

Capítulo 2. Análisis de la formación del mercado de vivienda en México: La situación de la provisión del bien vivienda de 1900 a 1960. (Aspectos históricos).

Objetivo: Conocer las condiciones que prevalecieron en los años de 1900 a 1960, y que dieron origen a la conformación del mercado de vivienda. Poniendo especial énfasis en el sistema de autoconstrucción – autofinanciamiento como mecanismo operante de provisión de vivienda en este periodo y la forma en que se ha relacionado con el proceso de urbanización.

Preguntas clave.

- 1.- ¿Cuál fue el principal mecanismo de generación de vivienda en México a inicios del siglo XX?
- 2.- ¿Cuáles son las implicaciones que tiene el proceso de urbanización sobre el problema de la vivienda?
- 3.- ¿Cuáles eran las características de la demanda de vivienda a inicios del siglo XX?
- 4.- ¿Cuál ha sido el periodo en donde más ha crecido el desequilibrio en el mercado de la vivienda?
- 5.- ¿Cómo reaccionó el lado de la oferta ante la caída del sistema de autoconstrucción?
- 6.- ¿Cuál fue el papel que jugó el Gobierno como promotor de las instituciones financieras para la consolidación del Mercado de la Vivienda?
- 7.- ¿Cómo ha sido el progreso tecnológico en el mercado de la vivienda mexicana?

2.1. Aparición del problema de la vivienda en México.

Objetivo: Conocer las consecuencias que tiene el proceso de urbanización sobre la aparición del problema de la vivienda.

Introducción.

A partir de mediados del siglo XX, la vivienda se convirtió en México en tema importante de debate social y económico. Previo a esta fecha podemos observar que existe un escaso interés sobre el tema. El fenómeno de concientización sobre el problema de la vivienda se da en este periodo debido a la consolidación de los procesos de urbanización en nuestro país. Así mismo se consolidan otros factores como el hecho de que México salía de un largo periodo de inestabilidad política, marcado por una serie de guerras, golpes de Estado, invasiones extranjeras y luchas ideológicas.

2.1.1. La urbanización y su impacto sobre la vivienda.

En este apartado trataremos de encontrar las principales variables que nos ayuden a entender el surgimiento de la sensibilidad de la problemática de la vivienda. El primer factor es de carácter meramente cuantitativo, relacionado al movimiento poblacional y económico, denominado urbanización. Y el otro es de carácter cualitativo, y está ligado al desarrollo tecnológico, social y cultural.

2.1.1.1. Los aspectos cuantitativos.

La urbanización como fenómeno de densificación poblacional, impone limitaciones en cuanto al uso de la naturaleza, y por la otra, monetariza la solución de diferentes elementos de producción de la vivienda¹. A continuación veremos algunos ejemplos.

El costo del suelo.

En el campo, la tierra se valora por su capacidad de producir frutos, mismos que en una pequeña parcela son poco abundantes; por ello el precio de una parcela suficiente para levantar una vivienda es muy bajo. A diferencia de la ciudad donde el costo del suelo se mide por la capacidad de producir una renta, misma que a su vez depende de atributos localizacionales, de su escasez, proximidad a puntos de interés, facilidad de transporte, calidad de servicios, entorno social y físico, entre otros. Indudablemente, cada uno de estos factores afectarán el precio del suelo, haciendo su determinación más compleja que la llevada a cabo en las zonas rurales.

El problema de los servicios.

En el campo el ser humano posee una gran cantidad de espacio en donde desarrollarse, lo cuál le permite, por ejemplo prescindir de un sistema de drenaje. A diferencia de las zonas urbanas, donde las prácticas sanitarias rurales pueden traer consigo graves consecuencias sobre la salud. Por ello, esas necesidades de la vida cotidiana, que en el campo se resuelven a través del medio natural, en la ciudad requieren de obras de infraestructura pública que tienen un costo inicial y un costo de abastecimiento, lo que implica nuevas erogaciones para el habitante.

Los materiales para la construcción.

En la zona rural el poblador puede autoproversearse de materiales de construcción, obteniendo una solución tradicionalmente aceptada y a bajo costo. En la urbe, el habitante difícilmente consigue materiales de la naturaleza. La única fuente de materiales verdaderamente económicos es la reutilización de artículos de desecho, más estos son una solución temporal.

En resumen, contrariamente al sistema de autoprovisión de vivienda característico del campo, la urbanización monetariza las formas de producción: el individuo debe contar con los medios económicos para adquirir tierra, pagar la infraestructura y comprar materiales de construcción y mano de obra para erigir su casa.

2.1.1.2. Los aspectos cualitativos.

La segunda variable para entender el surgimiento de la preocupación por la vivienda implica entender elementos de tipo cualitativo, tales como la evolución tecnológica, social, cultural y política que se genera en la gran ciudad.

¹ De Gortari Rabiela, Hira, en "Memorias y encuentros del Departamento del Distrito federal", Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, 1988, tomo III, pp. 55.

Factores de origen tecnológico.

Por ejemplo, desde el siglo XVII ciudades como París empezaron a utilizar tuberías de plomo para distribución de agua en las zonas ricas de la urbe². Con ello surgió la distinción entre las viviendas con agua entubada y las carentes de este servicio. Sin embargo, la generalización del uso de las tuberías de agua potable no fue posible sino hasta el siglo XIX cuando el desarrollo de la industria permitió la fabricación de tuberías de fierro, más económicas y resistentes. Asimismo, hacia finales del siglo XIX surgieron otras innovaciones tecnológicas que repercutieron profundamente sobre la vivienda y la urbanización, como son la energía eléctrica y el teléfono.

El pensamiento higienista.

La relación entre la mala higiene y la alta mortalidad en la ciudad fue un problema mayor desde, al menos, el siglo XIV europeo. Sin embargo, no fue sino hasta mediados del siglo XVIII cuando se empezó a desarrollar la ciencia de la higiene urbana; gracias al uso de las estadísticas, los médicos entendieron que había claras correlaciones entre el hacinamiento y las epidemias³. Así, se propusieron un conjunto de normas mínimas que debía tener una vivienda en términos de aireación, iluminación y número de habitantes por cuarto. Con el paso del tiempo también establecieron las siguientes condiciones: la vivienda debería de contar con drenaje sanitario, responder a ciertas normas de construcción y estar incorporada a un sistema de recolección de basura doméstica.

El aspecto político.

Los adelantos tecnológicos y su impacto sobre la vivienda, aparecían en una sociedad con grandes disparidades económicas y en pleno proceso de transformación política, donde el ideario republicano anotaba la "igualdad" como uno de sus valores fundamentales. Este hecho, introduce a la urbe la confrontación de grupos más o menos organizados que aspiraban a gozar de condiciones de vida similares a los de los más pudientes. Siendo notable el caso de los movimientos obreros que actuaron a mediados de siglo XIX, donde la vivienda se convierte en una de sus reivindicaciones principales.

2.1.2. Urbanización y civilización urbana en México.

2.1.2.1. Caracterización del México de inicios de siglo XX: Urbanización, civilización urbana y aspectos políticos.

En lo referente a la urbanización el México de 1900 no presentaba aun problemas serios de crecimiento urbano: el 72% de la población habitaba en ciudades de menos de 2500 habitantes y el 92% en ciudades de menos de 25,000 habitantes. Además la Ciudad de México, con sus 344, 000 habitantes, había registrado índices de incremento poblacional bastante bajos, del orden de 1% anual en los últimos decenios del siglo; por lo que la presión por la demanda de vivienda nueva no era significativa⁴.

² Mendez Sainz, Eloy. Urbanismo y morfología en las ciudades novohispanas, UNAM – UAP, 1988.

³ Ibid.

⁴ De Gortari Rabiela, Hira, en "Memorias y encuentros del Departamento del Distrito Federal", Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, 1988, tomo III, pp. 55.

En cuanto a los factores de civilización urbana, como los servicios de infraestructura y transporte, estos empezaban a introducirse en algunos barrios de las principales urbes. Solamente en la Ciudad de México, y en menor medida en Guadalajara y Puebla, se caracterizaban por una aceleración en los precios de la tierra céntrica, ligada al mejoramiento de la infraestructura.

Finalmente, el aspecto político en relación a la vivienda estaba aún menos desarrollado, pues en aquella época el régimen autoritario del General Díaz no facilitaba la expresión de un eventual descontento; de manera que las presiones sociales se dirigían hacia lo verdaderamente esencial, que en aquellos años era la lucha por la democratización del sistema político.

2.1.2.2. Tierra y urbanización: Hacia una lógica de escasez. Los primeros indicios de la aparición del problema de la vivienda en México.

La tierra es el factor primero al tratar la cuestión de la vivienda urbana. Si bien no es un elemento intrínsecamente escaso, éste entra en una lógica de escasez en la medida que se aproxima a los centros urbanos. Hasta antes de la revolución, tanto los grandes hacendados como los pequeños propietarios radicaban normalmente en sus tierras; a su lado, los empleados de confianza y los peones acasillados compartían las instalaciones que rodeaban a la casa patronal. Asimismo, jornaleros y otros peones temporales, y los propios aparceros construían con frecuencia sus jacales en las tierras del gran propietario. Así a inicios de siglo XX la diferencia entre tierra urbana y rural era mínima⁵.

Durante el siglo XIX, la tierra periférica de las poblaciones de dimensiones medias seguía siendo propiedad municipal, por lo que el crecimiento urbano se dirigía con frecuencia hacia esas reservas territoriales públicas. Normalmente el ayuntamiento incorporaba tierra del ejido a la población mediante la anexión de una o varias calles adicionales a la trama urbana y la venta de parcelas a bajo costo. Mas cuando la demanda de tierra era importante, se establecían zonas de expansión llamadas “nuevos repueblos”; solución similar a lo que sería un fraccionamiento privado.

