo del 15% para todos los rangos de crédito, mismo que se aplicaría al término de la recuperación. De esta forma el porcentaje de préstamo a recuperar en caso de buen pago sería de 60% para las acciones más baratas; de 65% en las intermedias, y de 70% en las más caras.

VI. ENGANCHES

Se establecieron pagos iniciales equivalentes a un 10% del costo final del programa para créditos hasta 1,200 vsmrd, y de 15% para los programas más caros.

VII. TIEMPO DE AMORTIZACIÓN

Al contratarse el crédito y, de acuerdo al monto del mismo, era posible establecer el tiempo aproximado que duraría la amortización del crédito: ocho años para créditos inferiores a 1,200 vsmrd, y 7 años para aquellos hasta 2,000 vsmrd.

El tiempo preciso definitivo y las demás condiciones crediticias eran ajustados al terminarse el ejercicio del crédito, una vez conocido el monto final dispuesto por el acreditado.

VIII. INTERESES

Para adecuarse a la imprevisible dinámica inflacionaria del país en esos años y garantizar los niveles previstos de recuperación, en el sistema financiero diseñado por el Fonhapo, la tasa de interés mensual se hizo equivalente al incremento en el salario mínimo que hubiera ocurrido en el mes de pago.

En los meses en que no se diera incremento al salario mínimo, la tasa de interés equivaldría al cero por ciento. La capitalización sería mensual.

Esta fórmula permitió un manejo claro con los acreditados ya que equivalía a decirles "te presté tantos salarios mínimos y te di un subsidio equivalente a tantos otros; tú me vas a devolver por partes lo restante y cada vez que me pagues una parte, lo harás de acuerdo al valor del salario mínimo en ese momento.

De esa forma tú pagas el 60% del total de salarios mínimos que recibiste a su valor real actualizado para evitar que el fondo se descapitalice. Tú te beneficiaste del crédito y del subsidio; tu pago puntual permite apoyar parcialmente a otra familia".

IX. GARANTÍAS

En este aspecto, las rigideces legalistas, las exigencias impuestas por las dependencias contraloras y la misma lógica burocrática de "cuidarse las espaldas", impidieron implantar formas de garantizar los créditos congruentes con los enfoques sociales del Fonhapo, tales como la garantía solidaria que podrían otorgar los grupos organizados.

Además de la garantía quirografaria que se exigía en todos los casos, era necesario presentar cualquiera de las siguientes garantías reales: hipotecaria, aval del gobierno estatal en que se ubicara el programa, fiduciaria o, para gobiernos estatales o municipales, la afectación de participaciones fiscales de la Federación.

X. SEGUROS

Para proteger a sus beneficiarios, en caso de fallecimiento, el acreditado quedaba obligado a con-

tratar un seguro colectivo de vida, cuyas primas deberían ser cubiertas individualmente por cada beneficiario.

Los acreditados se obligarían, también, a adquirir seguros de daños en los programas de edificación y en aquellos que comprendieran vivienda terminada o adquisición de inmuebles a terceros.

XI. RECUPERACIÓN

La recuperación individual de los créditos se estableció como responsabilidad del acreditado, promotor del proyecto.

Para simplificar las tareas de control financiero interno, el Fonhapo manejaría una sola cuenta y recibiría del acreditado un pago único periódico (generalmente mensual), por cada crédito global otorgado.

Los beneficiarios individuales deberían pagar al acreditado por los siguientes conceptos: enganche, mensualidad, seguro de vida y cuota de administración y cobranza del acreditado equivalente al 1% sobre el monto del crédito.

También podrían cobrar cualquier otra aportación que el acreditado hubiese aportado al proyecto por su cuenta, siempre y cuando fuese aprobada por el Fonhapo para evitar que los beneficiarios vieran rebasada su capacidad de pago.

Para estimular el cumplimiento de los plazos contratados para el ejercicio del crédito, se estableció un período de gracia de dos meses, a partir de la terminación en tiempo de las obras, para cubrir el pago de los enganches e iniciar la recuperación.

Notas:

- 15 La inflación anual para 1986 había alcanzado el 105% y llegó al 160% en 1988.
- 16 Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticias, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, enero 1987.
- 17 Los topes se establecieron en 600 vsmrd para lotes y servicios; 2,000 para vivienda progresiva y terminada, y 1,150 para mejoramiento de vivienda. Para la adquisición de suelo se fijó un tope de 10,000 vsmrd por hectárea y para estudios y proyectos, 20,000.

6

ARTICULACIÓN CON LOS DIFERENTES ACTORES

La operación de un sistema abierto y complejo como el del Fonhapo pudo llevarse a la práctica gracias a la activa interacción que se estableció con los diferentes agentes sociales participantes en el desarrollo de sus programas.

Por la importancia que se le dio a este aspecto durante el período 1983-1988, se desarrollan con cierto nivel de detalle en este apartado, los aspectos más relevantes de esa interacción: las formas de participación de los agentes externos en los programas del Fonhapo, los mecanismos de apoyo para su participación más eficiente y efectiva y, las características de la interacción establecida con los diferentes actores, tanto a lo externo como al interior del propio organismo.

a) Formas de participación de los agentes externos

Se distinguieron dos formas de participación de los agentes externos en el desarrollo de los programas del Fonhapo: como promotores y, como participantes en actividades puntuales.

I. EL PAPEL DE PROMOTORES

La actividad promocional implicó para el Fonhapo la iniciativa, la gestión, el control del proceso productivo de la vivienda, la responsabilidad de entregarla al beneficiario y la de recuperar los créditos otorgados.

No significó —como de hecho lo entienden los grandes promotores privados— el control y manejo lucrativo de cada uno de los componentes y pasos del proceso habitacional: la tierra, la elaboración de proyectos, la urbanización, la construcción de las viviendas, y su venta.

Esta distinción, que parecerá sutil a quien no conozca la forma cómo se construye en los hechos el precio de una vivienda, permitió al Fonhapo ofrecer a sus beneficiarios viviendas a mucho más bajo costo

que las producidas dentro del mercado que operan los promotores privados de vivienda.

Se buscó que la mayor productividad y eficiencia tuvieran un reflejo directo en el precio final de la vivienda al usuario y no sólo en las utilidades del promotor.

Tipos de promotores. Se distinguió entre promotores sociales, estatales y privados, ya que responden a lógicas diferentes. Los promotores sociales, como interesados directos, buscan hacer más, a menor costo; en tanto que los privados buscan ganar más racionalizando sus procesos o, simplemente, haciendo menos.

Los promotores estatales se movían, de hecho, entre una u otra forma, de acuerdo a la orientación social o no de sus funcionarios.

La conceptualización del Fonhapo respecto a la promoción buscaría elevar la productividad de los promotores sociales y mejorar la oferta de los públicos y los privados en beneficio de los grupos atendidos.

II. LA INTERVENCIÓN PUNTUAL DE LOS AGENTES

La producción habitacional, independientemente del papel promotor que asuma uno de los agentes mencionados, requiere, por su complejidad, de la participación directa de otro o de los dos restantes en aspectos puntuales del proceso.

Así, la producción social de vivienda no implica necesariamente que la edificación sea realizada por autoconstrucción. Lo que la define es que el control del proceso habitacional está en manos de un grupo organizado (promotor social), independientemente de que la construcción la realice un tercero (constructora privada), de que el sector público haya integrado tierra proveniente de sus propias reservas, u otro tipo de recursos y, de que la asesoría técnica la proporcione un asesor no gubernamental (ONG).

De hecho, la producción social de vivienda es la que resulta más flexible a la participación de otros agentes. La producción controlada por promotores privados difícilmente acepta la incorporación de los beneficiarios en el proceso productivo, por ejemplo, combinando autoconstrucción

y mano de obra pagada. Por tender a la sistematización de las tareas y al manejo de tiempos estrictos, resulta mucho más rígida. Además busca, como ya quedó dicho, controlar todos los elementos que puedan significar utilidades, por lo que, incluso, trata de limitar la participación del Estado al suministro de recursos financieros subsidiados, la dotación de infraestructura básica y la simplificación y acortamiento de los trámites burocráticos implicados en los procesos habitacionales. Esta forma de producción rehuye, sin embargo, la responsabilidad de recuperar los créditos.

La producción bajo control de los agentes estatales demostró, en algunos casos, flexibilidad en la participación puntual de otros agentes sociales o privados, principalmente en la fase de producción, incorporando, según el tipo de programa, a constructoras privadas o mano de obra voluntaria.

b) Apoyo a los agentes en las diversas fases del proceso habitacional

A partir de la conceptualización de la vivienda anteriormente presentada, se identificaron cuatro fases del proceso habitacional: planeación, producción, distribución y recuperación. Por cada una de ellas se ubicaron aspectos en que el apoyo estatal, tanto en lo financiero como en lo técnico, social y administrativo, podría impulsar, viabilizar y hacer más eficiente y eficaz la participación de los diversos agentes.

Algunos ejemplos ilustran lo dicho: los promotores, tanto públicos como privados, contaban por lo general con amplia experiencia en el desarrollo de programas de vivienda dentro del concepto tradicional de producir para un cliente abstracto que sería identificado al final de la fase de producción. Generalmente producían viviendas mínimas, terminadas, que se vendían en el mercado o se asignaban a sujetos individuales de acuerdo a características específicas de crédito fijadas por los organismos financieros.

El promotor terminaba su trabajo con la asignación o venta de las viviendas y, la recuperación quedaba a cargo del banco o del organismo financiero.

El Fonhapo orientó su trabajo de forma diferente, ya que exigió la **identificación de la demanda desde la fase de planeación** y abrió posibilidades de participación activa a lo largo de todo el proceso.

El Fonhapo privilegió la **producción de vivienda progresiva** sobre la mínima terminada, lo que exigió a los promotores el desarrollo de nuevos conceptos de diseño y construcción a los que no estaban acostumbrados.

La **adjudicación** debía hacerse **al grupo demandante identificado desde el inicio**, con objeto de mantener los costos finales a su alcance y de impedir el filtraje de compradores de mayor ingreso —práctica muy socorrida por los promotores privados. El Fonhapo no otorgaba créditos individuales sino globales al promotor del programa. Esto hizo que la **recuperación de los créditos** fuese **responsabilidad del promotor**, quien se obligaba a entregar, en pagos periódicos únicos, las recuperaciones.

Todas estas condicionantes orientadas a garantizar que se trabajara en apoyo de la población objetivo del Fonhapo y a descentralizar en el promotor y en el beneficiario parte importante de la gestión y del control de las diversas fases del proceso habitacional, exigieron desarrollar por parte del Fonhapo funciones de **información, orientación, capacitación y difusión** que resultaron vitales para la operación fluida del nuevo sistema.

c) Relación con los diferentes actores

I. CON OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Como entidad pública, el Fonhapo quedó sujeto a las políticas establecidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y a las financieras dictadas por su fiduciaria, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

Durante el sexenio 1983-1988 hubo cuatro cambios de secretario de la Sedue lo que repercutió en las relaciones entre ambas entidades, las cuales variaron desde el apoyo más amplio a las

políticas y estrategias que veníamos desarrollando, hasta situaciones poco constructivas respecto a la proyección social del organismo. Se llegó incluso a cuestionar la conveniencia de apoyar a grupos organizados y a proponer que se trabajara, en cambio, con los promotores privados de vivienda.

Estas circunstancias obligaron a trabajar 'en la cuerda floja', principalmente en el período 1985-1987, en el que, además el Fonhapo fue fuertemente impactado en su operación, como consecuencia de los sismos de septiembre de 1985.¹⁸

El cumplimiento eficiente de las metas trazadas, el apego a las políticas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Vivienda y la gran aceptación que tenía el Fonhapo por la mayor parte de los gobiernos estatales, permitieron ganar la confianza de su Comité Técnico¹⁹ y recibir su respaldo para proseguir con el proyecto que nos habíamos trazado, a pesar de las múltiples presiones que se recibían.

Dentro de un sistema político como el mexicano, que basa su fuerza en la disciplina partidaria y en la lealtad personal a los jefes inmediatos y más altos, fue difícil, para quienes no teníamos filiación política ni relación con el partido oficial, hacer valer nuestra lealtad prioritaria a la causa de los sectores populares. Fue posible, sin embargo, defender el proyecto del Fonhapo enfrentando con firmeza de pensamiento y actitud respetuosa, flexible y abierta al diálogo, todas aquellas instrucciones y presiones que pudieran poner en riesgo la orientación social del organismo.

II. CON EL SECTOR PRIVADO

No obstante el interés que se puso en que el Fonhapo fuese un instrumento diseñado en apoyo de las iniciativas y esfuerzos organizados de la población demandante de vivienda y de la lógica productiva del sector social organizado, el sector privado tuvo siempre un espacio importante para actuar dentro de sus programas.

La mayor parte de los trabajos de urbanización y construcción fue realizada por empresas privadas.

También se dieron casos de proyectos ges-

tionados por promotores privados. Sin embargo, se procuraron evitar siempre los círculos especulativos que se dan en este tipo de promociones en los que un solo promotor vende la tierra, diseña, construye, vende la vivienda y, en casos, utiliza materiales y componentes producidos por su grupo empresarial y hasta financia parte del programa, no sólo obteniendo utilidades en cada paso sino controlando, en interés propio, la integración final del precio al beneficiario.

A la firma de los contratos de crédito, el Fonhapo otorgaba al promotor un anticipo equivalente, por lo general, al total de los materiales de construcción, lo que resultaba muy conveniente al constructor en una época de alta inflación. A la vez, se implantaban controles muy estrictos para garantizar el cumplimiento de los calendarios de obra y evitar escalamientos injustificados.

Se buscaba canalizar la experiencia, creatividad y capacidad productiva de la empresa privada en apoyo de la vivienda popular, cuidando que estas cualidades tuvieran un impacto directo en el precio final en favor del beneficiario y no sólo en las utilidades del constructor.

A estos mismos efectos se buscó promover la participación de la industria en la producción de vivienda y sus componentes. Destaca al respecto la organización de dos concursos nacionales de vivienda. En ellos se invitó a participar a industriales para que, en asociación con constructores y diseñadores, propusieran nuevos sistemas constructivos y materiales que permitieran producir más y mejor vivienda por un precio fijo establecido, de acuerdo a la capacidad de pago de la población objetivo del Fonhapo.

En el primer concurso se invitó a participar a industriales productores de materiales de construcción y de componentes prefabricados. Al segundo se invitó a la industria maderera, afectada en esos días por la crisis económica que atravesaba el país. Los proyectos premiados en ambos concursos se construyeron con el apoyo financiero del Fonhapo.²⁰ Asimismo, se alentó la utilización en sus programas de algunos sistemas constructivos que, pese a no haber obtenido los primeros premios, mostraron tener cualidades y estar suficientemente experimentados.

Para avanzar en la experimentación de otros sistemas en proceso avanzado de desarrollo tecnológico, se incluyó en todos los contratos de financiamiento del Fonhapo, una cláusula que autorizaba al acreditado a realizar 1% del total de acciones contratadas mediante nuevos sistemas de su interés.

Se establecieron, además, un registro de contratistas y otro de tecnologías adecuadas para la vivienda popular, en los que, después de una cuidadosa evaluación de componentes, tecnologías y sistemas constructivos propuestos por profesionales o grupos empresariales, se autorizaba su utilización en programas con financiamiento del Fonhapo. Estas y otras medidas se orientaron a alentar la participación creativa y auténticamente emprendedora del sector privado y de los profesionales en apoyo de la vivienda popular.

Se les retaba a poner en práctica aquellas cualidades que supuestamente les son características y se les ofrecía la oportunidad de ejercer un papel más digno y socialmente útil que el de meros negociadores de vivienda o vendedores de servicios.

III. CON EL SECTOR SOCIAL ORGANIZADO

El Fonhapo fue concebido para apoyar las iniciativas organizadas del sector social, lo que de entrada definía la priorización que se daba a la relación con los grupos de solicitantes de vivienda que se acercaban a la institución.

Esta relación no fue fácil, pues la apertura de espacios democráticos desde las entidades vinculadas al Estado conlleva el surgimiento de múltiples presiones, tanto de los propios grupos organizados que buscaban, legítimamente, hacer operar en forma efectiva y pronta al organismo en apoyo de sus demandas, rebasando en muchas ocasiones los límites de lo posible, como de las autoridades sectoriales, inquietas por la apertura "innecesaria" de estos espacios a grupos contestatarios. Incluso presiones internas de algunos compañeros de trabajo poco acostumbrados a dialogar con grupos populares en lucha por sus derechos más elementales.

Además, en un contexto político como el mexicano donde existe una fuerte tradición de ma-

nipulación política de las demandas del pueblo, de clientelismo, paternalismo y manejo discrecional de los recursos del Estado, se hace aún más difícil establecer relaciones horizontales basadas en el cumplimiento de derechos y obligaciones por ambas partes.

A pesar de estas dificultades, durante el período que analizamos, se buscó establecer una nueva forma de relación con las organizaciones sociales basada en el establecimiento de reglas claras del juego, trato digno y flexibilidad dentro de los marcos legales y reglamentarios establecidos.

Si bien no se hacían concesiones que implicaran modificación arbitraria de las reglas establecidas para responder a presiones de entidades oficiales, organizaciones populares, o de grupos políticos, se buscó escuchar los argumentos que esgrimían y explorar salidas posibles dentro del amplio abanico de posibilidades que brindaba el propio sistema financiero del Fonhapo.

Ante temas recurrentes en las protestas y propuestas provenientes principalmente de los grupos beneficiarios, se abrieron espacios para su estudio y valoración que muchas veces llevaron a proponer cambios importantes en las reglas de operación vigentes.

Tal fue el caso que se dio a finales de 1985, cuando los impactos de un creciente proceso inflacionario afectaron la capacidad real de pago de los grupos populares de acuerdo con las reglas vigentes. En esa ocasión y recurriendo al espacio neutral que nos abrió la Universidad Autónoma Metropolitana, se realizó un evento al que fueron convocados grupos de acreditados, las ONG que los asesoraban, algunos académicos y profesionales interesados y funcionarios del propio Fonhapo. Los análisis y propuestas recogidas en este evento llevaron a realizar una importante modificación en las reglas de operación del organismo.

Aunque el establecimiento y respeto por ambas partes de las reglas del juego permitió dignificar la relación entre ellas, no fue suficiente para estimular una más efectiva participación del sector social organizado en sus procesos habitacionales.

De allí la importancia de recordar lo ya mencionado en los incisos b I y b II del capítulo 4 de **Estrategias**, sobre las actividades que desarrolló

el Fonhapo para potenciar la producción social de vivienda. También lo ya comentado en los incisos a y b de este capítulo.

IV. CON LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

La producción social de vivienda cuenta, como uno de sus apoyos importantes, con los centros de asesoría no gubernamentales.

Desde el inicio de las operaciones de la nueva administración en 1983 se recurrió a ellos para colaborar con el Fonhapo en la identificación de grupos preparados para gestionar créditos y para asesorarlos.

Aunque el Fonhapo no estableció una relación de exclusividad con las ONG existentes en México para intervenir en la asesoría de programas promovidos por las organizaciones sociales, sí se dio prioridad al trato con ellas. Esto se fundamentó en el hecho de que tenían una amplia experiencia en la asesoría integral de proyectos habitacionales autogestionarios, cubriendo aspectos sociales, técnicos, financieros, legales, contables y administrativos.

Se les invitó a proponer un arancel que el Fonhapo pudiera reconocer como orientación en la fijación de los costos que, por concepto de asesoría, podrían pagar sus acreditados.

Se estableció, incluso, una línea de crédito para apoyar los costos de instalación y la operación inicial de nuevos centros de asesoría. Esta fue poco utilizada, dadas las condiciones inestables que caracterizan el surgimiento de este tipo de organizaciones y su preferencia por recurrir a fuentes internacionales más flexibles y menos riesgosas. También al hecho de que se aplicó a nuevos grupos que pretendían integrarse y no a apoyar y fortalecer a los ya existentes, lo cual hubiese contribuido mucho a su consolidación y expansión.

Se les invitó a participar también como entidades consultoras y se les contrataron algunos trabajos en los que pudieran aportar su amplia experiencia social y técnica. Fue así como se produjo el *Manual de Operación de Programas de Vivienda promovidos por Grupos Sociales* en el que el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A.C.,

Cenvi, aportó su vasta experiencia acumulada como centro asesor.

El limitado número de ONG trabajando en el campo de la vivienda y la escasa familiaridad e interés de las autoridades sectoriales en este tipo de organismos, impidió que el Fonhapo pudiera ir más lejos en su fomento y regulación. Por otra parte, las propias condicionantes externas que habían limitado su desarrollo y multiplicación, operaron limitando sus posibilidades de asumir un papel más relevante y una producción de mayor escala dentro de los programas del Fonhapo.

La relación con las ONG pudo haber sido más significativa de haberse podido estimular su participación en los programas bajo gestión de grupos organizados que no contaran con asesoría, de haberse reconocido oficialmente un arancel más justo capaz de cubrir los costos de los diversos aspectos que contempla una asesoría integral y de haberse establecido procedimientos legales y crediticios que permitieran garantizar el pago de estos servicios por los acreditados del fondo.

La falta de estos procedimientos llevó a que, en muchos casos los acreditados pusieran en última prioridad el pago a sus asesores, lo que limitó en mucho la capacidad de crecimiento de éstos y sus posibilidades de asumir programas mayores. Pese a ello, fueron muchos y muy ricos en aportaciones los programas desarrollados con apoyo de las ONG y algunos grupos independientes de asesoría profesional. Durante ese tiempo se empezó a dar el caso de grupos de asesoría constituidos a lo interno de algunas de las organizaciones populares más grandes, lo que abrió nuevas posibilidades de apoyo y de acumulación de experiencia al sistema de producción social de vivienda.

V. CON EL BANCO MUNDIAL

Durante el nuevo gobierno (1988-1994), se han esgrimido las condicionantes que impone el Banco Mundial, como razones para minimizar los subsidios, eliminar o al menos reducir el financiamiento de suelo para vivienda y obligar a que todas las obras se sujeten a concurso, incluso internacional. Esto ha venido reduciendo las posibilidades de responder a las necesidades y a la

forma de producción que caracteriza a los grupos organizados, poniéndolos en desventaja frente a los promotores públicos y privados.

Al negociarse, entre 1984 y 1985, el primer crédito que el Banco Mundial otorgaba al gobierno mexicano para aplicarse en los programas del Fonhapo, existían ya tales condicionantes; utilizando argumentos sustentados en nuestra práctica cotidiana fue posible negociar con el Banco Mundial tanto un nivel adecuado de subsidio como el que, con los recursos que aportaba el gobierno de México, se pudiera financiar la adquisición de suelo para destinarse a programas habitacionales. También el que parte importante de los créditos pudiera ser realizada por autoconstrucción o autogestión de sus beneficiarios sin estar sujeta a concurso. Esto permitió dar un fuerte impulso a la producción social organizada.

Se mantuvo en esos años una posición firme ante el Banco Mundial en cuestiones que pudieran afectar los objetivos sociales del Fonhapo y los procesos de producción social organizada.

La flexibilización de las propias reglas del Banco Mundial en beneficio de los grupos sociales fue posible, también, gracias al cumplimiento de nuestras metas anuales y al cuidado que se puso en hacer efectivos los procedimientos de operación y redescuento de los créditos acordados con este organismo y con nuestra fiduciaria (Banobras).

VI. CON EL PERSONAL A LO INTERNO DEL FONHAPO

Los grandes avances y los logros alcanzados en el período 1983-1988 no hubieran sido posibles sin el alto compromiso y disposición alcanzados por la mayor parte del personal que laboraba en la institución.

¿Cómo fue posible alcanzar tal compromiso dentro de una institución burocrática? En primer término la constitución reciente del organismo y su rápido crecimiento nos permitieron seleccionar, con mucho cuidado, a la mayor parte de nuestros colaboradores. Pero, más importante que eso fue la aplicación de criterios administrativos que recurrieron más a alentar la partici-

pación creativa, responsable y comprometida, que a los controles y rutinas burocráticos.

Algunos ejemplos:

La oposición que tuvimos desde la Dirección de implantar relojes checadores, enfrentando incluso a nuestra propia área administrativa y a la contraloría interna, para poder dar un peso mayor a la responsabilidad de cumplir con las tareas asignadas antes que con horarios rígidos de escritorio. Es más, se manejó un criterio muy flexible para que cada quien integrara su horario de la forma que mejor se ajustara a sus necesidades, exigiendo 5 horas de tiempo compartido por todos y dejando las tres restantes a ser acomodadas antes o después de ese horario básico. Por supuesto que esto se prestó a algunos abusos, pero permitió que la mayor parte del personal se sintiera más respetado y, a la vez, retado a responder con su mejor esfuerzo.

Desde la Dirección no se exigió, como es común en el sector público mexicano, la permanencia del personal de confianza hasta el retiro del jefe inmediato, el trabajo durante fines de semana o el sacrificio de los períodos vacacionales. Si muchos compañeros lo hicieron, fue por convicción personal de cumplir responsablemente con su parte del trabajo. Muchos compañeros, principalmente de las áreas social y técnica, debían asistir a reuniones de los grupos en fines de semana y lo hicieron siempre sin exigir compensaciones extraordinarias, contando tan sólo con tiempos equivalentes durante la semana para descansar.

Otro aspecto importante fue el promover la participación creativa del personal en el diseño de los procedimientos e instrumentos de trabajo y en la gestión operativa de su área de responsabilidad. Muy significativo al respecto fue el reto abierto a todas las áreas del fideicomiso para el diseño del nuevo sistema de financiamiento que entraría en vigor a principios de 1986, ante la obvia molestia del área financiera responsable del tema. El reto funcionó, las propuestas que respondieron mejor a las condicionantes planteadas por la Dirección en base a lo recogido en la consulta pública mencionada en el inciso III de este capítulo, surgieron del área de planeación y de la de contraloría interna

y fueron desarrolladas por arquitectos más que por expertos financieros. Estos colaboraron finalmente en su ajuste, implantación y puesta en marcha.

Otro aspecto importante fue el combate a los cotos de poder burocrático que surgen naturalmente al interior de las instituciones. El objetivo social a perseguir era atender, con la mayor celeridad posible, a los acreditados. El institucional era cumplir con nuestras propias metas. No se podía entonces aceptar que barreras burocráticas internas actuaran en contra. Al efecto se escogieron, entre los compañeros que mostraban mayor compromiso y capacidad de trabajo, coordinadores de proyecto que operaban en determinada región del país, integrando promociones y moviéndolas dentro de las distintas gerencias del fideicomiso, hasta lograr su aprobación y su contratación. Una vez contratados los créditos permanecían como responsables de darles seguimiento y de canalizar los apoyos especializados que fueran necesarios para el buen desarrollo de las obras, la entrega oportuna a los beneficiarios y el cierre satisfactorio del crédito. En una primera fase de desarrollo del fideicomiso, estos coordinadores tenían derecho de picaporte en todas las gerencias y participaban en reuniones mensuales con la Dirección y los gerentes para dirimir problemas y superar obstáculos.

Una vez creadas las delegaciones regionales, esta tarea se realizaba descentralizadamente en cada delegación en una primera instancia y, se convertía en responsabilidad del delegado ante las oficinas centrales, en las que éste mantuvo también el derecho de picaporte.

Notas:

- 18 Los fuertes sismos de septiembre de 1985, afectaron una gran extensión de la Ciudad de México y tuvieron graves consecuencias en la Unidad Nonoalco Tlatelolco administrada por el Fonhapo como parte del patrimonio que heredara de Banobras en 1981. Esta situación y la destrucción de viejas viviendas en vecindades del centro de la ciudad, impactaron fuertemente la actividad del Fonhapo entre esa fecha y finales de 1987.