La misma situación de bajos precios se mantenía en prácticamente todos los asentamientos del país. Recordemos que la inmensa mayoría de los municipios de México se establecieron como villas después de la Constitución de 1824; estos surgían comúnmente de la iniciativa de rancheros y hacendados que deseaban obtener su autonomía jurídica y algunas mejoras materiales. Para ello se les exigía que cedieran los terrenos para establecer el recinto, realizaran la traza y abrieran calles y manzanas. Además para obtener el rango de municipio se requería reunir un número mínimo de 1000 habitantes, por lo que las parcelas se vendían a muy bajo costo.

2.1.2.3. Ciudad, civilización e incremento en el costo del suelo: El caso de la Ciudad de México.

Lo dicho en el apartado anterior sobre el bajo costo de la tierra se aplicaba a la mayor parte de los asentamientos urbanos del país; sin embargo, las grandes ciudades fueron escapando progresivamente a ese esquema.

⁵ Nickel, Herbert, J. Paternalismo y economía moral en las haciendas mexicanas del Porfiriato, México, Universidad Iberoamericana, 1992.

El caso más claro es el de la Ciudad de México. En 1814, la capital contaba con 170,000 habitantes y 254 manzanas, sólo se conseguían parcelas baratas- entre 1 y 5 centavos - en las zonas periféricas como la Plaza Fray Bartolomé de las Casas (Tepito), 9ª. Ribera de San Cosme, 2ª. de Soto, 1ª de Mina, o la Plaza de San Salvador el Seco (Bolívar). Mas estos ejemplos eran raros, pues el precio promedio de la tierra era de \$5.66 pesos por metro cuadrado, sobre una muestra de 107 valores en toda la Ciudad. Si bien los cuadrantes nororiente y suroriente registraban menores precios – 84 centavos el metro en el primero y 93 centavos en el segundo-, en los cuadrantes centrales los promedios eran mucho más elevados, con puntas de \$ 17.80 pesos el metro cuadrado en la avenida 16 de Septiembre y Plaza de la Constitución⁶.

Desde una época temprana la tierra en la Ciudad de México era pues mucho más cara que en el resto del país. Comparando con Monterrey, la tierra céntrica en México era hasta 9 veces más cara que en la capital nuevoleonense de mediados de siglo, la cual contaba con apenas 13 000 habitantes. De hecho, en aquella época sólo Guadalajara y Puebla – cuya población oscilaba alrededor de 70 000 habitantes- debían presentar niveles de precios comparables a los de la capital.

Al transcurrir el siglo, la tierra en la Ciudad de México tuvo una fuerte tendencia a la alza, muy superior a cualquier otra ciudad y al costo medio de la vida. Si en 1814 el precio promedio era de \$5.65 pesos en los 107 lotes analizados, en 1872 éste había alcanzado \$13.02 pesos para los mismos terrenos, es decir un aumento del 230%. Mas el aumento de precios continuó. Para 1901 el precio promedio de dichas 107 parcelas alcanzaba \$ 42.69, es decir un nuevo aumento de 327% con respecto a 1872, es decir que un metro cuadrado de terreno en las zonas económicas del casco antiguo significaba aproximadamente 60 días de salario mínimo: 200 veces más que cien años antes⁷.

¿Cómo explicar tan vertiginoso crecimiento, en un periodo en el que el PIB per cápita aumentó apenas en un 20%? Para responder a esta pregunta debemos de tener en cuenta 4 factores: el crecimiento poblacional, la introducción de servicios, la infraestructura y la Ley de amortización.

a). Crecimiento poblacional.

El crecimiento poblacional contribuye al aumento de precios al incrementar la demanda potencial por una misma tierra, sobre todo en las grandes urbes donde se empieza a crear problemas para desplazarse. Así, en la primera mitad del siglo la Ciudad de México pasa de 170,000 habitantes en 1814 a 200,000 en 1870; luego se aceleró su crecimiento al finalizar en 1900 con 344,000 habitantes.

⁶ De Gortari Rabiela, Hira, en “Memorias y encuentros del Departamento del Distrito federal”, Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, 1988, tomo III, pp. 55.

⁷ Ibid.

b). Introducción de servicios.

El costo de servicios como agua, drenaje, empedrado y alumbrado, incide directamente sobre las propiedades incorporadas a los sistemas, aumentando automáticamente el costo del suelo. En el caso de la Ciudad de México, por sus dimensiones e importancia, empezó a incorporar elementos funcionales de la civilización urbana europea antes que otras ciudades del país. El empedrado de las calles centrales se inició desde el siglo XVII a cuenta de los vecinos. En seguida vino la introducción del agua entubada domiciliaria, la cuál comenzó hacia 1852, al empezar a demoler los antiguos acueductos que abastecían las fuentes por tubería subterránea de plomo. En cuanto al drenaje, desde 1858 se reglamentó la construcción de atarjeas centrales mas no fue sino hasta fines de siglo cuando se realizaron los grandes trabajos del Gran Canal de 47 kilómetros. Asimismo, el siglo XIX conoció los progresos del alumbrado público, el cuál se incorpora en México desde el siglo XVIII y se generaliza en el centro de la Ciudad a mediados del XIX.

C). La infraestructura.

La incorporación de servicios y otros elementos característicos de la civilización urbana del siglo XIX- como fueron los paseos y boulevard, notables a partir de la intervención francesa- tiene como consecuencia el fortalecimiento de la demanda de tierra en las áreas privilegiadas.

d). La ley de amortización.

El último factor de explicación es la transformación que sufrió el sistema de cesión de la tierra, el cuál se fundaba antiguamente en el principio feudal de la cesión de un derecho de uso contra una renta a perpetuidad. Dicho sistema seguía siendo utilizado en México sobretodo por las corporaciones religiosas, quienes detenían cerca de un 50% de las rentas; aunque en ocasiones también lo empleaban los ayuntamientos, las corporaciones civiles y algunas personas físicas.

Este último hecho derivó en dos claras consecuencias: La primera fue la concentración de la propiedad real de la tierra y edificios de los cuarteles centrales, entonces dotados con los mejores servicios y muchas otras ventajas localizacionales. Este fenómeno se originó en el proceso de desamortización de los bienes de las corporaciones, pues para adquirir las propiedades se requería disponer de importantes sumas de dinero en efectivo.

La segunda causa, fue la exclusión progresiva de la población de ingresos medios y bajos de las zonas centrales de la gran Ciudad, pues la desamortización concluyó con el sistema de renta fija a perpetuidad – que beneficiaba a la población de bajos ingresos – generalizándose desde entonces el alquiler.

2.1.3. Conclusión.

El problema de la vivienda aparece como un problema de características urbanas, relacionado con factores cuantitativos (como lo es el crecimiento de la población) y con factores cualitativos (como lo es la aparición de nuevas tecnologías). Esto no implica que en las zonas rurales no exista un problema de la vivienda, sino más bien, que es en la urbe, donde se conjugan

una serie de factores que hacen más sensible a la población sobre la forma de satisfacerse del bien vivienda. Así también, una de las principales manifestaciones de dicho proceso se reflejan en el costo del suelo, el cuál es uno de los principales insumos para establecer una vivienda. Hecho que queda muy claro con el desarrollo del proceso de urbanización que sufrió la Ciudad de México.

2.2. La demanda y la generación de vivienda de 1900 a 1960.

2.2.1. Modos de generación de vivienda de 1900 a 1930.

En estos años la totalidad del parque habitacional fue erigido a partir del ahorro individual. Existían sin embargo tres modalidades para su aplicación: la propiedad individual, la vivienda en renta y la vivienda patronal, que son sistemas heredados del Porfiriato⁸.

2.2.1.1. Vivienda en propiedad individual.

La forma de producción dominante en el México de 1900 era la autoconstrucción y autofinanciamiento de viviendas individuales. A pesar de que no contamos con datos confiables sobre la parte que correspondía a los propietarios individuales de la vivienda en todo el país, podemos deducir que ésta era bastante elevada.

Partiendo de los datos del censo de 1950, la proporción de propietarios era del 64% a nivel nacional, con puntas de hasta el 82% a 84% en las entidades más rurales como Guerrero, Oaxaca o el Estado de México. De esta manera, en 1900 el promedio nacional de propietarios debía ser bastante mayor, si consideramos que el 71.7% de la población era rural y solamente un 8.1% residía en asentamientos de más de 25,000 habitantes.

Como recordamos, en los poblados medianos y pequeños, la tierra era un bien sumamente económico. Además, la población construía sus viviendas con materiales tomados directamente de la naturaleza, como el adobe, la madera, el embarro u otros materiales vegetales; estos representaban en 1929 el 89% de la vivienda del país⁹.

2.2.1.2. La vivienda en renta.

Al entrar las ciudades al desarrollo moderno, con crecimiento poblacional acelerado e incremento en el nivel de infraestructura de servicios, el sistema de autoconstrucción-autofinanciamiento entra en crisis: la tierra se hace cara, la introducción de los servicios requiere de inversión y la procuración de materiales de origen natural se complica. Entonces, la figura creciente es la del rentero, que contrasta con el antiguo tenedor de rentas de origen feudal- desaparecido en 1857- en un punto básico: los modernos alquileres son crecientes, mientras que las rentas feudales eran fijas a perpetuidad.

⁸ Nickel, Herbert, J. *Paternalismo y economía moral en las haciendas mexicanas del Porfiriato*, México, Universidad Iberoamericana, 1992.

⁹ Mendez Sainz, Eloy, Op. Cit.

El caso más claro de este nuevo esquema se presenta en la Ciudad de México. En 1900 existían 79,206 unidades de vivienda en 15,042 edificaciones, lo que indica que por lo menos un 81% eran departamentos en renta. Esta cifra se corrobora con la información del censo de 1950, en donde el 75% de las viviendas del Distrito Federal eran alquiladas, alcanzando niveles superiores en los antiguos barrios centrales: 81% en el cuartel I, 93% en el V, 96% en el VI y 92% en el VII¹⁰.