El Fonhapo debió enfrentar, inicialmente, graves situaciones de pérdidas de vidas y materiales originadas por problemas existentes en la Unidad Nonoalco Tlatelolco desde la concepción misma del conjunto y su construcción a principios de los años 60, agudizadas por una serie de fallas de mantenimiento y operación acumuladas a lo largo de más de 20 años.

Poco tiempo después, el Fonhapo fue el encargado por el gobierno federal de negociar y administrar un complemento al crédito vigente con el Banco Mundial, orientado a la reconstrucción de las viviendas afectadas en el centro de la ciudad y en el estado de Jalisco. Esto obligó a destinar parte del equipo humano más capacitado del Fonhapo a las tareas de documentación de los créditos en los organismos creados al efecto por el gobierno (Renovación Habitacional Popular y Fase II), para garantizar un rápido proceso de redescuento ante el Banco Mundial.

- 19 En el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fonhapo, presidido por el Subsecretario de Vivienda como entidad sectorial coordinadora, estaban representadas también la Secretaría de Programación y Presupuesto en su calidad de fideicomitente único del Gobierno Federal; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Fondo de Operación y Descuento Bancario

a la Vivienda del Banco de México (Fovi); la Secretaría de la Contraloría General de la República en su calidad de comisario y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) en su calidad de fiduciario. Estos dos últimos concurrían con voz pero sin voto.

- 20 En el primer concurso nacional participaron 32 empresas. Se concursaron 3,400 viviendas en cuatro localidades de tres estados de la república: México, Morelos y Tlaxcala.

En el segundo participaron 24 fabricantes de productos madereros, 8 grupos de fabricantes y diseñadores, 12 grupos de constructores, 3 de constructores diseñadores, 4 de constructores fabricantes y 22 grupos de diseñadores. El concurso consistió de dos temas: en el primero se concursaron y realizaron 1,824 viviendas en cuatro ciudades de los estados de Chiapas, Durango, Guerrero y Michoacán. El segundo consistió en el diseño de prototipos de vivienda inicial prefabricada para integrar un techo básico a los programas de lotes y servicios, mismo que pudiera ser montado en pocas horas por los propios beneficiarios de estos programas.

La idea de promover estos concursos fue mantenida en el siguiente gobierno por la Secretaría de Desarrollo Social la cual, en su calidad de cabeza de sector, realizó dos concursos nacionales de tecnologías para la vivienda de interés social, en 1992 y 1994.

7

RESULTADOS EN CIFRAS

¿Qué impactos concretos tuvo la operación del Fonhapo en el período 1983-1988 como resultado de la aplicación de los criterios, políticas y estrategias descritos en los capítulos que anteceden?

Para responder a esta cuestión, sin entrar en demasiados detalles, he recurrido a la presentación de algunos indicadores organizados de acuerdo a las estrategias descritas en el capítulo 4. Las cifras están tomadas de la estadística oficial producida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Sedue,²¹ del informe preparado por la Dirección del Fonhapo al término del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid,²² del programa de mediano plazo del fideicomiso²³ y del programa de evaluación interna del organismo, realizado en 1986.²⁴

a) Resultados en cuanto a la producción masiva de vivienda y la calidad de los productos financiados

I. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS CUANTITATIVAS

En cuanto al cumplimiento de la meta de producir 295 mil acciones de vivienda en el sexenio, partiendo de terminar 17,933 en el primer año, para alcanzar 114 mil terminadas en el último, se logró lo siguiente:

Cuadro 1

TOTAL DE ACCIONES TERMINADAS 1983-1988

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Programado/año	17 933	26 043	62 797	34 065	40 100	114 000
Programado acumulado	17 933	43 976	106 773	140 838	180 938	294 938
Realizado/año	7 467	27 002	30 535	58 898	60 162	61 004
Realizado acumulado	7 467	34 469	65 004	123 902	184 064	245 068

Fuente: Estadística de vivienda 1983-1988,²¹ Informe del Fonhapo, 1988.²²

La meta global programada se cumplió en un 83%, destacando el hecho de que en 1987, incluso se superó la meta acumulada programada.

Al cierre de 1982 se tenían 17 933 acciones en proceso, de las cuales sólo fue posible terminar 7467 en 1983. A partir de entonces la producción se incrementa anualmente en forma consistente para estabilizarse en los últimos tres años en alrededor de 60 mil acciones terminadas por año. Esta cifra es equivalente a un 25% del total estimado de necesidades anuales por incremento de la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo.²⁵ La cifra de acciones terminadas acumulada durante el sexenio (245 068) representa, a su vez, el 17.8% del total de las necesidades estimadas en ese período, por incremento de la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo (1 376 940).

II. CONTRIBUCIÓN DEL FONHAPO AL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

Si bien la cantidad de familias apoyadas por el Fonhapo no es significativa en relación a las necesidades globales del país, lo es en relación al limitado presupuesto que manejó el organismo entre 1983 y 1988. En relación a los totales manifestados por el Programa Nacional de Vivienda (Pronavi) en el sexenio, el Fonhapo alcanzó a atender al 17.5% de las familias beneficiadas con sólo un 4.2% de la inversión total ejercida.

En los 3 últimos años del sexenio, incluso benefició a más de una quinta parte de las familias atendidas por el Pronavi:

Cuadro 2

PARTICIPACION DEL FONHAPO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

(porcentaje de participación anual)²⁶

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
En la inversión	3.1	4.6	4.5	3.6	3.9	4.3
En las acciones (terminadas)	5.1	13.6	12.7	22.9	20.8	23.1

Fuente: Estadística de Vivienda 1983-1988²¹

III. IMPACTO DE LA DIVERSIDAD DE OPCIONES FINANCIERAS

Respecto a la necesidad de apoyar los procesos habitacionales del mayor número posible de solicitantes de vivienda, la flexibilidad del sistema financiero permitió ofrecerles diferentes opciones según sus necesidades y capacidad de pago.

Se trabajó tanto en apoyo de soluciones nuevas, con los programas de lotes y servicios y de vivienda progresiva y terminada, como en la adquisición, mejoramiento, consolidación y rehabilitación de viviendas existentes.

Los resultados para el sexenio son los siguientes:

Cuadro 3

TOTAL DE ACCIONES TERMINADAS ENTRE 1983 Y 1988 SEGUN TIPO DE PROGRAMA

Tipo de programa	Número acciones	Porcentaje
Lotes y servicios	72 487	29.5
Vivienda progresiva	108 846	44.4
Vivienda terminada	1 269	0.5
Mejoramiento de vivienda	58 511	23.9
Adquisición a terceros	3 955	1.6
TOTAL	245 068	100.0

Fuente: Estadística de Vivienda 1983-1988.²¹

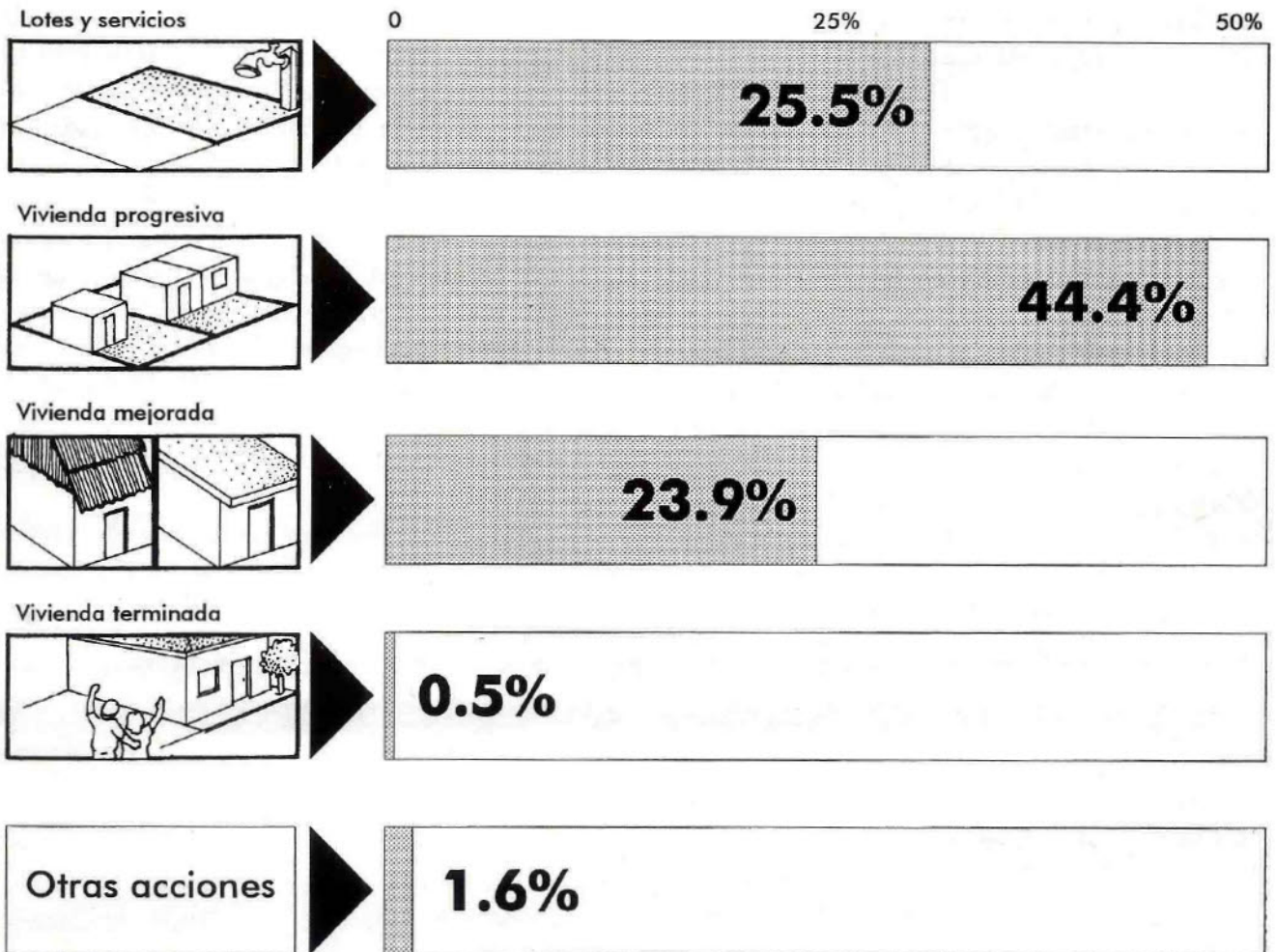
Cerca del 75% de los créditos se orientaron a apoyar nuevas soluciones y un 25% al mejoramiento y consolidación del inventario existente. Cerca de la mitad de los financiamientos se destinó a la producción de viviendas nuevas.

Se otorgaron, también, créditos para la instalación y operación de 57 parques de materiales y se adquirieron 75 has de reservas territoriales para el desarrollo de programas de vivienda.²⁷

El Fonhapo produjo muy poca vivienda terminada lo que le permitió apoyar a un número mayor de familias en los aspectos más críticos de su proceso habitacional. En 1988, por ejemplo, la vivienda terminada producida por los diferentes organismos equivalió a entre 3 y 4 viviendas progresivas producidas por el Fonhapo.²⁸

Dosificación por tipo de programa

Gráfica 2



IV. ALCANCE DE LAS ACCIONES FINANCIADAS

Cabe revisar la calidad promedio de las acciones financiadas por el Fonhapo para tener una visión más completa del impacto de su trabajo.

Lotes y servicios. De acuerdo al informe de la Dirección a 1988,²² los programas de lotes y servicios financiaron en promedio lotes de 149.6 m², incluyendo agua en el 95.4% de los casos, drenaje en 91.5%, electrificación en 100%, alumbrado en el 66%, guarniciones en el 72.2%, banquetas en el 41.71% y algún tipo de pavimento en el 43.5%.

Los programas de lotes y servicios fueron demandados principalmente por los institutos estatales de vivienda y se produjeron predominantemente en zonas de expansión de las ciudades medias del país.

Vivienda progresiva. El lote promedio de los programas de vivienda progresiva fue de 126.1 m². Los programas incluyeron el financiamiento de agua en el 96.6% de los casos, drenaje en 91.2%, electrificación en 100%, alumbrado en 88.3%, guarniciones en 61.1%, banquetas en 47.6% y algún tipo de pavimento en 46.3%.

La superficie promedio del pie de casa financiado en estos programas fue de 39.7 m² que, por lo general, incluía espacio de usos múltiples, espacio para cocinar, baño y una o dos recámaras. En muchos casos se incluyeron preparaciones para la ampliación futura de las viviendas tales como cimentaciones, algún muro, escaleras, etc.

Los programas de vivienda progresiva fueron los más demandados por parte de los diferentes acreditados, principalmente por los grupos organizados. Se realizaron tanto en zonas de expansión de las ciudades medias como en zonas de expansión y saturación en las áreas metropolitanas. El acceso a recursos financieros para la adquisición de suelo y el pago de asesoría técnica permitió que los grupos organizados pudieran participar ampliamente en la producción de este tipo de vivienda.

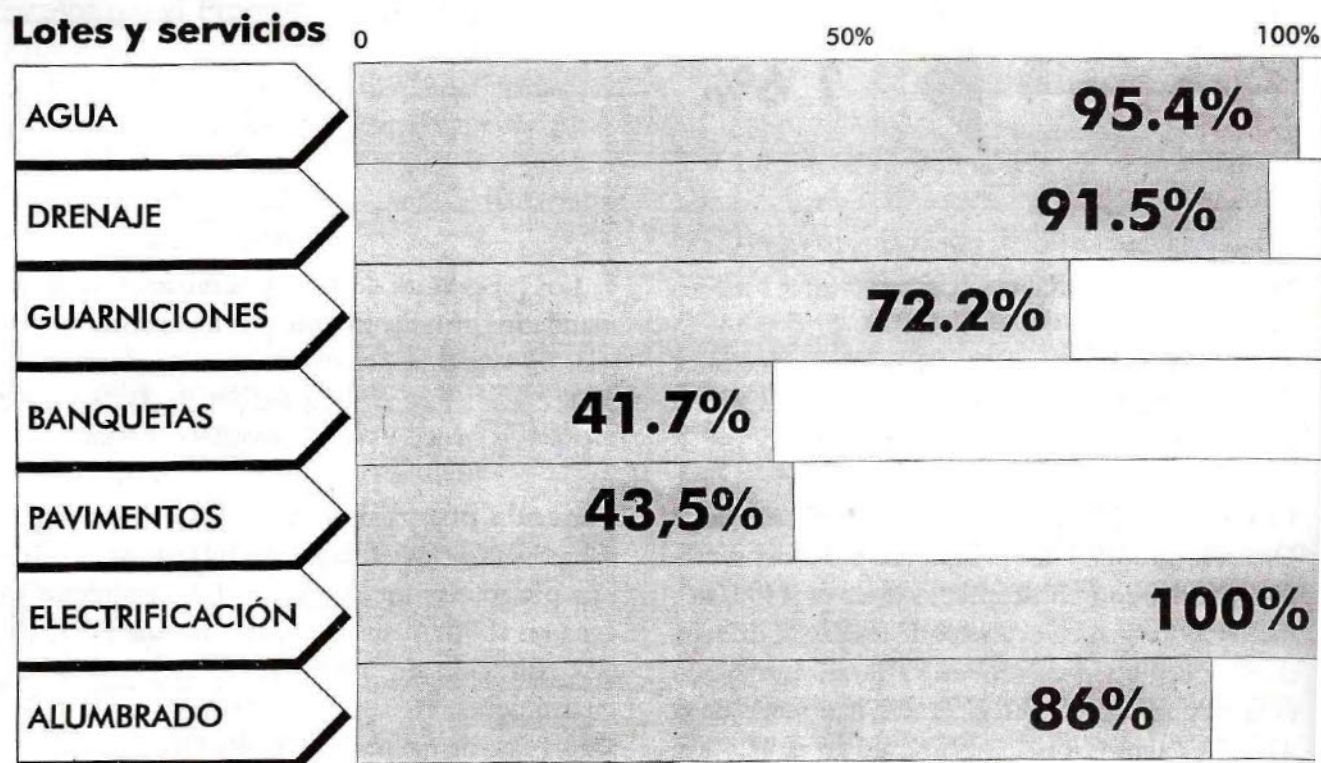
Mejoramiento de vivienda. Este programa abarcó una gran variedad de acciones: la adquisi-

ción de la propiedad, principalmente de la vivienda arrendada en las zonas deterioradas del centro de la ciudad de México; la introducción y el mejoramiento de servicios de infraestructura como agua, drenaje y electrificación, principalmente en ciudades de crecimiento explosivo como las fronterizas, las costeras de fuerte desarrollo turístico y las metropolitanas; también se orientó a adquirir la tierra y a ampliar y consolidar los servicios y la vivienda en asentamientos en proceso de regularización, muchas veces en coordinación con los parques de materiales financiados por el propio Fonhapo; operó también en las zonas rurales en la introducción de algunos servicios y principalmente en la ampliación y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la vivienda existente, fuera por autoconstrucción o mediante la participación de mano de obra contratada.

Como puede verse en las cifras y observacio-

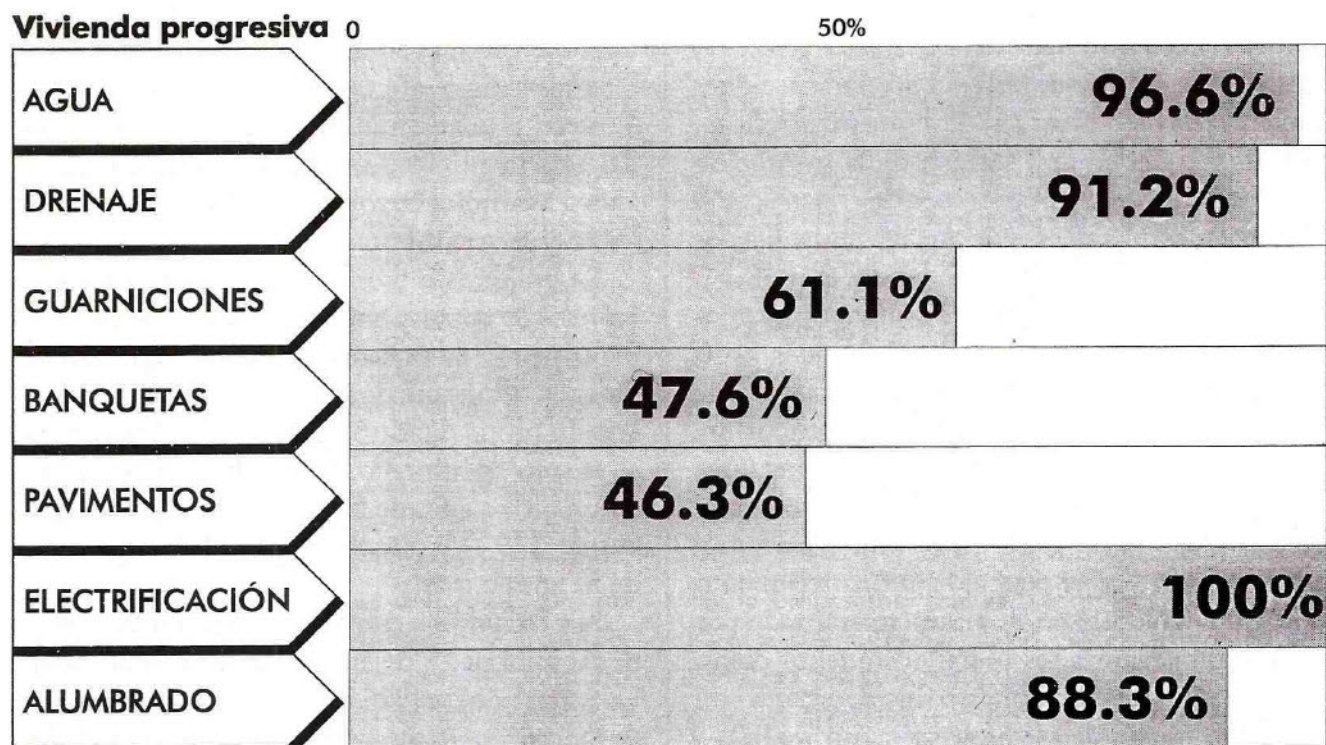
Servicios financiados en los programas del Fonhapo

Gráfica 3



Servicios financiados en los programas del Fonhapo (continúa)

Gráfica 3



nes anotadas arriba, la actividad del Fonhapo se orientó a resolver aspectos sustantivos para los beneficiarios de sus programas en cuanto a accesibilidad al suelo, a los servicios básicos y a los insumos fundamentales para poner en marcha un proceso sólido de producción progresiva de su vivienda o de mejoramiento de sus condiciones habitacionales. No se trató de programas de raya de cal, letrinización, pintura de fachadas o mero mantenimiento. Se buscó armonizar la política de atención masiva de necesidades con el logro de condiciones materiales del hábitat que garantizaran, al menos, un mínimo de bienestar y dignidad.

V. COSTO PROMEDIO DE LAS ACCIONES

Para complementar la información cuantitativa sobre la actividad del Fonhapo entre 1983 y 1988, es conveniente dar los costos promedio alcanzados por tipo de programa. Para tener una base

comparativa con las características del sistema de financiamiento expresadas en el capítulo 5, se expresan los costos promedio en veces el salario mínimo regional diario (vsmrd).

Cuadro 4

COSTOS PROMEDIO DE LAS ACCIONES TERMINADAS 1983-1988		
Tipo de acción	Tope máximo fijado en las reglas de operación (en vsmrd)	Costo promedio en el sexenio (en vsmrd)
Conjunto de las acciones	2 000	783.61
Lotes y servicios	600	353.84
Vivienda progresiva	2 000	1 377.54
Mejoramiento vivienda	1 150	252.26

Fuente: Informe de la Dirección, 1988.²²

Además de responder a la política de apoyo al mayor número posible de familias con los recursos disponibles, estas cifras reflejan el esfuerzo por acercar los financiamientos a los grupos de más bajo ingreso. En muchos casos se logró atender a personas con ingresos entre 0.5 y 1 veces el salario mínimo, lo que obligó a producir acciones muy baratas (ver inciso 7 a). Por otra parte reflejan el esfuerzo del equipo técnico de la institución por cuidar de cerca los procesos de construcción para evitar escalamientos de precios injustificados y mantener un buen ritmo en las obras.

Son resultado también de la política de establecer mecanismos de control social desde la etapa de planeación de un crédito y de la posición de muchos acreditados, principalmente grupos organizados, de aportar esfuerzo y algunos insumos en especie para mantener los créditos en el límite de su capacidad de pago. Esto último permitió, adicionalmente, que pese al bajo financiamiento obtenido del Fonhapo, el producto realizado por los grupos organizados fuera, en muchos casos, mejor que el ofrecido por otro tipo de actores con el mismo monto de crédito (ver inciso 7 a III).

b) Impacto social

I. ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

En el período 1983-1988 se hizo efectiva la política de destinar el 50% de las acciones terminadas a familias cuyo jefe tuviera ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo, en casos aún por abajo del salario mínimo oficial. El 50% restante se aplicó a familias cuyo jefe ganaba entre 1.5 y 2.5 veces el salario mínimo.²⁹

La política de otorgar los créditos a jefes de familia con dependientes económicos se cumplió plenamente. La evaluación realizada en 1988 indica el predominio de familias de 4 a 6 miembros con un promedio de 5.1 integrantes. De acuerdo al mismo documento, los créditos se otorgaron en un 88% a jefes de familia cuya edad fluctuaba entre los 19 y los 50 años y, en un 11%, a personas de 51 años o más.

No fue posible cumplir plenamente la política de dar prioridad a los jefes de familia no asalariados. La evaluación de 1986 indica que en 1985 un 57% de los créditos se otorgó a trabajadores asalariados,

Cobertura de los programas

Gráfica 4

Cobertura por nivel de ingresos

INGRESOS DE 0.5 A 1.5 VSM	50%
INGRESOS DE 1.5 A 2.5 VSM	50%

100%

Atención a no asalariados

NO ASALARIADOS	49.4%
ASALARIADOS	50.6%

100%

VSM: Veces Salario Mínimo

derechohabientes de alguno de los fondos de vivienda, 20% a asalariados eventuales sin prestaciones y un 23% a trabajadores por su cuenta.³⁰

El informe de la Dirección del Fonhapo 1983-1988 indica, sin embargo, una tendencia a la reducción de la participación de trabajadores asalariados en los programas del Fonhapo, ya que en los seis años, 49.4% de las acciones terminadas fueron asignadas a ellos.

II. LA MUJER COMO BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS

El Fonhapo promovió la política de que las mujeres fuesen aceptadas por los organismos promotores de programas habitacionales con pleno derecho a obtener créditos. La evaluación de 1986 indica que, en el período considerado, éstas recibieron un 30.7% de los créditos, cifra que indicaba una tendencia creciente con respecto a los primeros años de operación del fondo. Se dio el caso de algunos grupos organizados que tomaron la decisión de escriturar todas las viviendas a nombre de las mujeres, reconociendo que son éstas las que asumen la mayor responsabilidad en la gestión de la vivienda.

III. ADECUACIÓN AL INGRESO

La evaluación de 1986 registró un ingreso promedio de los jefes de familia de 1.8 veces el salario mínimo. Por tipo de programa los ingresos promedio fueron: lotes y servicios 1.6, mejoramiento de vivienda 1.8 y vivienda progresiva 2.1, lo que muestra la importancia de haber manejado una amplia gama de opciones programáticas para hacer accesible la vivienda a los diferentes estratos de su población objetivo. Estas cifras muestran, sin embargo, la dificultad de acceder, aun con las acciones más baratas, a la población de más bajo ingreso en un contexto nacional de fuerte inflación y estancamiento salarial.

Por otra parte se analizó también la existencia de ingresos adicionales en el grupo familiar, detectándose que en 13.3% de los casos el propio jefe de familia percibía algún ingreso complementario equivalente en promedio a 1 v.s.m. y que en algo

más de la tercera parte de los casos existía alguna aportación complementaria proveniente del cónyuge o de algún otro miembro de la familia, que en promedio alcanzó 1.2 v.s.m.

Los bajos costos por acción alcanzados en los programas del Fonhapo (ver inciso 7 a V), permitieron que la afectación al salario mínimo, base de cálculo para la amortización de los créditos, fuera en promedio del 17% en el período 83-88, cifra muy por abajo del tope máximo estipulado por las reglas de operación del organismo (25%).

Lo anterior, conjuntamente con la política de sólo afectar el ingreso del jefe de familia, permitió a muchos beneficiarios disponer de recursos adicionales para el desarrollo de sus viviendas.

IV. EFECTIVIDAD DEL CONCEPTO

"PROGRESIVIDAD DE LA VIVIENDA"

En la evaluación realizada por la Gerencia de Planeación del Fonhapo en 1986 al programa de 1985, se encontró que a un año de haberse entregado las acciones, el 37.8% de los beneficiarios había realizado algún trabajo de edificación o mejoramiento complementario, existiendo variantes importantes según tipo de programa:

Cuadro 5

PROGRESIVIDAD DE LAS ACCIONES A UN AÑO DE ENTREGADA		
Tipo de programa	Progresividad iniciada (%) ³¹	Superficie construida adicional (m ² promedio) ³²
Lotes y servicios	95.9	20
Vivienda progresiva	11.3	13
Mejoramiento de vivienda	40.2	24

Fuente: Programa de Evaluación, 1986.²⁴

La experiencia del Fonhapo muestra que cuando los apoyos estatales se orientan a resolver los aspectos de accesibilidad a la vivienda más críticos para la gente, se activa de inmediato una gran dinámica capaz de movilizar múltiples recursos sociales que contribuyen a consolidar los nuevos asentamientos y la vivienda, en un tiempo mucho

más corto y en mejores condiciones que cuando las familias sin techo y sin apoyos deben enfrentarse a la carencia de tierra, la falta de servicios, la compleja legalidad urbana y la dificultad de acceder a recursos financieros.