En seguida, otros asentamientos con rápido crecimiento siguieron el ejemplo de la capital, de suerte que se fue constituyendo una dicotomía entre propietarios rurales e inquilinos urbanos.

2.2.1.3. *La vivienda patronal.*

Una alternativa al rentero tradicional fue desarrollada por los empresarios, quienes construían viviendas ya sea para alquilar a sus trabajadores o bien para ofrecerlas como una prestación. Se trata de una solución muy antigua en México, que se desarrolló originalmente en las haciendas, aunque a fines del siglo XIX se introdujo también en algunas empresas industriales que trataron de implementar el modelo paternalista europeo.

2.2.1.3.a. *Haciendas y acasillados.*

Desde el inicio de la conquista, y bajo la presión de la Ley de Burgos de 1515, los hacendados adquirieron hacia sus trabajadores ciertos compromisos resumidos en el concepto de “garantía de subsistencia”¹¹. Esto comprendía elementos tales como el abastecimiento de víveres, la asistencia médica, el pago de un salario y, en ocasiones, el alojamiento.

Aunque esta Ley no fue siempre respetada durante la Colonia, los estudios muestran que a finales del siglo XIX su aplicación era dominante en las haciendas mexicanas. De hecho, se ha notado que el cuestionamiento de este principio por los economistas liberales del Porfiriato, fue una de las causas del descontento entre los trabajadores de las haciendas de principio de siglo. Estas prestaciones de subsistencia eran brindadas por los hacendados a sus trabajadores en diferentes porciones: a los jornaleros eventuales- quienes eran los más numerosos- se les ofrecía solamente su pago y algunas raciones de comida, por lo que estos debían de radicar en el pueblo; a los semaneros y meseros no administrativos- como los vaqueros, arrieros, caporales, pastores- se les permitía con frecuencia que erigieran su vivienda en una zona de la hacienda y ocasionalmente se les daba atención médica; en cuanto a los medianeros, terceros y otros aparceros que compartían su cosecha con el hacendado, podían construir su vivienda en las tierras que explotaban; y a los gañanes o peones acasillados, se les brindaban la totalidad de las prestaciones, incluyendo la vivienda gratuita.

Destaquemos asimismo que la vivienda patronal no era la solución mayoritaria en las haciendas. Aunque no contamos con promedios nacionales en la materia, de los casos estudiados podemos inferir que solamente un 30 a 40% de los trabajadores de las haciendas eran peones acasillados; de suerte que la mayoría tenía que resolver sus necesidades de vivienda por su propia

¹⁰ De Gortari Rabiela, Hira, Op. Cit.

¹¹ Nickel, Herbert, J. , Op. Cit.

cuenta, ya sea en las tierras que le prestaba el propio hacendado o en los poblados vecinos a la explotación¹².

2.2.1.3.b. La vivienda obrera.

De manera similar a lo que sucedía en las haciendas a finales del siglo XIX numerosas empresas industriales o mineras decidieron construir viviendas para ofrecerlas a sus trabajadores; mas en este caso casi siempre se trato de esquemas de arrendamiento. En efecto, casi todas las empresas que contaban con viviendas para los trabajadores se ubicaban en las ciudades o en pequeños poblados; es decir, que para atraer y conservar al personal era necesario ayudarlo a resolver su problema de alojamiento. Por sus características físicas hemos distinguido tres tipos de vivienda obrera: integrada a la fábrica, integrada al campus de la empresa o bien desarrollada en un poblado vecino.

La vivienda integrada a la fábrica.

Esta solución de la vivienda obrera era aparentemente muy común en las fábricas textiles. Así por ejemplo, La Constancia – primera fábrica textil moderna de América Latina(1834)- ubicada en las afueras de Puebla presenta viviendas totalmente integradas al edificio de la fábrica. Otra empresa textil de la época, la fábrica de hilados y tejidos de La Leona (1854) en Santa Catarina, Nuevo León, construyó en 1898 un conjunto de viviendas perimetrales a la empresa, con un acceso hacia el exterior y otro hacia los patios de maniobras de la fábrica. Igualmente, la fábrica Hércules, en Querétaro, integraba desde 1890 la vivienda de sus trabajadores a los edificios de producción.

La vivienda en el campus de la fábrica.

Una segunda alternativa, donde los trabajadores tenían un poco más de independencia, estaba constituida por las soluciones de vivienda integradas al campus de la empresa. Se trataba, en realidad, de verdaderos complejos de instalaciones que combinaban el espacio de trabajo con la vida cotidiana de los obreros.

Uno de los ejemplos más completos de este tipo de vivienda obrera fue, en su época la Compañía Jabonera de la Laguna, en Gómez Palacio, Durango. El campus cerrado comprendía, además de las instalaciones industriales: un inmenso parque arbolado, una clínica- hospital, una escuela para los hijos de los obreros, salones de convivencia, un parque de beisbol y varias zonas de habitaciones.

La vivienda obrera que constituye un poblado vecino.

Las dos alternativas ya citadas constituyen esquemas de vivienda obrera de tipo paternalista, los cuales si bien brindaban al obrero grandes ventajas en materia de servicios, seguridad social y posibilidades de desarrollo, constituían un severo mecanismo de control; pues la empresa conocía todos los movimientos de los obreros y de sus familias, así como sus entradas y salidas del campus de la fábrica. Por ello esta fórmula fue criticada por algunos líderes sindicales de la época.

¹² Op. Cit.

La tercera alternativa, menos ventajosa para el obrero pero que le dejaba mayores libertades, era la constitución de zonas de vivienda y equipamiento vecinas a la fábrica. Se trata del esquema más común, pues la empresa solamente construía una parte de las viviendas requeridas y los equipamientos generales – campo deportivo, clínica y escuela- dejando al libre juego del mercado la conclusión del poblado y el desarrollo de áreas comerciales y recreativas.

En el centro del país se encuentran ejemplos de poblados edificados en gran medida por compañías industriales: en Dublan, Hidalgo, La Compañía Mexicana de Cemento Portland, primera cementera del país y antecesora de Cementos Cruz Azul, contribuyo desde 1903 al establecimiento de toda una pequeña ciudad; así mismo, la fábrica de papel San Rafael, en Chalco, Estado de México, construyo colonias para obreros vecinos a sus instalaciones, las cuales se convirtieron en el motor del poblado.

2.2.1.4. Comportamiento de la demanda agregada.

Los datos históricos con los que contamos acerca de la demanda y generación de vivienda, no nos permiten hacer un análisis exacto del comportamiento del sector a principios de siglo. Independientemente de las deficiencias metodológicas de los censos de aquella época, la información presenta importantes vacíos, mismos que tenemos que inferir mediante suposiciones y extrapolaciones.

En todo caso, todo parece indicar que en aquellos años la relación oferta- demanda era relativamente adecuada, si la comparamos con la situación posterior. El cuadro 1 nos indica que entre 1900 y 1920, la producción anual promedio fue de alrededor de 45,000 unidades, sin considerar las viviendas que fueron destruidas por la revolución. Ahora bien, si consideramos como criterio único el número de matrimonios anuales en promedio, que osciló entre 54,000 después de la Revolución y 63,000 en épocas de auge, observamos que la relación entre nuevas familias y generación habitacional era de aproximadamente 1.3 y la tasa de ocupación de 4.86, esta última se refiere al número promedio de individuos por vivienda.

De esta suerte, este periodo presentaba una situación de relativo equilibrio, originando probablemente en la alta tasa de población rural; pues esta condición facilitaba la autoconstrucción y favorecía la coexistencia de varias familias bajo un mismo techo. Entonces los problemas de vivienda se manifestaban únicamente en las grandes ciudades del país.

Cuadro 2.1. Evolución de la situación de la vivienda de 1900 a 1960.

| | 1. Población | 2. Vivienda | 3. Incremento | 4. Matrimonios | 5. (4/3) | 6. (1/2) | 7. % Población |
|------|--------------|-------------|---------------|----------------|----------|-----------|----------------|
| | | | anual de | anuales | | Tasa | Urbana |
| | | | vivienda | | | Ocupación | |
| 1900 | 13607272 | 2797407 | | 63722 | | 4.86 | 28.3 |
| 1910 | 15160369 | | 45638 | 58196 | 1.28 | | 28.7 |
| 1920 | 14334780 | | 45638 | 54095 | 1.19 | | 31.2 |
| 1930 | 16552722 | 4166549 | 45638 | 100724 | 2.21 | 3.97 | 33.5 |
| 1940 | 19653552 | | 54633 | 156358 | 2.86 | | 35 |
| 1950 | 25791017 | 5259208 | 54633 | 177531 | 3.25 | 4.9 | 42.6 |
| 1960 | 32923129 | 6409096 | 114989 | 239527 | 2.08 | 5.14 | 50.7 |

* Consideramos población urbana aquella que habita en asentamientos de más de 2,500 habitantes.

Fuentes: - INEGI, Estadísticas históricas de México, 1988.

- Secretaría de la Economía, Censo de 1930.

2.2.2. Los años de la inconsistencia urbana. (1930-1960).

De acuerdo con nuestro análisis, el fuerte desequilibrio en el sector de la vivienda se originó en el periodo 1930-1960, en el que se combinaron severas mutaciones en la estructura económica y demográfica del país con un contexto de represión al ejercicio de la actividad empresarial.