V. DESARROLLO DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

La generación de instrumentos y procedimientos específicos dentro del Fonhapo y el empeño puesto en apoyar las iniciativas organizadas de los solicitantes de vivienda en la gestión y control de sus propios procesos habitacionales permitió, que en el período 1983-1988, se originara un proceso creciente de involucramiento de este sector en la gestión y realización de los programas apoyados por el Fonhapo. La evolución al respecto es muy interesante. Al inicio de la operación de Fonhapo, entre 1981 y 1982, sólo se contrataron 2 créditos a grupos organizados que implicaron 958 acciones equivalentes a un 6% del total de acciones iniciadas en ese período.

Ya en 1983, gracias a la fuerte promoción realizada por la Gerencia Social, 25% del total de créditos contratados había sido promovido por grupos organizados. Para 1985 esta cifra había superado la promoción realizada por el sector público y había alcanzado un 67% con 119 créditos contratados desde 1981. Ya para 1986, el total de acciones iniciadas bajo promoción del sector social, había alcanzado una cifra cercana a las 50 000 y representaba un 25% del total.

A esa fecha el Fonhapo había contratado, desde el inicio de sus operaciones, 344 créditos con el sector social: 106 créditos con sociedades cooperativas, 215 con asociaciones y sociedades civiles, 20 con asociaciones rurales y ejidales y 3 con sindicatos.

Respecto a la productividad alcanzada por los grupos organizados, de acuerdo a un análisis realizado por la Gerencia de Planeación del Fonhapo con cifras de 500 créditos terminados a 1987, el número de acciones de los proyectos promovidos por ellos era menor al promovido por organismos públicos: 106 y 440 acciones respectivamente.

Sin embargo, en el caso de proyectos de vivien-

da progresiva, con mucho los más complejos, las diferencias eran menores, 202 y 413 acciones respectivamente. Hubo proyectos gestionados y producidos por grupos organizados de más de 1,000 viviendas.

En términos de los tiempos de ejecución de las obras de vivienda progresiva, los proyectos de los grupos sociales, pese a ser más pequeños, tomaron un promedio de 11 meses contra 10 meses promedio de los realizados por entidades públicas o promotores privados. Sin embargo, esto no generó diferencias sustantivas en los costos finales de uno u otro producto, ya que la mayor eficiencia de los primeros quedó compensada por la disminución de costos indirectos de los segundos.

Al respecto fue muy importante hacer entender a los técnicos del Fonhapo que una obra promovida por el sector social no podía estar sujeta a los mismos tiempos de ejecución de un constructor tradicional y que la forma de integrar los costos de las diferentes partidas de obra era distinta, lo cual no necesariamente significaba menor productividad y mayores costos finales al usuario.

c) Alcances de la descentralización

I. DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE PROGRAMAS HABITACIONALES

El inciso anterior muestra los alcances de la descentralización de la gestión de programas habitacionales hacia las organizaciones sociales, hecho que les permitió participar con el 52% de los créditos terminados durante el sexenio.

Se dio también un proceso importante de descentralización de la promoción pública de programas. Entre 1983 y 1988 el 80% de los créditos terminados por el sector público fue realizado principalmente por los institutos de vivienda e inmobiliarias estatales. Se estimuló también la participación creciente de organismos municipales, misma que alcanzó un 11% de los créditos terminados contra sólo un 9% producido por acreditados federales.

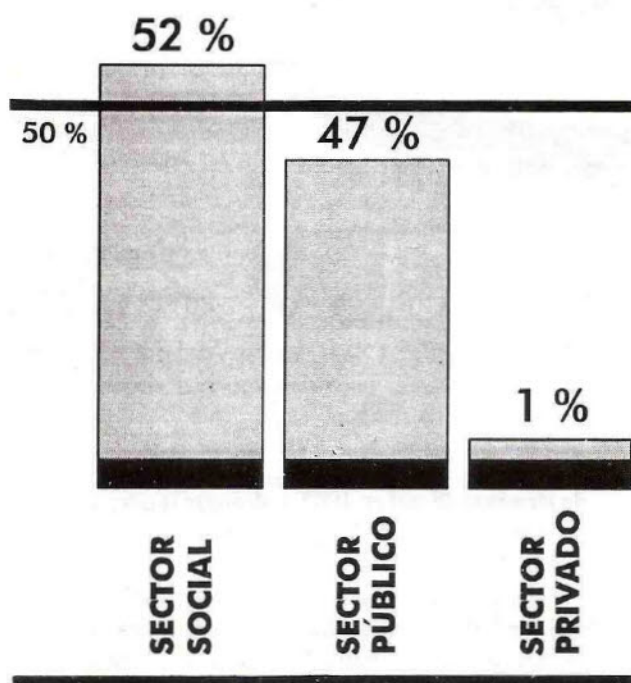
En conjunto el sector público participó con el

47% del total de créditos terminados en el sexenio.

En cuanto a promotor directo de programas del Fonhapo, el sector privado participó solamente con el 1% de los créditos terminados en el sexenio.

Créditos otorgados por sector

Gráfica 5



II. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

En lo territorial, ya para 1984 se había logrado apoyar programas en las 32 entidades que conforman la federación.

En el período 1983-1988, se realizaron programas en 56 de las 59 ciudades medias prioritarias, alcanzándose a realizar en ellas un 56% del total de acciones terminadas. Un 26% se realizó en áreas rurales y otras localidades y un 18% en las áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y México.

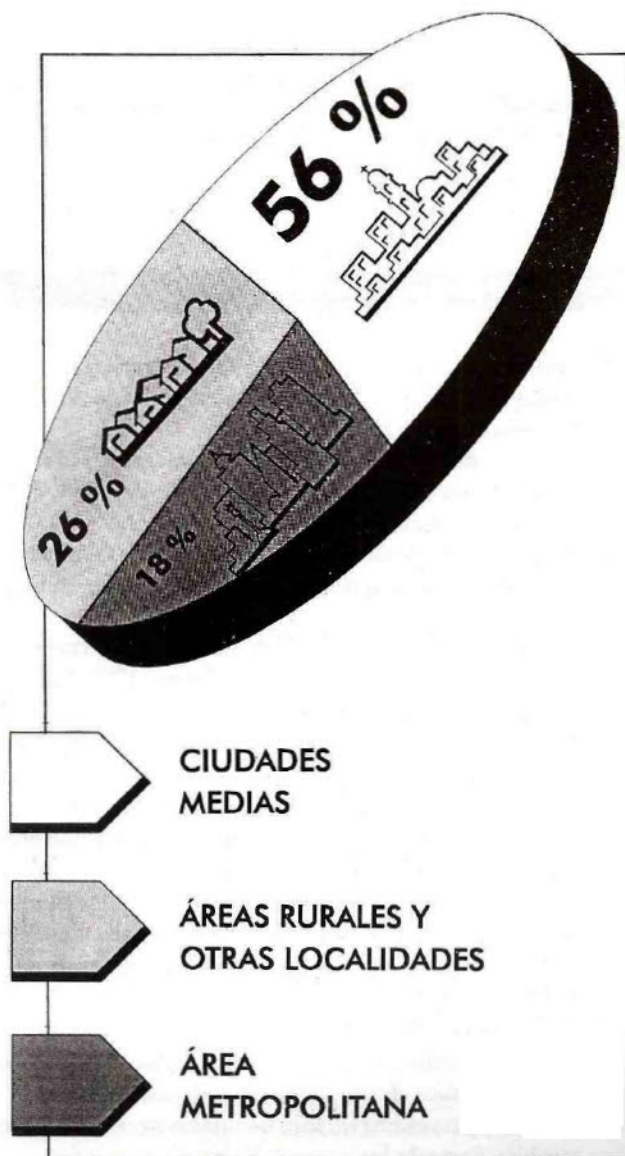
III. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Respecto a la descentralización administrativa del propio Fonhapo, en 1984 se abrieron

nueve delegaciones regionales a las que se trasladó personal altamente calificado del centro que conocía a fondo la operación del Fonhapo, mismo que fue encargado de formar personal técnico y administrativo contratado localmente. El proceso se fortaleció paulatinamente al asignarse a las delegaciones responsabilidades más amplias conforme se iban consolidando. En 1987 se abrió una décima delegación para atender los programas ubicados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Distribución por tipo de localidad

Gráfica 6





Notas:

- 21 Estadística de Vivienda, 1983-1988. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretaría de Vivienda. México, octubre, 1989.
- 22 Informe del Director General y Delegado Fiduciario Especial con cifras al mes de octubre de 1988. Fotocopiado Fonhapo, México, 1988.
- 23 Programa de Mediano Plazo 1986-1988. Gerencia de Planeación, Fonhapo. Fotocopiado. México, febrero, 1986.
- 24 Programa de Evaluación, 1986. Gerencia de Planeación, Fonhapo. Fotocopiado. México, febrero, 1987. Esta evaluación presenta los resultados del ejercicio 1985 del Fonhapo. La evaluación realizada midió, entre otros aspectos, el impacto de los programas sobre los beneficiarios, mediante la aplicación de 1559 entrevistas directas con una muestra (nh) estratificada con un cálculo de 90% de confiabilidad y un 15% de precisión.
- 25 El programa de mediano plazo del Fonhapo formulado en 1983 para el período 1983-1988, buscaba atender el 50% del total de nuevas necesidades de vivienda de su población objetivo (familias cuyo jefe ganara menos de 2.5 veces el salario mínimo), constituidas durante ese mismo período. Se pretendía además alcanzar una tasa de crecimiento de la oferta de vivienda mayor que la demanda para cubrir no sólo las nuevas necesidades, sino también parte de los rezagos. Se partía de la cifra inicial

de terminar 28 mil en 1983, y alcanzar la cifra de 166 mil en 1988 con un total de 465 mil a ser terminadas durante el sexenio.

El programa era muy ambicioso, lo que obligó a revisar en 1986 las metas originales a partir de lo alcanzado en términos reales hasta 1985 y de los recursos presupuestales disponibles. Se partió de igualar la meta a terminar en 1983 con el número de acciones en proceso provenientes del programa 1981-1982 (17 933) y se fijó un monto de 114 mil para ser terminadas en 1988. Programa de Mediano Plazo 1986-1988, Gerencia de Planeación.

Nuevamente resultó ambiciosa esta meta. Las dificultades de alcanzar las metas del programa original ya en 1985 y las de lograr las establecidas para el programa revisado, en particular la muy alta fijada para 1988, se debieron en parte a la imposibilidad de forzar demasiado los ritmos de crecimiento de la capacidad productiva de los distintos actores, principalmente los sociales. Pero fundamentalmente se debió al crecimiento real de los recursos de inversión frente a una alta inflación y su efecto en el acelerado crecimiento de los costos de la construcción que sufrió el país en esos años. No fue tanto un problema de ineficiencia ni de falta de proyectos, sino efecto de la crisis económica generalizada que vivió el país en esos años.

- 26 No se da una relación directa entre el monto total de la inversión ejercida y el número de acciones terminadas

en un mismo año, ya que un monto importante de aquella se destina también a financiar el inicio de nuevos proyectos. Estos se terminaron al año siguiente o, en el caso de los más grandes y complejos, al tercer año. De esta forma el haber alcanzado cifras superiores al 20% respecto al total del Pronavi entre 1985 y 1988, se debe, en gran parte, a las inversiones puestas en marcha entre 1983 y 1985.

- 27 Reservas adquiridas para programas habitacionales en los estados de México y Aguascalientes. El Fonhapo, durante el período analizado, buscó aplicar su propia reserva territorial heredada de Banobras, a programas de vivienda, pero por política de su Comité Técnico limitó la adquisición de nuevas reservas a un mínimo.
- 28 La vivienda progresiva producida por el Fonhapo tuvo un costo promedio, en 1988, de 8 125 052 pesos; la terminada producida por el Infonavit fue de 32 811 820; la del Fovissste fue de 25 743 870; la del Fovi-banca PFV de 30 863 750 y la de PEMEX 33 078 932.
- 29 Mediante el programa de evaluación interna permanente de la actividad del Fonhapo fue posible detectar algunos casos en que el ingreso real del jefe de familia era superior al declarado, rebasando incluso el tope máximo de 2.5 vsm. El trabajo del área social del Fonhapo, cercano a los beneficiarios, permitió mantener bajas estas cifras.
- 30 Esto se debió, entre otros factores, al hecho de que el Fonhapo buscó apoyar las iniciativas organizadas de los demandantes de vivienda, muchos de los cuales

preferían acceder por este camino a una solución progresiva que esperar a ser sorteados por alguno de los fondos. También a que no era posible ignorar tecnocráticamente la complejidad de la sociedad y la enorme movilidad que existe en cuanto a la situación empleo-subempleo en el país. Por último, y tal vez lo más importante a destacar, por el hecho de que los sectores no asalariados de muy bajo ingreso tienen poco acceso a la información y menor experiencia organizativa y de lucha que los asalariados.

- 31 La necesidad de habitar al más corto plazo los lotes entregados, obliga a los participantes en este tipo de programas a construir de inmediato al menos un cuarto de usos múltiples. El 77.1% lo hizo así y sólo un 18.8% pudo construir dos cuartos.

Los participantes en programas de vivienda progresiva menos presionados a construir y más restringidos en su capacidad de ahorro por encima de la amortización de sus créditos, orientaron sus esfuerzos a mejorar acabados y complementar servicios; sólo un 11.3% se animó a ampliar su vivienda. En los casos de mejoramiento se dio una amplia gama de acciones que abarcaron desde el mejoramiento hasta la ampliación de la vivienda o la consolidación de los servicios.

- 32 El informe de la Dirección para el período 1983-1988 (ver nota 22), presenta cifras semejantes para el sexenio: 22.4 m² en los programas de lotes y servicios, 12 m² en los de vivienda progresiva y 23.4 m² en los de mejoramiento.