Desde mediados de los años veinte, gracias a la pacificación del país, el número de matrimonios empezó a crecer. Para 1930, se contaba con 100,000 matrimonios anuales en promedio, casi el doble de la década anterior; dicha progresión continuó en la medida en que la población se consolidó y la tasa de mortalidad infantil disminuyó llegando más personas a edad de matrimonio. Este proceso tomó velocidad a partir de 1940 de suerte que en 1950 el número de matrimonios anuales era de 177,000 y de 239,000 en 1960.

Entretanto, la generación habitacional no lograba adecuarse a las nuevas condiciones; esta fue de 54,000 unidades anuales en promedio entre 1930 y 1950, es decir, apenas en 20% superior al promedio anterior. Observamos durante estas décadas dos factores: por una parte, el rápido aumento de la población urbana- que hasta 1930 se había mantenido alrededor del 30% y alcanzó el 50% en 1960- provocando la aparición de problemas, hoy comunes, de escasez de tierra urbanizable en las ciudades y el rompimiento del tradicional sistema de autoconstrucción autofinanciamiento.

De esta suerte, la relación matrimonios- generación de vivienda alcanzó 2.21 en 1930, 2.86 en 1940 y hasta 3.25 en 1950. Este periodo de "inconsciencia urbana" ha significado la peor época de la generación habitacional en México durante todo el siglo XX.

El sistema de producción de vivienda había fracasado, es decir el sistema de autoconstrucción- autofinanciamiento era inviable. Este hecho implicaba la necesaria participación del Gobierno, la conformación de un sistema hipotecario, y sobre todo, la conformación de un grupo empresarial capaz de satisfacer esa demanda.

2.3. Hacia la conformación de un mercado de vivienda: La respuesta del lado de la oferta a la caída del sistema de autoconstrucción de vivienda.

2.3.1. Edificación de condominios y desarrollo de fraccionamientos como antecedentes de los promotores de vivienda.

A. Los condominios verticales.

A principios de la década de los cincuenta, la construcción vertical en México se había desarrollado únicamente en la capital del país. Existían evidentemente algunos edificios en Guadalajara y Monterrey, pero eran escasos y pocos rebasaban los cinco pisos¹³. En cambio en el Distrito Federal, donde la concentración poblacional superaba ya los tres millones de personas, los edificios para uso habitacional se hicieron frecuentes desde la década de los treinta. Se trataba, en su mayoría, de construcciones desarrolladas por empresarios para rentar departamentos.

Ahora bien, este tipo de solución empezó a verse afectada desde finales de los años cuarenta por las leyes inquilinarias de 1942 y 1948 y algunas reformas al código civil que perjudicaban a los propietarios. Por ello, a partir de esa fecha se construyeron menos de estos edificios, aunque la mutación no se dejó sentir sino hasta la década de los sesenta. Su lugar habría de ser tomado por edificaciones de características similares pero desarrolladas para fines de comercialización bajo el régimen de condominio.

Hasta la década de los cincuenta existió una limitación jurídica para la comercialización de departamentos en condominio, pues no había una ley que rigiera ese tipo de tenencia. Y si bien desde principios de esa década se había venido cuestionando la necesidad de incluir una legislación al respecto, no fue sino hasta 1956 cuando se aprobó finalmente la primera ley de condominios del Distrito Federal, misma que fue rápidamente imitada en varias entidades del país. No obstante, la aparición de esta nueva modalidad de tenencia no tuvo una repercusión masiva e inmediata.

B. Los fraccionadores.

Su labor parte del reconocimiento de una demanda y del conocimiento de la existencia de terrenos susceptibles de servir a ese mercado; entonces consigue autorizaciones, urbaniza los terrenos, promociona y vende los lotes y administra su financiamiento.

La anterioridad histórica del fraccionador se explica por la falta de una estructura de financiamiento hipotecario susceptible de financiar casas y terreno. De suerte que el fraccionador tuvo que concebir la forma de realizar sus lotificaciones, aún sin el respaldo de la banca, mediante un sistema de financiamiento de ventas relativamente sencillo. En él, el fraccionador propietario - o asociado con algún terrateniente prevendía sus lotes con un enganche del 15% al 30% y el resto pagadero a un plazo de 3 a 8 años. El enganche y los primeros abonos servían para cubrir la mayor parte del costo de la urbanización; mientras que los abonos subsecuentes permitían cubrir el resto de la urbanización, los gastos administrativos, el costo del terreno y, finalmente, su utilidad promocional.

¹³ De Gortari Rabiela, Hira, Op. Cit.

Muchas lotificaciones se realizaron de esta manera. De hecho, antes de la generalización de las leyes de fraccionamientos (entre 1940 y 1950), cuando el costo de la urbanización era bastante bajo, este sistema funcionaba con enganches muy reducidos. Ahora bien, conviene señalar que durante el período 1920-1960, la mayoría de esos fraccionamientos privados estaban dirigidos a los estratos medio alto y alto de la sociedad; básicamente porque eran los únicos que poseían una capacidad de pago suficiente para cubrir los enganches y los fuertes abonos. Existían, sin embargo, algunas excepciones de fraccionamientos de esa época realizados para estratos medio y medio bajo; mas con frecuencia esas lotificaciones eran adquiridas por personas que desarrollaban vecindades o edificios de apartamentos para renta. Aparece así una clara ruptura entre los fraccionamientos residenciales y los populares.

C. Sociedades en participación.

La sociedad en participación aparece como un método de financiamiento que permite tener control sobre importantes extensiones de tierra, minimizando su inversión en adquisición de reservas. De hecho, en esta época de escasez de recursos crediticios, ese método está siendo utilizado por un número creciente de empresarios de la vivienda.

La idea es el invitar a algunos terratenientes urbanos o periurbanos a participar en un negocio inmobiliario aportando sus reservas, mientras que el desarrollador se encarga del manejo del negocio, obtención de créditos y construcción de infraestructura. Las modalidades de participación pueden variar entre la repartición de los lotes ya urbanizados, participación de utilidades sobre la venta de los lotes o de viviendas, o algunas otras.

2.3.2. Análisis estructural de las empresas promotoras.

A. Definición de promotor de vivienda.

No es fácil establecer una definición única del promotor industrial de vivienda, pues existen diversos niveles de ejercicio para dicha actividad. Desde el promotor puro que actúa como intermediario promoviendo y administrando los diferentes factores de la vivienda -tierra, permisos, crédito, urbanización, construcción y mercadeo-; hasta empresarios con diversos grados de integración de negocio que pueden comprender posesión de reservas territoriales, compañías urbanizadoras, compañías constructoras, fábricas o comercializadoras de materiales y equipos para la construcción, administración de inmuebles, empresas especializadas en estudios de mercado y de factibilidad, empresas de administración financiera, etcétera. Además, recientemente han surgido varios grupos inmobiliarios para quienes la promoción de vivienda sólo constituye una área de negocio, adicional a otras actividades en el ámbito inmobiliario, industrial y de servicios.

¹⁴ INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México, México, 1988, pp. 226-228.

¹⁵ Op. Cit.

¹⁶ Op. Cit.

¹⁷ PROVIVAC, www.provivac.org.mx

¹⁸ De Gortari Rabiela, Hira, Op. Cit.

¹⁹ Op. Cit.

²⁰ INFONAVIT, Op. Cit.

B. Tipología de las empresas promotoras de vivienda.

Las empresas promotoras de vivienda las podemos catalogar en cuatro tipos:

1. CONSTRUCTORAS - PROMOTORAS
2. PROMOTORAS - CONSTRUCTORAS
3. PROMOTORAS - CONSTRUCTORAS - INTEGRADAS
4. PROMOTORAS OFF SHORE

Cada una de ellas tiene diferentes implicaciones en lo que respecta a sus necesidades de capital, la estructura de sus utilidades, su grado de flexibilidad y de movilidad.

Constructores- Promotoras

Las constructoras promotoras es un tipo bastante común. Sus orígenes se remontan a los años sesenta, cuando el FOVI empezó a difundir la actividad de promotor de vivienda de interés social en todo el país. En aquellos años, este organismo visitaba los Colegios de Ingenieros Civiles y de Arquitectos buscando despertar inquietudes entre estos profesionales. Muchos de ellos, organizados ya como empresas constructoras, aceptaron el reto e iniciaron su camino como promotores.

Una segunda forma de origen para este tipo de empresa está asociado a los constructores que se vieron ligados a las actividades de INFONAVIT y el FOVISSSTE, pues a través de sus contratos desarrollaron una gran experiencia en la edificación de conjuntos de vivienda, por lo que en un momento dado decidieron ampliar su campo de actividad y entrar como promotores. Este perfil empresarial se ha venido incrementando notoriamente a partir de 1992, en razón de las modificaciones a la estructura del INFONAVIT, que disminuyó las promociones del instituto e incrementó su rol como organismo financiero; de esta suerte, las constructoras que trabajaban para ese Fondo han tenido que convertirse en promotores de vivienda para continuar su actividad. Entre las empresas que poseen esta trayectoria podemos citar a la Constructora Garza Ponce – Promotora Los Laureles en Monterrey, la constructora CECSA, en San Luis Potosí, el Grupo GEO en la Ciudad de México, o el Grupo Calpan¹⁴.

Una tercera fuente esta ligada a los arquitectos o ingenieros que, a partir de su ejercicio profesional, empezaron a realizar pequeñas promociones de vivienda media o residencial, hasta convertirse con el tiempo en promotores de tiempo completo; algunos de ellos en el ámbito de la vivienda de interés social.

Ahora bien, cualquiera que sea el origen de este tipo de promotores, una de sus características principales es que se trata de empresarios eminentemente constructores. Es decir que la orientación profesional y el propio sistema de valores del fundador o director de la misma, valora fuertemente todo lo ligado con la edificación. Las ventajas de este tipo de empresa están básicamente en los segmentos de mercado con alto nivel de competencia, pues su habilidad de constructores les permite obtener mejores costos y por lo tanto ser más competitivos.

Sus limitaciones en cambio las podemos encontrar primeramente en cuanto a su movilidad geográfica - pues al salir de una plaza es difícil desplazar a los equipos y la maquinaria- y en cuanto a su capacidad de análisis financiero y mercadológico. Aunque debemos señalar que muchas de estas empresas han superado dichas limitaciones mediante el establecimiento de sociedades en participación - para el caso de la movilidad o a través de la constitución de áreas especializadas en finanzas o marketing dentro de la organización.

Promotoras-Constructoras

Las Promotoras-Constructoras son por lo general de origen más reciente. Se trata de empresas donde el origen profesional del director o fundador no es la construcción, sino otras actividades; a menudo ligadas con la administración de empresas, las finanzas o la contabilidad. Muchos de ellos entraron al sector vivienda de manera fortuita, por contactos o asociaciones familiares; aunque con frecuencia la fuente esta en la posesión hereditaria de una reserva territorial, que al llegar al momento de maduración urbana es explotada como negocio¹⁵.

Su relación con la vivienda esta justificada porque ahí encontraron una área de oportunidad de negocio; pero, en caso de crisis prolongada en el sector, probablemente abandonarían la actividad de constructor para dedicarse a algo enteramente distinto.

Durante la década de los ochenta, una parte de estos promotores - sobre todo los de formación en el área de finanzas- conoció un gran auge a raíz de los problemas ocasionados por la inflación. Los más hábiles en el manejo financiero llegaron a crecer hasta constituir empresas de gran importancia.

En términos estratégicos, su énfasis se dirige comúnmente a la mercadotecnia, la publicidad, la estructura organizacional, las finanzas, el área de compras, etcétera, aunque algunas de estas empresas han alcanzado altos niveles en calidad edificatoria. De hecho, algunos de estos promotores están conscientes de que sus cualidades principales se encuentran en el área de negocios, y no en la construcción, por lo que algunos de ellos subcontratan la urbanización y la edificación de la vivienda.

La principal cualidad de este tipo de promotores está en su movilidad; pues buscan ante todo espacios para hacer negocios, aún sin involucrar a su propia compañía de construcción. En cambio, su debilidad en el área edificatoria limita su acción en la vivienda económica.

Constructoras- Promotoras Integradas.

Una variante menos frecuente son las constructoras que además de su actividad promocional se han integrado en el área edificatoria.

El grado de integración es variable. Normalmente el primer paso es contar con maquinaria básica para urbanización, aunque algunas de estas empresas poseen maquinaria de gran tamaño y nivel de especialización; no sólo para trazado de calles, sino para instalación de redes de drenaje, cableado eléctrico u otros.

Algunas de ellas han probado integrarse en el área industrial, con concreteras, fabricación de blocks, ladrillos o prefabricados, puertas, ventanas u otros. No obstante en la mayoría de los casos estas divisiones sólo surten una pequeña parte de las necesidades, pues el riesgo es muy alto en caso de contracción económica o del sector vivienda. Asimismo, la experiencia parece haber mostrado que la integración industrial en gran escala dificulta la movilidad empresarial, la cual es necesaria para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado.

Encontramos en este caso tanto a empresas que surgen de la construcción, como a otras que aparecen con especialidad administrativa, señalemos por ejemplo a VIDUSA, Constructora Garza Ponce, Grupo Calpan, Grupo Cecsa, Consorcio Ara, Grupo Geo, Grupo Saval, Grupo Sadasi, Urbi Desarrollo Urbano, Grupo Promotora Residencial de Yucatán, Grupo San Carlos etcétera.

La principal ventaja de este tipo de empresas es su mayor control de costos. En cambio sus desventajas son el riesgo de dificultades en momentos de contracción económica o del sector, su escasa movilidad que le genera baja velocidad de respuesta a las oportunidades coyunturales, y su orientación a conjuntos de grandes magnitudes.

Promotoras Off Shore.

En el polo opuesto de las Constructoras- Promotoras Integradas, las Promotoras Off Shore buscan establecer estructuras empresariales lo más ligeras posibles. Esto les exige en ocasiones limitar su ingreso global; aunque, dada su rapidez de respuesta a situaciones coyunturales y sus bajos costos de capital, su margen de utilidad puede ser mayor al de las empresas integradas.

Este concepto empresarial es más reciente en México; aunque en Europa y los Estados Unidos las grandes celebridades del mundo inmobiliario hacen frecuente uso de esta fórmula. En México, sus orígenes los encontramos en las Sociedades por Participación que, desde los años setenta, agrupaban a un promotor con propietarios de terrenos, con el fin de hacer negocios con baja aportación de dinero líquido. Mas a finales de los ochenta esta fórmula empezó a incrementarse mediante la incorporación a los proyectos de socios urbanizadores, constructores, e incluso socios promotores y administradores de ventas; sobre todo en el caso de proyectos fuera de la sede.

En este caso, el Promotor Off Shore aporta su experiencia; su conocimiento del funcionamiento de los mercados; su capacidad de análisis coyuntural; su saber tecnológico en diseño, urbanización, edificación, promoción y ventas; y, por encima de todo, sus contactos y reputación, necesarios para conseguir el financiamiento.

En cambio, los socios locales aportan sus terrenos, su conocimiento práctico del mercado, y sus redes de contactos a nivel gubernamental y de las empresas del ramo. Evidentemente existen muchas combinaciones posibles; incluso, algunas empresas integradas en una ciudad actúan de manera Off Shore fuera de su ciudad sede. Entre los ejemplos de este tipo de compañías podemos citar a Grupo Geo, Urbi Desarrollo Urbano, Grupo Saval, Grupo Ival,

Grupo Sare, Grupo Internacional de Inversiones, entre otras.

C. Niveles de Cobertura.

Una segunda manera de analizar a las empresas promotoras es por el lado de su manejo territorial. Aquí encontramos empresas que operan a nivel local, regional y multiregional; pues a la fecha no conocemos ninguna de cobertura realmente nacional.

Empresas localistas

La mayor parte de los promotores del país tiene una cobertura local, muchos de los cuales son pequeños promotores que limitan su territorio en razón de las dimensiones de su compañía. Sin embargo, existen también una serie de empresas de grandes dimensiones y experiencia que deliberadamente prefieren guardar su campo de acción en el ámbito local.

Entre los principales argumentos señalados por estos promotores están su estrategia de constitución de reservas territoriales de largo plazo - cuya posesión asegura un importante control sobre los costos-; su conocimiento del mercado; su conocimiento de los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones - lo que simplifica la aprobación de los proyectos-; su grado de integración en el área de construcción - que puede dificultarles los desplazamientos-, etcétera¹⁶.

Empresas deslocalizadas

Independientemente de su cobertura regional o multiregional, las empresas deslocalizadas persiguen objetivos similares, y deben enfrentar los mismos problemas. Las ventajas de la deslocalización de las promotoras son varias : aprovechan mercados con oportunidades coyunturales; diversifican su riesgo al no depender de un solo mercado; pueden repercutir sobre diferentes plazas ciertos costos de desarrollo de producto, tecnología o sistemas administrativos; aprovechan en plazas más pequeñas la experiencia y el prestigio adquiridos en las principales ciudades del país, etcétera.

En cambio, la deslocalización presenta también indudables problemas: se multiplican las inversiones en oficinas; se requiere una buena tecnología administrativa y de comunicaciones; implica un mayor desgaste a los ejecutivos por efecto de los desplazamientos; se tiene un alto costo por viajes y gastos; no se posee el mismo nivel de contacto con autoridades, constructores, medios y prestadores de servicios; no se tiene suficiente conocimiento del mercado; etcétera.

D. El PROVIVAC.

Los promotores industriales de vivienda se encuentran representados a nivel nacional por PROVIVAC, Federación Nacional de Promotores de Vivienda, A.C. Este organismo agrupa en la actualidad a más de 900 promotores de toda la República; que en su conjunto representan más del 80% de la generación habitacional del país. Sin embargo, no se trata de la totalidad de los promotores, pues al no ser una cámara - sino un organismo de ingreso libre- existen algunos promotores que aún no se han interesado por él.

ORIGENES

El establecimiento formal de PROVIVAC data de 1986, sin embargo existen varios antecedentes. De hecho, desde los años sesenta, un grupo de industriales de la ciudad de Monterrey había constituido una asociación para el fomento de la vivienda en la ciudad, el Instituto Promotor de la Habitación, A.C., el cual desarrolló el primer conjunto FOVI de iniciativa privada en el país, la colonia Unidad Modelo en Monterrey.

Hacia finales de los años sesenta, un grupo de empresarios de la Ciudad de México, encabezados por el Ing. Gonzalo Gout, tuvo una iniciativa similar. Pero esta no pretendía intervenir en la promoción habitacional directamente, sino coordinar y sumar los esfuerzos de los organismos empresariales involucrados en el sector de la construcción y la habitación. Surgió entonces el CIHAC: Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C.

Ahora bien, a principios de los setenta se constituyó en la ciudad de Monterrey una asociación de desarrolladores de fraccionamientos y vivienda residencial, que a la postre se convertiría en ADIVAC Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda, A.C. Unos cuantos años más tarde aparecería en Jalisco un organismo de características similares AJIPROVI.

Asimismo, a finales de los años setenta surgieron dos organismos de carácter nacional IVAC y PROVIS, los cuales tenían entre sus miembros a algunos socios pertenecientes a las asociaciones regionales antes mencionadas.

IVAC había sido constituida gracias al apoyo del Departamento Hipotecario de BANAMEX. Contaba entre sus principales afiliados a promotores de vivienda media y residencial que operaban créditos de esa institución bancaria en Monterrey, Hermosillo, la Ciudad de México y otras. Por su parte, PROVIS - Promotores de Vivienda de Interés Social- había sido fomentado por el FOVI.