FONHAPO

**Gestión y
Desarrollo
de un
Fondo Público
en Apoyo de
la Producción
Social
de Vivienda**

8

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Cuando tocó a su fin el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue posible valorar, al menos parcialmente, la evolución que tuvo Fonhapo entre finales de 1988 y 1994 y las perspectivas que podrían abrirse a esta experiencia en el futuro inmediato.

a) Evolución durante el sexenio 1989-1994

Este período se caracterizó por fuertes cambios en las políticas económica y social debidos, en primer término, a la profundización de las medidas de ajuste estructural impuestas en las negociaciones de la deuda externa por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a la apertura económica vinculada a dicho proceso y a la negociación, suscripción y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norte América.

A estos hechos, que ocuparon los primeros cinco años del sexenio, se agrega la perturbación política y social surgida en el último año y cuyos impactos aún no son apreciables cabalmente.

En relación a la operación de Fonhapo durante este período podemos distinguir tres etapas:

I. LA TRANSICIÓN, 1988-1989

Ya en 1988 se venían dando algunos cambios en la operación de Fonhapo, principalmente en las formas de relación que la nueva dirección entabló con los diferentes actores vinculados al quehacer del organismo.

Se empieza a hablar de '**concertación**' con los grupos organizados demandantes de crédito, lo que paulatinamente transforma la relación horizontal, organismo financiero-promotor social, por otra en la que entra el juego político entre poder público-grupo solicitante de vivienda. Ya no es tan importante la capacidad de gestión y de formular proyectos por parte de la organización demandante, sino su capacidad movilizadora y de presión para obtener acceso a créditos para "vivienda llave en mano" producida por terceros. Con ello perdían las organi-

zaciones espacios de control sobre sus propios procesos habitacionales, mismos que eran ganados paso a paso por el sector privado, principal beneficiario de esta política.

Otro cambio importante que empezó a gestarse fue el de la relación con el personal de Fonhapo misma que se orientó hacia los esquemas más tradicionales de la administración pública mexicana: conducción vertical que fortalece estructuras organizativas piramidales y cancela o disminuye los espacios de creación colectiva, intercambio y consenso; establecimiento de horarios fijos corridos bajo control 'estricto'; establecimiento, como consecuencia, de relaciones patrón-subordinado que llevaron a la sindicalización burocrática y al estrechamiento paulatino de los compromisos personales.

Sin embargo, estos impactos fueron mínimos en el último año del gobierno de Miguel de la Madrid, ya que la nueva dirección tuvo el acierto de conservar al equipo directivo y técnico que venía operando, a la vez que abrió nuevas experiencias interesantes por su magnitud, dio continuidad a los programas y evitó cambios precipitados en las reglas y mecanismos de operación que pudieran afectar la proyección social del organismo. Esto permitió transitar hacia el cambio de gobierno y de nueva administración en el organismo sin mayores sobresaltos y con un eficaz cumplimiento de las metas.

La administración que entra con el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cambia a la mayor parte del personal directivo e inicia modificaciones de peso en las políticas y procedimientos. Se da un paso más en el ajuste de los criterios de operación interna de Fonhapo con la intención de convertirlo en un instrumento político eficaz.

La disciplina partidaria y el juego de las lealtades, fundamento del sistema político mexicano, hacen su aparición, pasando a un segundo término los compromisos sociales y el conocimiento técnico.

En un texto suscrito por el nuevo director se dice que "la creciente toma de conciencia sobre las causas de su precaria situación y las acciones de movilización, tanto en organizaciones independientes como en otros partidos políticos (*sic*),

también empujaron al Gobierno Federal a revalorizar su política de desarrollo popular buscando un mayor acercamiento con los líderes de las organizaciones sociales más representativas. La creación en 1981 del Fonhapo, sin duda corresponde a esta necesidad..."³³

La nueva dirección no desconoce, sin embargo, los objetivos originales de Fonhapo y se apoya en algunas de las políticas, estrategias de operación y procedimientos que orientaron su fase inicial de desarrollo.

En 1989, Fonhapo trabaja con la cartera de créditos heredada de la administración anterior lo que permite mantener, para este período de transición, las mismas tendencias de priorizar la producción de viviendas nuevas progresivas, programa que alcanza un 55% del total de acciones terminadas por el organismo en ese año.

Cuadro 6

ACCIONES TERMINADAS POR FONHAPO						
1989-1993						
Tipo de programa	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Vivienda progresiva	23,822	11,408	10,327	11,140	18,540	22,292
Lotes con servicios	7,931	18,979	3,635	3,028	6,431	
Mejoramiento	7,822	26,393	19,374	24,986	22,854	
Otros créditos*	3,259	2,726	219	41		
Total	42,834	59,506	33,555	39,195	47,825	

* adquisiciones a terceros

Fuente: Estadística de Vivienda 1989, 1990, 1991, 1992. Para 1993: Programa Especial para el Fomento y Regulación de la Vivienda, 1993-1994.

En términos cuantitativos se producen en ese año sólo 43 mil acciones, alrededor de un 30% menos que en cada uno de los tres años anteriores, lo que refleja el fuerte impacto que tienen en México los cambios de gobierno, cada vez más difíciles y traumáticos. Esto a pesar de que en pesos constantes la inversión ejercida ese año fue muy similar a la de los años precedentes.

II. EN CAMINO HACIA NUEVAS POLÍTICAS, 1990-1992

La profundización de las políticas de ajuste estructural, y la aceptación sin contraargumentos sólidos de los dictados del Banco Mundial, van reflejándose crecientemente en la operación de Fonhapo durante las dos administraciones que tuvo el organismo en el sexenio (diciembre 1988-abril 1991; abril, 1991-noviembre, 1994). A principios de 1991, escribía el director de Fonhapo:

Existe como necesidad primaria una enorme preocupación para adecuar los esquemas de financiamiento, tal y como se señala en el Programa (Nacional de Vivienda 1990-1994), con el propósito de reducir y eliminar gradualmente los subsidios sin afectar el acceso de las familias de escasos recursos al crédito. Para ello se plantea la ampliación de los plazos de amortización, la expresión de los pagos mensuales en términos de proporciones fijas y de acuerdo con el salario mínimo y la aplicación de las tasas de interés del mercado.³⁴

Los grupos organizados afectados ya por esta tendencia a la disminución de los subsidios se quejaban además, durante estos años, de que se les esgrimían impedimentos del Banco Mundial para acceder a créditos para la adquisición de suelo y para autogestionar la producción de sus viviendas (fuera por autoconstrucción o por formas mixtas), lo cual les implicaba invertir en suelo y quedar sujetos a la participación de empresas constructoras seleccionadas por concurso (ver inciso 6,c.V como referencia respecto a las relaciones con el Banco Mundial).

Las dificultades crecientes para obtener financiamiento para la adquisición de suelo urbano, fueron cerrando las posibilidades de los grupos organizados para competir en igualdad de circunstancias con la empresa privada en la promoción de proyectos habitacionales.

Asimismo, la obligatoriedad de lanzar a concurso toda obra a realizar fue disminuyendo las posibilidades de los grupos organizados de controlar, y con ello de abaratar y enriquecer, el proceso productivo de sus viviendas.

Se iba avanzando así en el proceso de arrebatar, en favor de la empresa privada, las capacidades de gestión, creatividad y conducción de los procesos de vivienda característicos de las organizaciones populares.

En este período se reorienta la política de financiamiento hacia el mejoramiento de vivienda que alcanza el 44.3% del total de acciones terminadas en 1990, el 57.7% en 1991 y el 63.7% en 1992. Con ello se reinvierten las prioridades: se baja la producción de vivienda nueva progresiva y se incrementan las acciones más baratas (ver cuadro 6).

La explicación que se da al respecto es que en efecto:

Existe la tendencia a realizar más obras en el Programa de Vivienda Mejorada, esto se debe a que son obras de bajo costo y rápida ejecución, que han tenido una mayor demanda y que benefician a un mayor número de familias de bajos ingresos.³⁵

La verdad es que, pese a este cambio de estrategia hacia acciones más baratas, no se lograron alcanzar los niveles de productividad que se tuvieron en el trienio 1986-1988, en que en total se atendieron 180 mil familias contra algo más de 132 mil atendidas entre 1990 y 1992.

Por otra parte, la producción de vivienda nueva progresiva bajó del 44% del total de acciones terminadas alcanzado en el sexenio anterior a, menos del 25% en los tres años analizados. Esto muestra, además, un deterioro de la oferta del organismo durante ese período (ver cuadros 3 y 6).

Lo anterior no tiene una explicación clara al analizarse los montos de inversión ejercidos en esos años. Si bien es cierto que —en nuevos pesos constantes— la inversión en 1991 y 1992 presenta un decrecimiento del orden de un 15% en relación a 1988, también lo es que la cifra más alta de inversión del período 1983-1992 se alcanza en 1990, con lo cual el promedio de inversión ejercido en estos tres años alcanza 545 millones de nuevos pesos, cifra ligeramente superior al promedio ejercido en el trienio 1986-1988 (N\$ 535.4). La explicación habría, que buscarla tanto en la evolución de los costos de la construcción, como en los

CUADRO 7

EVOLUCION DE LA INVERSIÓN DEL FONHAPO 1983-1992

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
En millones de nuevos pesos corrientes	5.1	17.2	30.0	42.9	127.1	260.7	302.7	479.8	430.8	470.7
En millones de nuevos pesos constantes 1992	265.06	540.28	597.33	458.69	586.18	561.4	543.54	679.81	484.49	470.7

Fuente: Cuadro tomado del estudio: Autoconstrucción, Gestión Popular, Fosovi, Cervei, 1994. Preparado con cifras del Quinto Informe de Gobierno, 1993.

incrementos en el gasto corriente del organismo y en una disminución de su eficiencia (ver cuadro 7).

III EL FONHAPO EN EL MARCO DE UNA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL, 1992-1994

El 19 de octubre de 1992 en la Reunión Nacional de Vivienda realizada en la residencia oficial del Presidente de la República, se suscribió el Acuerdo para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.

Este hecho marca un parteaguas importante en las políticas habitacionales del país. Se consagran, en este instrumento, las tendencias a convertir a los organismos de vivienda en entidades de apoyo financiero orientadas, fundamentalmente, a estimular la participación del sector privado en la oferta habitacional. Se consagra también la vivienda como mercancía a ser regulada por las fuerzas del mercado.

Las nuevas políticas quedan definidas más en concordancia con los objetivos del sector económico financiero de la administración pública, que con los que pudieran esperarse del área de políticas sociales. Se incrementan considerablemente los recursos financieros destinados a vivienda con la meta de invertir ya en 1993, más del 3% del producto interno bruto y de concluir con ello, 320 mil viviendas nuevas en ese año, (terminadas y progresivas).³⁶

Si bien es cierto que esto se logra, lo es también que la distribución de los recursos se orienta hacia sectores con mayor capacidad de pago.

Así la banca comercial, que en 1990 manejaba el 44% de la inversión total consignada en el Programa Nacional de Vivienda, alcanzó a canalizar el 72% en 1992. Esto no contribuyó en mucho a elevar la producción habitacional ya que su participación en el total de viviendas concluidas pasó apenas del 20% en 1990 al 28% en 1992.³⁷

Mucho menos contribuyó a atender a los sectores más necesitados ya que el grueso de su inversión se orientó a financiar vivienda terminada para sectores medios y medio altos.³⁸

En el otro extremo quedó el propio Fonhapo que pasó de manejar el 4.9% de los recursos del Programa Nacional de Vivienda en 1990, a 1.5% en 1992, bajando su participación del 17% de familias atendidas por dicho programa en 1990 al 9.5% en 1992.

En tanto el Fonhapo tendía a reducir su impacto social en relación al conjunto de los organismos que actúan en el Programa Nacional de Vivienda; en 1991 se inicia con fuerza la participación del Programa Nacional de Solidaridad en el campo habitacional mediante el Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra, orientado a la producción de pies de casa (vivienda progresiva), y al mejoramiento de vivienda rural y urbana (vivienda digna).

Este programa se orienta a la misma población objetivo atendida por el Fonhapo (aquella con ingresos menores a 2.5 v.s.m.), y retoma y simplifica algunos de sus criterios operativos. Esto con la idea de contribuir a la movilización de recursos

por los propios beneficiarios mediante el otorgamiento de “créditos individuales, ágiles, recuperables y resolventes para la adquisición de materiales básicos”.³⁹

Se trata de créditos de bajo monto equivalentes a un máximo de 25 veces el salario mínimo mensual (vsmm) con tope máximo de N\$3,000 o sea algo menos de \$1,000 dólares, para el mejoramiento de vivienda.⁴⁰

En 1993 este programa alcanzó a apoyar la terminación de 13 759 viviendas progresivas y de 56 088 mejoramientos de vivienda, contra 18 540 y 22 854 respectivamente terminados por el Fonhapo en ese mismo año.³⁹

Para 1994 se preveía una considerable ampliación de este programa para alcanzar una meta de más de 30 mil apoyos crediticios a la vivienda progresiva y 110 mil al mejoramiento.

Las metas totales fijadas para el Fonhapo para el mismo año eran terminar en total 39 915 acciones de vivienda, incluyendo algo más de 22 mil viviendas progresivas y el resto mejoramientos, lotes con servicios y otras acciones.³⁹

Así, la política de vivienda a finales del gobierno salinista tiende, por un lado a que el grueso de los recursos del PNV se oriente a producir viviendas terminadas manejadas por el mercado inmobiliario y destinadas a sectores medios y medio altos y, por otro, a ofrecer soluciones cada vez más precarias a la población de bajos ingresos. El Fonhapo queda en medio de estas tendencias contradictorias con cada vez menos recursos relativos y con un impacto social decreciente.

Aunque se señala que el programa de Solidaridad no ha quitado recursos a otras entidades, la verdad es que su fuente principal de recursos, al igual que la del Fonhapo, es el presupuesto federal, el cual se fue orientando crecientemente a los programas de Solidaridad en detrimento del fortalecimiento del propio Fonhapo (ver también inciso 8 b II).