A pesar de lo común de intereses entre esos organismos, nacionales o regionales, existían algunas diferencias relacionadas con los mercados que cada una atacaba, así como con sus alcances, lo cual dificultaba su acercamiento. Sin embargo, al nacionalizarse la banca en 1982, y modificarse los lineamientos del Programa Financiero de Vivienda, los obstáculos se fueron desvaneciendo y lentamente se produjo el acercamiento.

A partir de 1986 se empezaron a realizar algunas pláticas entre los consejeros de IVAC y PROVIS, dirigidas a su consolidación en un organismo único; proyecto que culminó en 1987 con el establecimiento de PROVIVAC.

OBJETIVOS Y LOGROS DE PROVIVAC

PROVIVAC es un organismo de representación de los promotores de vivienda de todo el país ante las autoridades federales, estatales y municipales; las empresas descentralizadas; las empresas de servicios privadas; y todas aquellas instituciones ligadas al sector vivienda.

Entre sus objetivos se encuentran¹⁷:

- servir de órgano de consulta a las autoridades y organismos ligados al sector vivienda, aportando propuestas y soluciones.
- investigar y difundir innovaciones técnicas, constructivas, financieras o sociales, para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos materiales y humanos.
- organizar y participar en todo tipo de eventos que favorezcan el desarrollo profesional de los agremiados o la profundización de los aspectos relacionados con la vivienda.
- proponer entre sus socios y autoridades medidas que estimulen la conservación y mejoramiento del entorno físico y social.
- fomentar programas de vivienda y desarrollo urbano.
- ofrecer servicios de asesoría, capacitación, información y representación a sus asociados.

PROVIVAC se ha convertido en el interlocutor privilegiado de las autoridades del sector vivienda a nivel federal y en todos los estados del país. Entre sus numerosos logros se deben señalar la obtención de medidas de carácter fiscal, tendientes a facilitar el ejercicio de la profesión –tales como la deducibilidad de terrenos o la aplicación de criterios del IVA-; los acuerdos especiales con el IFONAVIT, para el fomento del mercado libre de vivienda financiada por este fondo; la difusión, a través de su revista PROVIVIENDA, de las actualidades del sector en materia de financiamiento, política urbana, mercadología y construcción; participación con propuestas para el mejoramiento de los esquemas de financiamiento del FOVI y de la banca comercial; las propuestas referentes a las reformas al código civil en materia de vivienda en arrendamiento; la representación de México ante organismos internacionales de vivienda; la participación en el seguimiento de los acuerdos para el Fomento y la Desregulación de vivienda firmados en octubre de 1992.

2.3.3. Promotores y la vivienda de interés social.

Hasta principios de la década de los sesenta, el incipiente sistema de financiamiento hipotecario que operaba en el país había permitido la aparición de algunos promotores de vivienda; mas éstos se dedicaban exclusivamente a atender a los segmentos altos de la población. Se trataba en su mayoría de arquitectos, ingenieros o fraccionadores que realizaban un número relativamente pequeño de casas por año, sin criterios de producción en serie. En el caso de los edificios en condominio privados, que se desarrollaron en la ciudad de México a partir de 1956, se atacaba el problema de forma un poco más masiva; no obstante, eran normalmente edificios únicos, con un bajo número de unidades por vender y destinados a una clientela de clase media alta.

De esta suerte, hasta 1964 el mercado de clase media baja y popular estuvo poco atendido. Recordemos como excepciones las promociones del Instituto Nacional de la Vivienda para población marginada de la Ciudad de México; las del IMSS y el ISSSTE, para sus derechohabientes; y algunas promociones del sector privado, particularmente en la ciudad de Monterrey donde la Cervecería Cuauhtémoc, la Vidriera Monterrey y algunas otras empresas desarrollaron fraccionamientos para sus trabajadores desde la década de los cincuenta¹⁸.

Sin embargo, fueron operaciones aisladas, por lo que no fue sino hasta la constitución del Fondo de Operación y Descuento Bancario, el FOVI, cuando empezaron a ofertarse casas y departamentos con crédito hipotecario para la población empleada y obrera: la llamada "vivienda de interés social". Contrariamente a la vivienda residencial, construida en pequeño número y donde se privilegiaba la diferencia, la vivienda de interés social adaptaba los conceptos de la construcción en serie, de tipo industrial.

Gracias al FOVI, se incrementó considerablemente el número de viviendas con financiamiento hipotecario, pasando de 3,400 hacia 1963 a más de 20,000 tres años más tarde. Esto constituyó un importante estímulo para que se establecieran nuevos promotores en diversas ciudades del país¹⁹.

Inicialmente, el nuevo sistema se vio con escepticismo, por lo que el FOVI tuvo que desarrollar algunas promociones propias o para gobiernos estatales, siendo las primeras la Unidad Loma Hermosa y la Unidad Presidente Kennedy- Artes Gráficas, erigidas en los años de 1964 y 1965 en la Ciudad de México, y los condominios Constitución en Monterrey. Sin embargo, la respuesta del sector privado vino con rapidez. Así, unos meses después del primer conjunto en la Ciudad de México, inició en la Ciudad de Monterrey la edificación de la Unidad Modelo, la cual fue promovida por el Instituto Promotor de la Vivienda, A.C.. La Unidad Modelo fue además el primer conjunto de vivienda unifamiliar apoyado por el FOVI; constó de 2,119 viviendas unifamiliares y 624 multifamiliares.

Enseguida, surgieron en la Ciudad de México algunos otros desarrollos de iniciativa privada. El arquitecto Santiago Greenham construyó en 1965 la Unidad San Angel - hoy conocida como conjunto Fraternidad que fue el primer conjunto privado en la capital del país y constó de 190 departamentos en edificios de cuatro pisos. Posteriormente, hacia 1968 el propio arquitecto Greenham, en asociación con el arquitecto Ernesto Gómez Gallardo, desarrolló el conjunto Atillo Universidad, con 1,000 departamentos, y el Residencial Insurgentes, con 480 departamentos. Cabe señalar que estos conjuntos pioneros de la Ciudad de México fueron siempre condominios verticales.

En la ciudad de Guadalajara, el impacto inicial del FOVI fue igualmente notorio. Así, a finales de 1965, el ingeniero José Fernández del Valle construyó el primer desarrollo FOVI de grandes dimensiones, la llamada "Supermanzana del Alamo"²⁰.

Con el paso de los años, el rol del FOVI fue en constante aumento. Durante las décadas de los setenta y ochenta se incorporaron a su esquema importantes empresas promotoras como GUIZA, TECNOHOGAR, FRISA, PROPULSA, VALCAS, LOMAS VERDES, ICA, etcétera; aunque, con la desaparición del encaje legal en 1989, algunas de éstas dejaron el segmento para desarrollar vivienda media o residencial, mientras que otras dejaron la promoción de vivienda, al menos de manera temporal.

Hoy existen varios cientos de promotores inscritos al FOVI, mas en su mayoría se trata de empresas que realizan operaciones para varios segmentos del mercado, con una proporción más o menos significativa de interés social. Entre los más importantes del país se encuentran el Grupo GEO, CALPAN, Grupo URBI, VIDUSA, GARCÍA VILLARREAL, ECLES, Consorcio ARA, Grupo SAN CARLOS, CONSTRUCCIONES PENINSULARES, Promotora LOS LAURELES,

Grupo SAVAL, BRYC, ORVEN, etcétera.

También es importante señalar que con las reformas al esquema INFONAVIT de 1992 y 1993, la promoción privada de vivienda de interés social se amplió considerablemente a ese instituto, el cual representa en 1999 un 50% de la oferta de vivienda de interés social abierta al mercado - línea II-; aunque para acceder a esas viviendas se requiera ser derechohabiente con cierta calificación. Esto ha traído al universo de la vivienda de interés social a nuevos promotores, antiguos constructores del FOVI.

2.3.4. Conclusión.

. El sector formal de la vivienda se agrupa en lo que se denomina promotores, estos a su vez se clasifican en: Constructores, promotores, integradas y off- shores. La característica principal de los promotores mexicanos es su fuerte arraigo local. Sin embargo a partir de los 80's aparecen formas de diversificación tales como: Extensión a nivel regional y/o conversión en empresas inmobiliarias. La principal organización de promotores de vivienda es el PROVIVAC.

2.4. El papel de las instituciones financieras.

2.4.1. El atraso en el financiamiento a largo plazo.

Introducción.

México heredó de la civilización española un sistema de crédito a largo plazo de características feudales, el cual, desgraciadamente, postergó la entrada de nuestra economía a los esquemas de crédito modernos. En efecto, durante la Colonia, y hasta mediados del siglo XIX, la adquisición de un bien inmueble se podía realizar ya sea pagando de contado, lo que implicaba contar con el ahorro disponible para ello, o mediante la constitución de una renta.

El concepto de renta era una herencia de la costumbre feudal europea, mediante la cual el arrendador cedía el derecho de uso de la tierra contra el pago de una anualidad a perpetuidad; de esta manera el señor de la tierra y sus herederos conservaban siempre nexos de tipo feudal con sus posesiones originales.

Este sistema beneficiaba a la población en general y en particular a la gente de escasos recursos, pues ésta difícilmente podía realizar una compra de contado. Además, el sistema presentaba varias ventajas: por una parte, la renta era fija, de suerte que el usufructuario de la tierra pagaba anualidades que iban decreciendo con el paso del tiempo en la medida que se acumulaba inflación; si bien en aquellos años las tasas de inflación eran muy bajas, después de tres o cuatro generaciones la renta llegaba a ser verdaderamente insignificante. Por otra parte, las rentas se constituían a una tasa muy baja y controlada por la autoridad, que varió durante la Colonia entre el 4% y el 8%, aunque la tasa más común era el 6%. De esta manera, el acceso a la tierra, y en

ocasiones a la vivienda misma, era posible para toda la población y no significaba esfuerzo económicos mayores²¹.

2.4.1.1. De las rentas a las ventas a plazos.

El sistema de cesión de la tierra contra una renta presentaba algunos defectos que lo llevaron a ser atacado. El problema principal era la tendencia a sumar a la renta original emanada de la cesión de la tierra, diversas rentas constituidas en razón de algún préstamo en dinero; de esta suerte, las parcelas estaban frecuentemente cargadas de rentas hasta su límite máximo. En épocas de crisis económica, los usufructuarios de la tierra dejaban de pagar sus rentas constituidas y, en el peor de los casos, abandonaban la tierra; esto generaba una tremenda confusión en el sistema de crédito, además de provocar graves conflictos en torno a la posesión de la parcela abandonada por el usufructuario.

A. Las rentas en el caso mexicano.

En el caso mexicano, los ataques al sistema de las rentas no se dieron sino hasta principios del siglo XIX, más exactamente en 1804 cuando la corona española ordenó que fueran enajenadas las fincas del clero y las fundaciones piadosas, quienes poseían alrededor del 50% de las rentas de la Nueva España. Si bien esta medida no se llevó a cabo, en razón de los conflictos que vivió España en esas fechas, sentó un importante precedente. Posteriormente, los gobiernos liberales del México independiente orquestaron una ofensiva contra ese sistema, la cual culminó con la ley de desamortización de 1856. Su acción perseguía diversos objetivos: desde el punto de vista económico, pretendían principalmente el poner en circulación cientos de predios que se encontraban sometidos a las rentas, lo que permitiría paralelamente allegar recursos al Estado mediante el pago de una alcabala del 5% sobre el traslado de dominio; mientras que desde el punto de vista político, el acabar con las rentas afectaba a sus enemigos conservadores, en particular a la iglesia.

La ley de desamortización permitía a los arrendatarios de un terreno adquirirlo en propiedad mediante la capitalización de la renta a una tasa del 6%²². Para aquellas personas que pagaban rentas muy antiguas, la operación resultaría verdaderamente interesante; mas para aquellas cuyas rentas eran recientes, eso implicaba pagar sumas difícilmente alcanzables, sobretudo para la población de escasos recursos. La ley dictaba además que si el arrendatario no se adjudicaba el inmueble en un plazo de tres meses, éste perdería su derecho a favor de un subarrendatario o cualquier persona que presentara una denuncia del inmueble. Por ello, la desamortización favoreció a menudo a la población de mayores ingresos, susceptibles de pagar la capitalización de contado; situación frecuente sobre todo en las ciudades, donde las rentas eran más altas.

Ahora bien, conviene señalar que existían marcadas diferencias regionales en cuanto a la penetración del sistema de rentas. En las regiones al norte de la República, donde las corporaciones religiosas contaban con pocas posesiones y la tierra era abundante, las rentas eran raras; en Monterrey los protocolos municipales de la época colonial registran esencialmente operaciones de compra- venta de contado. En cambio, en el centro del país, las rentas eran muy comunes. En la

²¹ Nickel, Herbert. *Paternalismo y economía moral en las haciendas mexicanas del Porfiriato*, México, Universidad Iberoamericana, 1992.

²² Op. Cit.

Ciudad de México, en 1814, el 98.4% de los inmuebles estaban sujetos a este tipo de contrato, siendo el principal rentero la iglesia con un 47% de las rentas; aunque para 1848 el peso relativo de la iglesia había disminuido al 38.52%²³.

B. La venta a plazos

Al desaparecer la cesión de inmuebles a renta, y ante la importante demanda de terrenos en las ciudades en crecimiento, se requería de un sistema de venta que permitiera a la población desprovista de ahorro el adquirir una parcela: así proliferó el sistema de venta a plazos. De hecho, la venta de terrenos a plazo parece haber sido una innovación de la segunda mitad del siglo XIX, pues no contamos con ninguna referencia a ese tipo de transacción con anterioridad.

Los primeros datos relativos a este sistema de venta están asociados con los fraccionamientos que surgen a partir de 1857 en la Ciudad de México. En ellos, la venta de parcelas se realizaba a plazos que oscilaban alrededor de los nueve años; las referencias disponibles no mencionan la existencia de ningún enganche. Ahora bien, conviene destacar que en aquellos primeros fraccionamientos, la venta a plazos no presentaba problemas financieros mayores para el vendedor, pues la inversión para la lotificación era muy baja; solamente se tenía que establecer anualidades que incorporaran los intereses y establecer un sistema de cobranza.

2.4.1.2. La vivienda: autofinanciamiento y primeras hipotecas.

En el caso de la vivienda, el financiamiento de la construcción operó hasta fines del siglo XIX en base a recursos propios o, eventualmente, con créditos a corto plazo. Entre los estratos altos y medio altos, la adquisición de una casa se hacía de contado; los archivos muestran numerosos casos de ese tipo de transacciones. Si bien los precios no eran muy elevados, la compra en esas condiciones implicaba un nivel de ahorro considerable que pocas personas podían alcanzar.

“Utilizando información proveniente de los protocolos notariales de la ciudad de Monterrey en el año de 1858, observamos que el precio de las viviendas podía variar desde \$130.00 pesos para un jacal ubicado en un terreno de 700 metros cuadrados cercano a la Alameda, hasta \$6,700.00 pesos por una casa de 12 piezas en las calles centrales, construida en sillar sobre un terreno de 3,200 metros cuadrados. Considerando que un sargento del ejército ganaba normalmente \$300.00 pesos al año y un capitán de \$500.00 a \$700.00 pesos, concluimos que no se trataba de precios excesivos, pues representaban aproximadamente un año de salario de un empleado de nivel medio.”²⁴

Sin embargo, para la población de escasos recursos una casa de \$300.00 pesos significaba aproximadamente 40 salarios mínimos elevados al mes, suma que difícilmente podrían cubrir al carecer de ahorro o de acceso al crédito.

Por esta razón, la inmensa mayoría de las construcciones con las que contaba el país hasta principios del siglo XX eran realizadas directamente por el propietario y su familia, con materiales

²³ Op. Cit.

²⁴ Op. Cit.

tomados directamente de la naturaleza o adquiridos a bajo costo; es decir, en un esquema de autoconstrucción y autofinanciamiento.

A. Autoconstrucción y autofinanciamiento en el medio rural

El sistema autoconstrucción- autofinanciamiento se practicaba en aquellos años como única alternativa para la población desprovista de capacidad de ahorro suficiente para adquirir una casa de contado. Considerando las cifras sobre materiales de construcción que aparecen en el censo de 1929, se puede calcular que cerca de un 90% de las viviendas del país entraban en este esquema - producto de la adición de las casas de adobe, de madera, de barro y de otros materiales vegetales -. Tal y como se practica en la actualidad, el sistema funcionaría de la siguiente manera: una vez resuelto el problema de la parcela - con o sin servicios -, el propietario iniciaba el proceso de abastecimiento o autoproducción de los materiales de construcción necesarios para levantar una vivienda mínima, apoyándose normalmente en sus familiares quienes con frecuencia poseían ya alguna experiencia en el ramo. Entonces se iniciaba la construcción de su aposento básico, realizado también con el apoyo de familiares y amigos, aunque en algunos casos se requería de la asesoría de algún albañil o carpintero de la localidad; ésta significaba la única erogación de dinero.

B. El problema de la autoconstrucción en medio urbano.

El sistema autoconstrucción- autofinanciamiento, que a pesar de sus limitaciones funcionaba en el medio rural, se complicaba al situarse en el medio urbano. El primer problema era el abasto de materiales, pues dado el medio y las dimensiones de las parcelas, se hacía más difícil obtenerlos de la naturaleza. Evidentemente, el autoabasto se complicaba en la medida en que la ciudad creciera; así por ejemplo, en las aglomeraciones pequeñas las viviendas en barro, carrizo u otros materiales vegetales probablemente siguieron generándose a partir de autoabasto. En cambio en la casa de adobe, dominante en el país, la producción del material fue cada vez más difícil en el medio urbano; si bien desde el siglo XIX operaban en diversas ciudades "fabricas" de adobes, para el autoconstrutor esto significaba una erogación en dinero. Lo mismo podemos decir de los morillos y otros materiales para la techumbre.

C. Primeros casos de financiamiento para la vivienda.

Desde finales del siglo XIX surgieron los primeros intentos de financiamiento hipotecario para la vivienda. Se trata de algunos casos aislados - pues entonces la banca se encontraba en estado embrionario- dirigidos a todos los estratos, aunque sólo los estratos medio altos contaron con apoyo de la banca.

C.1. La colonia Carrera Lardizabal.

La referencia más antigua de financiamiento a la vivienda la encontramos en la colonia Carrera Lardizabal en la ciudad de México . Ese desarrollo fue promovido por el señor Manuel Carrera Lardizabal, miembro de la Convención Radical y participante al Movimiento Mutualista y Obrero de la capital del país. La colonia fue fundada en 1884 y para 1887 contaba ya con "30 casas en construcción y 60 cuartos para gente pobre"²⁵. La idea era construir 300 casas para artesanos en

²⁵ Op. Cit.

la zona de Tacubaya, las cuales contarían con agua potable y terreno suficiente para siembra y crianza de animales. Los lotes oscilaban entre 200 y 650 metros cuadrados y la operación incluía: lote, construcción, cerca, un cuarto, cocina, corral y agua potable. La operación era a 5 años, con 260 pagos semanales, a partir de \$1.00 peso semanal para las viviendas con un cuarto de 4x4 y techo de terrado, hasta \$5.00 pesos semanarios para lotes grandes y viviendas con tres cuartos de 5x5, dos de 5x4, y cocina de 5x4, es decir 151 metros cuadrados. Se trataba evidentemente de operaciones interesantes para el nivel artesanal, pues el simple operario, cuyo ingreso semanal era de aproximadamente \$2.10 pesos, no podía alcanzar siquiera la opción más económica. Desgraciadamente no sabemos cómo evolucionó el proyecto.