Así, de acuerdo a cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1992, del Quinto Informe Gobierno, 1993, y del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1994, la inversión federal en el programa de apoyo a la vivienda de Solidaridad presenta la siguiente evolución:

Cuadro 8

Evolución de la inversión federal en el programa de apoyo a la vivienda de Solidaridad, 1989-1994 (en millones de nuevos pesos)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
21.3	48.6	89.1	73.2	241.2	260

El Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994, plantea la “modernización integral del Fonhapo”, entendiéndose por tal “la descentralización de sus actividades hacia los organismos estatales y municipales de vivienda” y la adecuación de “su reglamentación en el otorgamiento de créditos, mediante la individualización de su cartera hipotecaria”.³⁹

La descentralización del Fonhapo ha implicado el traslado de las funciones que antes cumplían las delegaciones regionales del Fonhapo, a los institutos estatales de vivienda y, en casos, a organismos municipales.

Si bien es cierto que esta política avanza en el proceso de descentralización administrativa, iniciada hace 10 años con la creación de las delegaciones regionales, queda, con la cancelación de éstas, la duda respecto al futuro de la descentralización más profunda que se venía dando mediante el otorgamiento directo de créditos a las organizaciones sociales.

Ya en el reporte de avance a agosto de 1993, se indica que para esa fecha “de cada cuatro créditos que otorga (El Fonhapo), tres son operados por los organismos estatales y/o municipales de vivienda”.⁴¹

El reporte no indica qué proporción de esos créditos son otorgados a grupos organizados ni en qué medida los organismos estatales y municipales de vivienda aceptan trabajar con ellos.

La experiencia muestra que, entre 1983 y 1988 pocos institutos de vivienda se interesaban en apoyar cooperativas o asociaciones autogestionarias, por lo que en general, el Fonhapo operaba directamente con ellos a través de sus delegaciones.

Es oportuno recordar que en 1985 los grupos organizados gestionaban directamente, con el

apoyo operativo del Fonhapo, el 67% de los créditos contratados en ese año (ver inciso 7 b V).

Todo parece indicar que la "modernización" descentralizadora del organismo se ha orientado más a estimular la participación del sector privado y a delegar funciones, que antes realizaba directamente el Fonhapo, en el propio sector público, a nivel estatal o municipal, reduciendo con estas medidas las posibilidades de participación del sector social organizado.

Respecto a la individualización de los créditos, el Fonhapo se ajusta progresivamente a los postulados ideológicos y a los criterios de operación característicos de la banca privada. Esto en parte se debe a la fuerza que tomó el sector financiero en la orientación de las políticas de vivienda en el gobierno del presidente Salinas, pero también se sustenta en experiencias negativas vividas por el Fonhapo con algunos grupos, minoritarios por cierto que, por distintos motivos (divisiones internas, irresponsabilidad de algunos, manipulación política o problemas de calidad de las viviendas), entraban en mora.

Es así como se justifica la medida señalando que con ello se evita que:

...quienes hacen un esfuerzo por cubrir sus mensualidades sean afectados por otros que no lo hacen (...): la gestión y la búsqueda de soluciones puede ser individual o grupal pero los derechos y responsabilidades sobre la vivienda que se habita son exclusivamente personales.³⁹

Con estos argumentos, en un sentido válidos, se regresa a las políticas más cerradas de la banca privada contra las que los grupos organizados, las cooperativas, las asociaciones y algunos grupos de apoyo no gubernamentales lucharon desde mediados de los años 60.

b) Tendencias

En el umbral de un nuevo gobierno (1994-2000) que promete profundizar las políticas económicas y sociales del anterior, surge la incógnita sobre el futuro de un organismo como el Fonhapo.

Existen voces que ven con pesimismo este futuro y que auguran, o bien la desaparición del Fonhapo, o su fusión con el Programa de Solidaridad, o bien su transformación, como ha sucedido con los demás fondos de vivienda, en una entidad estrictamente financiera de segundo piso encargada de otorgar créditos y subsidios individuales, destinados principalmente a la compra de pies de casa en el mercado inmobiliario y al mejoramiento de viviendas en terreno propio.

Las tendencias analizadas en el inciso anterior parecieran dar la razón a esta postura. No extraña entonces que se eleven voces como la de la Coalición Hábitat México⁴² la cual, en un documento presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en diciembre de 1993, señala, al evaluar el cumplimiento del derecho a la vivienda en México, lo siguiente:

La forma en que el gobierno mexicano ha enfrentado la realización del derecho a la vivienda en los últimos años, muestra claramente que se ha privilegiado la adecuación de los instrumentos, sobre todo financieros a las políticas de ajuste estructural y a su política económica actual, sin incorporar el costo social que ello representa. Esto se expresa, por un lado, en la contradicción que hoy existe entre la concepción y el espíritu de la Constitución Política Mexicana y los convenios internacionales en los que se concibe la vivienda como un derecho, y la definición que de ella se da (...) en los instrumentos (legales y) financieros (...como) mercancía regulada por las fuerzas del libre mercado.

Todo esto se expresa en una creciente exclusión de los sectores de más bajos ingresos de las opciones para obtener una vivienda, por lo que la función del Estado para contribuir en la realización progresiva de este derecho queda en entredicho.⁴³

El pueblo que enfrenta carencias habitacionales, sobre todo aquél que se ha organizado para superarlas, manifiesta en forma semejante los impactos de las nuevas políticas.

Expresión clara de lo anterior es la gran cantidad de

manifestaciones públicas que a diario demandan solución al problema habitacional. Basta citar que en la Ciudad de México las organizaciones populares anualmente realizan más de 500 marchas, mítines y plantones, de ese total el 70% es por demanda de vivienda.⁴³

En 1994 esta cifra seguramente se duplicará; ya el 8 de noviembre habían tenido lugar 967 manifestaciones públicas en el Distrito Federal.⁴⁴

Es común que aun manifestaciones cuyo motivo central es la democracia, la pérdida de empleo o la paz, levanten también demandas sobre el acceso a la tierra, los servicios urbanos y, principalmente, la vivienda.⁴⁵

El Gobierno, por su parte, habla un lenguaje muy distinto:

El concepto de desarrollo social asumido por el Gobierno de la República se desenvuelve en torno al comportamiento de los niveles de vida de los mexicanos por la vía de la productividad. Ello implica reconocer como prioritaria la satisfacción de las demandas de educación, salud, alimentación, vivienda, y, de manera especial, la erradicación de la pobreza.

La reforma estructural en el sector de la vivienda tiene su fundamento y encuentra su razón de ser en la transformación del Estado propietario en un Estado más atento a la justicia y al desarrollo social.

(...) De esta forma el gobierno federal y sus organismos desempeñan un papel más activo en la actividad habitacional, enfocado a la promoción y desregulación de la vivienda, para dejar así de ser constructores y propietarios directos.

El gobierno y sus instituciones de vivienda se transforman para fomentar el mercado inmobiliario, en particular el de la vivienda de interés social y popular.³⁹

Tales postulados son tachados de neoliberales por muchos sectores preocupados por el tema, sin embargo, el gobierno argumenta que en México, lejos de caer en el neoliberalismo, que erige al libre mercado en panacea de todos los problemas sociales, se trabaja en el marco del llamado "neo-

liberalismo social". Este, se argumenta, mantiene la regulación del Estado en favor de las grandes mayorías.

Aunque no existen de hecho mayores diferencias entre las políticas actuales de vivienda en México y las que se aplican en otros países latinoamericanos por gobiernos que se declaran sin ambages como neoliberales, interesa más que calificarlas o encasillarlas dentro de un esquema ideológico, ver en qué medida abren o cierran espacios para el desarrollo futuro de la producción social organizada de vivienda. Esto, independientemente de lo que el gobierno decida hacer con el Fonhapo.⁴⁶

En el inciso a III de este capítulo se evalúan someramente los impactos de la nueva política de vivienda sobre la actividad del Fonhapo. Queda por profundizar aquí en las tendencias que han orientado el manejo del Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda desde su implantación a finales de 1992.

I. APOYO PRIVILEGIADO AL SECTOR PRIVADO

En lo general, el manejo operativo de la nueva política de vivienda ha tendido a favorecer al sector privado, tanto al abrir su participación en la definición misma de los instrumentos y mecanismos operativos, como en el acceso más flexible y simplificado a los recursos. A la vez se han restringido los espacios de participación y los apoyos abiertos a las organizaciones sociales, tanto a los propios grupos populares organizados, como a los centros de asesoría (ONG) que los apoyan. El mencionado programa oficial reconoce que:

...la modernización del Estado, en términos de política de vivienda, requiere una participación concertada de todos los sectores de la sociedad, dejando al gobierno la responsabilidad de establecer las condiciones generales para que los sectores social y privado puedan producir y adquirir adecuadamente la vivienda.³⁹

Este reconocimiento explícito del sector social como productor, parece irse limitando a las for-

mas tradicionales de producción y adquisición individual a las que obliga la lucha por la sobrevivencia. Nada se menciona, en los documentos de seguimiento del programa, sobre las cooperativas o las asociaciones civiles productoras de vivienda, nada sobre el fomento a los centros de asesoría que las apoyan.

El programa pone énfasis en el **fortalecimiento de la concertación** con “los grupos representativos de los principales actores del proceso de producción habitacional”.³⁹ Llama entonces la atención que al reportar los avances de tal concertación se mencionen tan sólo los actores gubernamentales y privados.

Así, en el Comité Técnico Consultivo, creado para dar seguimiento al programa de fomento y desregulación, participan las Secretarías de Desarrollo Social y la de Hacienda y Crédito Público, la Asociación Mexicana de Bancos, la Asociación Nacional de Promotores de Vivienda, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, los industriales relacionados con la vivienda y los colegios nacionales de arquitectos e ingenieros. Ninguno de estos actores representa legítimamente los intereses y puntos de vista de los solicitantes de vivienda, del movimiento urbano popular o de las organizaciones profesionales y no gubernamentales (ONG) realmente comprometidas con ellos.

El mejoramiento de los servicios financieros que constituye otra de las estrategias fundamentales del Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda se orienta, fundamentalmente, a ampliar las posibilidades de la demanda respecto a la oferta del sector privado: ampliación de plazos de amortización hasta 25 y 30 años; reconocimiento del ingreso integrado y familiar; cofinanciamiento con recursos de la banca, los organismos de vivienda y los acreditados; incremento de los montos máximos de crédito “para que sean adecuados a los precios de las viviendas en el mercado”; incremento sustantivo en la producción y oferta de vivienda nueva.⁴⁷

Con el propósito positivo de “fortalecer la coordinación institucional” y de “integrar el mercado de vivienda” se tiende a la **homologación de mecanismos y criterios de crédito** lo cual,

ciertamente impacta negativamente sobre los planteamientos de crédito y garantía colectivos que extendía el Fonhapo a los grupos organizados.

Se canalizan enormes recursos adicionales (3 mil millones de nuevos pesos), “destinados a la población de menores ingresos”, a través del Fovi —cuando el Fonhapo sería el organismo destinado a atender estos sectores— con la idea de que, mediante mecanismos que permitan un mejor control de las operaciones, se abran posibilidades a la **bursatilización de la cartera hipotecaria** de los bancos en un futuro cercano.³⁹

Son nuevamente los criterios financieros y macroeconómicos los que se imponen en la orientación de la nueva política, subordinando a los de índole social.

El programa se orienta a abrir posibilidades amplias al financiamiento de la vivienda por terceros (promotores privados, inversionistas, constructores), y a los intereses de inversión foránea, pero poco o nada menciona sobre el enorme potencial que pudiera tener la creación de mecanismos de ahorro y préstamo y otras formas de movilización de recursos locales en manos de las cooperativas y otros grupos organizados.

II. FRAGMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y AFECTACIÓN DE DERECHOS EN LOS PROGRAMAS “SOCIALES”

Como contrapartida a las tendencias mencionadas se argumenta que, en México se dan los programas de Solidaridad que atienden las necesidades de los sectores de menores ingresos y que estos programas han logrado, a la vez, romper con el paternalismo y promover la participación organizada.

Programas como el de Solidaridad existen con otros nombres en casi todos los demás países y responden a las recetas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de compensar los impactos negativos de las políticas de ajuste estructural con programas amplios de “alivio a la pobreza”.

Se trata de programas que reviven en forma “modernizada” la beneficencia pública y que tienen impactos muy serios sobre los derechos al-

canzados por los pueblos y sobre el potencial transformador de las organizaciones sociales.

El programa de Solidaridad se publicita y maneja en México, al igual que sus equivalentes en otros países, como un programa concebido, animado e impulsado por la Presidencia de la República, convertida así en el gran benefactor social. Si bien es cierto que su aplicación se apoya en la participación de los beneficiarios y en sus aspiraciones expresadas a través de los comités de solidaridad, su concepción se acerca mucho al paternalismo tan criticado.

Con ello se va en sentido contrario a la práctica de las organizaciones populares más avanzadas que trabajan sobre la integralidad de sus problemas, llevan la participación social organizada a los niveles más altos de la democracia directa y ejercen la toma de decisiones y el control permanente de sus propios procesos transformadores. Es en este sentido que el programa es de hecho desmovilizador y fragmentador de los procesos sociales organizados.

La acción del Estado trasmuta los derechos ciudadanos en concesión unilateral voluntarista, lo que implica el riesgo de sustituir reglas claras del juego entre gobierno y gobernados, fundamentadas en derechos constitucionales, por un mero manejo clientelista y discrecional de los recursos.

El programa de vivienda de Solidaridad, aunque supera en parte el concepto benefactor que opera en otras áreas del propio programa al buscar la recuperación total de los créditos otorgados, no contribuye en los hechos a superar estas objeciones.

Así, el Manual Único de Operación del Programa de Solidaridad en su capítulo sobre vivienda, indica que:

con el propósito de fomentar la participación activa y responsable de la comunidad en las localidades y colonias en donde se lleve a cabo el Programa, se promoverá la constitución de los Comités de Solidaridad por cada 20 ó 30 familias...⁴⁰

Entre las funciones de dichos comités se destacan las siguientes:

Suscribir el Convenio de Colaboración, con la dependencia ejecutora, comprometiéndose a coadyuvar en el desarrollo del Programa.

Definir y orientar la participación de los beneficiarios del Programa.

Organizar a la población en las acciones que en materia de vivienda se demanden,

Supervisar la adecuada aplicación de los recursos crediticios...⁴⁰

Como se ve, no se recurre a fortalecer las organizaciones de base existentes (territoriales o de otra índole), sino que se les limita de entrada su alcance social y se les constituye en instancias intermediarias entre el programa gubernamental y los "beneficiarios coadyuvantes".

Se les asignan a los comités funciones de orientación, organización y control de los participantes con lo que se invierte el planteamiento que manejaba el Fonhapo de trabajar con organizaciones autogestionarias y capaces de conducir y controlar sus propios procesos habitacionales.

La participación social, publicitada con tanto bombo, se limita al objetivo específico de cada obra emprendida, al tiempo que tome su realización y las tareas físicas que conlleve.

c) Retos y oportunidades

Ante la profunda crisis económica y política a la que nos conduce la entrega del país a los intereses transnacionales que promueven el libre mercado y la globalización económica, el pueblo para defenderse con eficacia habrá de recurrir a la creatividad, la capacidad de gestión y la experiencia acumuladas en sus propias organizaciones sociales.

Constituye, por lo tanto, una responsabilidad el que éstas asuman desde ahora el reto de defender y de profundizar los espacios ganados.

Otro tanto podríamos decir de un gobierno que busque con honestidad hacer efectivos los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución Política.

Sin negar que todo apunta hacia la cancelación de las formas más avanzadas de producción social organizada de vivienda, es necesario reconocer que

algunos aspectos de la política vigente al término del sexenio salinista, presentan contradicciones y mecanismos que pueden ser manejados favorablemente por las organizaciones sociales.

La contradicción fundamental de la política de desregulación de la vivienda reside en que el Estado descentraliza las funciones que antes asumía en la producción y distribución habitacional en favor, y en forma exclusiva, del sector privado.

La experiencia acumulada por las organizaciones sociales sean estas cooperativas o asociaciones organizadas para la producción de su vivienda, grupos de solicitantes de vivienda integrados al movimiento urbano popular (MUP), institutos de vivienda creados por el propio MUP y centros de asistencia técnica (ONG) que apoyan esta amplia gama de iniciativas sociales, han demostrado, pese a las múltiples dificultades que han debido enfrentar, la viabilidad de la producción social organizada de vivienda.

La experiencia del Fonhapo demostró, a partir del Estado mismo, el enorme potencial que esta forma de producción habitacional tiene, de contarse con la voluntad política, los instrumentos y los mecanismos de operación adecuados para impulsarla.

La experiencia se ha dado pues en ambos terrenos por lo que en principio es posible luchar porque la descentralización voluntaria que el Estado realiza reconozca la importancia que puede alcanzar la producción social organizada de vivienda y canalice hacia ella, en forma prioritaria, sus apoyos.

La fascinación oficial por el "modelo de desarrollo" vigente parece cancelar, por el momento, toda voluntad política de trabajar en esta línea, por lo que queda en manos de las propias organizaciones sociales el procurarlo.

Será fundamental mantener, en forma firme y creciente, la ejecución de proyectos estratégicamente planteados para mostrar y demostrar, con resultados concretos, la vigencia y capacidad realizativa de esta forma de producción habitacional.

No bastará con esto, ni mucho menos con sólo cuestionar las políticas vigentes, sino que será necesario proponer las alternativas y los instru-

mentos legales, financieros, administrativos y de fomento que puedan viabilizarlas.

I. POSIBLES ACCIONES EN LO INMEDIATO

Algunos instrumentos, como el propio Fonhapo, aún subsisten al embate de las políticas 'modernizadoras', otros, producto ya de éstas, pueden ser aprovechados para concretar en lo inmediato nuevos espacios de negociación y apoyos específicos al avance de las experiencias.

La disminución del impuesto sobre adquisición de inmuebles, la simplificación administrativa, el incremento de la oferta de suelo urbanizado y la integración de reservas territoriales para uso habitacional, la concertación de condiciones preferenciales para estimular la producción y la distribución de insumos para la vivienda, la creación y operación de bolsas de suelo y vivienda, son medidas contenidas en el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994, que pueden ser aprovechadas por las organizaciones sociales en apoyo de sus iniciativas.

En lo inmediato habría que hacer conciencia en las autoridades de la necesidad de orientar tales medidas, no sólo en favor de los productores privados, sino de las organizaciones sociales que actúan en el campo de la vivienda estableciendo:

- **Estímulos fiscales especiales**, tanto para la compra y escrituración de la tierra, como de la vivienda.
- **Medidas administrativas** específicas que simplifiquen las gestiones de crédito, licencias, permisos y registros que realizan las organizaciones sociales, adaptándolas al propio proceso de integración de insumos, de producción y de distribución que desarrollan.
- **Acceso prioritario a suelo** proveniente de reservas territoriales de las entidades públicas y de la desincorporación de tierras ejidales. Esto implica, entre otras medidas, contar con mecanismos financieros para la adquisición de suelo, créditos y garantías globales, formas reconocidas de apropiación colectiva, posibilidades de recibir apoyo financiero para la intro-

ducción de servicios y la construcción de equipamientos.

- **Acceso prioritario a materiales y componentes** provenientes de la concertación que realizan las entidades públicas en apoyo a la vivienda popular.
- **Acceso prioritario a información** sobre disponibilidades de suelo y vivienda en las bolsas inmobiliarias que integre el sector público.

Asimismo es posible negociar la **participación de las organizaciones sociales** (tanto las populares, como las de apoyo técnico), en igualdad de condiciones que los representantes de los sectores público y privado, **en las instancias de concertación** y grupos de trabajo creados por el gobierno para dar seguimiento y evaluar las actividades derivadas del Programa de Vivienda.

Todas estas medidas pueden ser promovidas en lo inmediato por las organizaciones sociales para hacer efectivas, en su beneficio, las políticas de vivienda vigentes.

II. ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO

Pero lo dicho no basta, será necesario **formular una estrategia de mediano plazo** que conduzca, en primer término, a:

- **Hacer que se reconozca la producción social organizada de vivienda** como forma de producción equivalente y diferenciada de la producción que realizan los promotores privados de vivienda.

Esta distinción es fundamental, ya que cada una de estas formas de producción responde a lógicas y mecanismos de operación diferentes.

La primera se orienta a producir, sin fines de lucro, para los propios demandantes organizados.

La segunda a producir para el mercado abierto, o cautivo, con fines lucrativos. La social se apoya principalmente en las capacidades socio-organizativas y de movilización de múltiples recursos por parte de los propios beneficiarios finales, en tanto que la privada se sustenta fundamentalmente en la capacidad financiera y de

negociación del promotor privado.

El proceso productivo del sector social se conduce como un proceso de desarrollo material y paulatino en el tiempo, tanto en lo urbanístico como en lo habitacional, en tanto que el que realiza el sector privado se orienta a realizar productos terminados o parcialmente terminados, dentro de programas preestablecidos en alcances y tiempos. (La experiencia del Fonhapo al respecto se describe en los incisos 2 b II, 4 b, 6 a y 6 c III).

El reconocimiento de la producción social organizada de vivienda deberá partir del convencimiento de las propias organizaciones sociales, algunas de las cuales tienden a convertirse en meras demandantes de vivienda producida por el sector privado, cediendo a éste espacios ya ganados que pudieran fortalecer la producción bajo control social organizado.

Convencer al sector público, en tiempos en que se establece una clara alianza con los intereses privados y se negocian acuerdos con inmobiliarias y productores extranjeros de insumos y vivienda, en el marco del Tratado de Libre Comercio, parece una tarea difícil.

Sin embargo, es posible prever que la crisis habitacional a la que pronto conducirá la política privatizadora y de libre mercado, habrá de obligar al propio Estado a buscar opciones capaces de movilizar las energías, los recursos y la experiencia de otros sectores sociales. El Movimiento Urbano Popular y los centros de apoyo (ONG), como las entidades del sector social más informadas y activas en el campo habitacional, habrán de sumar fuerzas y de preparar, en el corto plazo, sus propias propuestas de política habitacional y de instrumentos operativos para estar en condiciones de negociar con mayor eficacia ante los demás actores. Será fundamental:

- **Promover la democratización del sector habitacional**, en todos sus niveles, no sólo participando en las instancias de consulta que establezca el Estado, sino promoviendo la institucionalización de instancias en los organismos financieros de vivienda en las que las orga-

nizaciones sociales participen, conjuntamente con otros sectores interesados, en el debate y la formulación de políticas, la definición de instrumentos y programas y el seguimiento y evaluación de las acciones.

Asimismo, las organizaciones sociales habrán de integrar sus propios espacios de debate, formulación de propuestas y seguimiento de sus programas y, avanzar más en la construcción de su proyecto habitacional y de la fuerza necesaria para promoverlo y negociarlo.

El reconocimiento de la producción social de vivienda no deberá limitarse a las declaraciones de principios o a su mención en las políticas y en los discursos de los funcionarios públicos, sino que debe llevar a:

- **Establecer instrumentos legales, financieros, administrativos y de fomento**, específicamente diseñados en apoyo de esta forma de producción.

Habrà primero que conocer en profundidad los instrumentos ya existentes que pueden utilizarse, formular las modificaciones pertinentes y proponer aquellos que sean necesarios para construir un sistema consistente de instrumentos de apoyo.

Sólo así podrá pasarse del campo de la lucha heroica, que se ven obligadas a mantener cotidianamente las organizaciones sociales, a la institucionalización de los apoyos estatales que permitan el florecimiento de esta forma de producción constructora tanto de ciudades como de ciudadanía consciente, activa y responsable.

La experiencia del Fonhapo recogida en este escrito muestra que es posible concebir, constituir y operar este tipo de instrumentos.

FONHAPO

**Gestión y
Desarrollo
de un
Fondo Público
en Apoyo de
la Producción
Social
de Vivienda**

Notas:

- 33 Herrera Beltrán, Fidel. *La Vivienda Popular en México*, Editorial Gernika, México, D.F., 1991.
- 34 *Ibid*
- 35 *Ibid*
- 36 De hecho el conjunto de los organismos de vivienda terminó, en ese año, 324,194 viviendas nuevas. Adicionalmente se concluyeron 97,552 mejoramientos de vivienda, y se entregaron 33,494 créditos de otro tipo (lotes y servicios, compras de vivienda usada, redención de pasivos).
- 37 Cifras elaboradas por René Coulomb, en base a datos del V Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1º de noviembre de 1993.
- 38 La cartera en vivienda de la Banca Comercial se distribuía, en (datos a agosto de 1993), de la siguiente forma: 37% en vivienda residencial, 35% en vivienda media y sólo 28% en vivienda de interés social (datos del Pronasol consignados en el documento que se cita en nota 8, p. 37).
- 39 Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994, Estrategias y Avances 1994, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, 1994.
- 40 Manual Único de Operación: Vivienda. Programa Nacional de Solidaridad, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1994.
Los máximos para vivienda progresiva que manejaba el Fonhapo en 1993 equivalían a 83.3 vsmm = N\$35,280 y para vivienda mejorada 46.6 vsmm = N\$19,757, o sea 3.3 y 5.7 veces más, respectivamente, que el Programa de Solidaridad.
- 41 Programa Especial de Fomento y Desregulación de la Vivienda: Avance en 1993. Secretaría de Desarrollo Social, México, agosto, 1993 p. 33.
- 42 La Coalición Habitat México está integrada a la fecha por cuatro centros de apoyo a los procesos populares de vivienda que operan en forma independiente y que acumulan una experiencia de más de 30 años. En efecto, las primeras iniciativas de trabajo profesional comprometido con los procesos populares de vivienda y poblamiento se dieron en México a principios de los años 60. El primer organismo creado como fruto de estas experiencias fue Copevi a principios de 1965. Cenvi surge en 1976, Casa y Ciudad en 1984 y Fosovi en 1990.
- 43 El Derecho a la Vivienda Adecuada en México, Coalición Habitat México, D.F., marzo 1994, pp. 14-15.
- 44 Periódico *La Jornada*, 8 y 9 de noviembre de 1994.
- 45 En marzo de 1994, citando datos de la *Jornada del 9 de marzo*, la Coalición Habitat México señalaba que "en los primeros tres meses de 1994 se han llevado a cabo más de 300 manifestaciones públicas de las cuales 215 son referidas al problema de la vivienda, 134 están (además) relacionadas con la tenencia de la tierra, más 56 asociadas a la carencia de servicios públicos".
- 46 No existen, de hecho, mayores diferencias entre las políticas actuales de vivienda en México y las que se

aplican en la mayor parte de los países latinoamericanos: privatización de los procesos de producción, mercantilización, subsidios individuales para adquirir vivienda en el mercado, cierre de instrumentos de apoyo a la producción social organizada.

47 Así por ejemplo, en el caso del Fovi que otorga garantías a los bancos sobre créditos para “vivienda de bajo valor”,

se reducen los factores de pago lo que permite otorgar mayores montos de crédito. En viviendas con valor de hasta 100 veces el salario mínimo mensual, el factor se reduce de 9.5 a 7.5 nuevos pesos por millar de crédito, lo que permite aumentar en un 45% el crédito que puede obtener una familia.



HABITAT
INTERNATIONAL
COALITION

FONHAPO
Gestión y Desarrollo de un Fondo
Público en Apoyo de la Producción
Social de Vivienda

se terminó de imprimir
el 20 de mayo de 1996,
en los talleres de

impretei

Almería 17, Col. Postal
C.P. 03410, México, D.F.

Se imprimieron 500 ejemplares
más sobrantes para reposición.



HABITAT
INTERNATIONAL
COALITION