C.2. Casas en la colonia Paseo

Otra referencia de aquella época se refiere a una serie de casas para pagarse en abonos, en la colonia Paseo - entre Reforma y Marsella- alrededor de 1901. En este caso, el intermediario fue el arquitecto J. G. de la Lama, quien consiguió financiamiento del Banco Mutualista y de Ahorro, incorporado al Banco Americano. Para 1903 ya se había construido 60 viviendas con este sistema. Se trataba de residencias de lujo, dirigidas al mercado de clase media alta de la capital.

2.4.1.3. Origen de la banca hipotecaria y exclusión de la vivienda.

Tras la desaparición del sistema de rentas, la banca poco a poco empezó a organizarse en el país. Desde la primera mitad del siglo XIX aparecieron algunas instituciones como el Banco de Avío de Minas y el Banco de Avío para la industria; mas su vida fue efímera. En 1864 apareció el primer banco privado del país, el Banco de Londres y México, y durante la década de los ochenta las instituciones de crédito se desarrollaron en diversas latitudes de la República, sobresaliendo la Ciudad de México y los Estados de Chihuahua y Nuevo León.

Todos estos bancos actuaban con fundamento a una reglamentación poco estricta, aunque en 1889 el código de comercio empezó a estructurar sus operaciones. Sin embargo, no fue sino hasta 1897, al surgir la ley de instituciones de crédito, cuando la banca contó con bases claras de funcionamiento. En esa ley, el sistema crediticio mexicano se dividía en tres tipos de banca: banca de depósito, banca refaccionaria y banca hipotecaria; con funciones de corto, mediano y largo plazo, respectivamente.

A. Los bancos hipotecarios y sus funciones.

Dentro del ramo hipotecario, la primera institución fue anterior a la Ley de Instituciones de Crédito. En 1882 se estableció en el Distrito Federal el Banco Hipotecario Mexicano, que cambió en 1888 su denominación a Banco Internacional e Hipotecario de México. En seguida, en 1900 surgió el Banco Agrícola e Hipotecario de México y en 1910 el Banco Hipotecario del Pacífico.

En aquellas fechas, la actividad hipotecaria era relativamente baja. A título de ejemplo, en el Estado de Nuevo León, el Registro Público de la propiedad registraba entre 100 y 175 hipotecas anualmente, en una ciudad de 70,000 habitantes; es decir una hipoteca por cada 400 habitantes. Ahora bien, entonces el crédito hipotecario estaba esencialmente dirigido al fomento agropecuario; la garantía hipotecaria se justificaba por la naturaleza de las inversiones, de largo plazo. De esta manera, la gran mayoría de los préstamos a 15 años de aquella época estuvieron destinados a

obras materiales tales como canales de irrigación y presas, y eventualmente edificios para la producción o el almacenamiento. Los casos en donde el crédito se dirigió al financiamiento de proyecto de desarrollo urbano o de vivienda son verdaderamente muy escasos.

Este espíritu de fomento persistió en la banca hipotecaria mexicana a lo largo del siglo. Cuando en 1933 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario, sus funciones principales fueron el financiamiento de la infraestructura rural y urbana, donde las hipotecas sólo actuaban como garantía. No obstante, el acta constitutiva consideraba ya el financiamiento de todo tipo de construcciones urbanas, aunque el rubro de vivienda no se desarrolló sino hasta 1947.

B. El financiamiento, el estado y la banca (1910-1993).

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la vivienda ha venido a formar parte oficial del quehacer político del Estado Mexicano; pues el tema quedó inscrito en el artículo 123 de la Carta Magna. Aunque aquella primera mención ha sido ampliada y profundizada en varias ocasiones, sobre todo después de la formación del INFONAVIT en 1972.

Antes de la Revolución Mexicana, las escasas disposiciones oficiales que afectaban la generación de vivienda no buscaban incidir sobre la producción habitacional, sino sobre el ordenamiento espacial; encontramos así algunos esbozos de reglamentación para fraccionamientos, disposiciones en materia de infraestructura y las primeras normas de construcción de carácter higienista.

Resumiendo, la situación de la vivienda en el siglo XX se vio afectada por mutaciones que hicieron de ella un problema sin precedentes:

- la urbanización de los poblados vino a dificultar el proceso de autoconstrucción que era secular en el medio rural;
- el acelerado crecimiento de la demanda de vivienda, por crecimiento poblacional y matrimonios nuevos, particularmente en medio urbano;
- la densificación y el progreso tecnológico que condujo, por una parte, a la instalación de costosa infraestructura de servicios antes inexistentes, y por la otra, al incremento acelerado de los precios de la tierra urbana;
- la desaparición del ancestral sistema de financiamiento mediante rentas a perpetuidad, ante la voluntad del Estado mexicano de modernizar el sistema crediticio.

El resultado fue que la vivienda otrora barata y edificada con esfuerzo autoconstructivo se convirtió en un bien caro - o al menos que el usuario no podía pagar directamente -, por lo que requería de un sistema de financiamiento a largo plazo, para que el adquiriente abonara mensualmente una parte del costo de su vivienda.

B.1. El financiamiento rentero y la cuestión inquilinaria

La desaparición, a mediados del siglo XIX, del sistema de rentas a perpetuidad, no significó que la población de escasos recursos pasara a convertirse en propietaria de su casa. Una vez desamortizada, los nuevos propietarios de terrenos y edificios procedieron en seguida a

alquilar los inmuebles, en ocasiones al antiguo arrendador - de hecho el "alquiler" adoptó de forma natural la antigua denominación de "renta"-. Paralelamente, gracias a sus abundantes recursos - provenientes del comercio, de sus haciendas o minas, o de algunas pequeñas industrias- los nuevos terratenientes urbanos construyeron casas, edificios y vecindades para alquilar cuartos o departamentos. De suerte que, a finales del Porfiriato, la vivienda en alquiler constituía la forma predominante de habitación para obreros y empleados en todas las ciudades del centro del país.

Rentas a perpetuidad/financiamiento rentero/sistema hipotecario.

Llamamos a lo anterior el financiamiento rentero de la generación habitacional, a través del cual un terrateniente provisto de suficiente capital construye una serie de viviendas para cederlas a título temporal contra un alquiler. Este sistema aparece como una solución históricamente intermedia entre el antiguo esquema de las rentas constituidas a perpetuidad y el moderno sistema bancario, de créditos hipotecarios. El financiamiento rentero se distingue de los otros esquemas en varios aspectos: por una parte, la cesión del derecho de uso sobre el bien inmueble es temporal, por lo que no implica traslado de dominio. Además, con respecto a la renta a perpetuidad, que es fija, el alquiler se caracteriza por su variabilidad.

Esas variaciones responden tanto a la evolución general de los precios. El problema de las alzas bruscas en los alquileres se origina cuando la demanda habitacional rompe drásticamente su equilibrio con la oferta. Al presentarse esta situación se puede actuar como en los países avanzados, fomentando una mayor oferta; o se puede también actuar como en los países atrasados, congelando los alquileres. Por otra parte, desde el punto de vista financiero, el costo del alquiler es normalmente inferior al costo del financiamiento hipotecario - al menos inicialmente -, pues al no haber traslado de dominio, el inquilino sólo paga el costo del dinero y la utilidad de riesgo; pero no amortiza el capital. Esto da al financiamiento rentero ventajas inobjetables como alternativa de combate del déficit habitacional.

No obstante, este tipo de financiamiento enfrenta dos problemas importantes: por una parte, posee un bajo nivel de rentabilidad a corto plazo - lo que ahuyenta al inversionista de oportunidad -; y por la otra, la evolución del alquiler es independiente de la evolución macroeconómica, y se modifica más bien en función de la variación de la renta urbana, la cual está ligada a la escasez de suelo. Esto último es causa de frecuentes tensiones sociales y políticas, dado que en los contextos de crecimiento urbano los alquileres tienden a dispararse con respecto al ingreso del inquilino.

B.1.1. La vivienda en alquiler hasta 1950.

No es fácil estudiar la situación de la vivienda en alquiler antes del censo de 1950, pues la información es escasa, dispersa y en ocasiones contradictoria. Sabemos por ejemplo que la vivienda en alquiler era dominante en la Ciudad de México a principios de siglo, mas no poseemos un dato preciso al respecto. A partir de la información censal hemos calculado que en 1900 existían 79,206 unidades de vivienda en 15,042 edificaciones, de donde deducimos que por lo menos en 81% eran departamentos en alquiler en casas, edificios o vecindades. No obstante, es un dato estimativo que además no podemos extrapolar para otras ciudades del país.

B.1.1.a. La gran ciudad y la vivienda en renta

Efectivamente, el censo de 1950 nos deja ver que había estados con más o con menos propietarios. Por mucho, la entidad con más viviendas en renta - o no propias- era el Distrito Federal, que contaba con 75%; le seguían Coahuila, con 49%, Nuevo León y Baja California Norte con 48%; Chihuahua y Aguascalientes con 45%, y Jalisco con 43%. Se trata básicamente de entidades que conocieron un rápido crecimiento urbano a partir de 1890. Así, el Distrito Federal contaba con 95% de población urbana, Baja California Norte 63%, Aguascalientes 50%, Nuevo León 48% y Coahuila 43%; aunque Chihuahua y Jalisco tenían solamente 30% y 26% de población urbana respectivamente, pero sus capitales eran de dimensiones importantes.

En cambio, una serie de entidades rurales del sur del país mostraban una amplia estructura de propietarios de su vivienda: en Oaxaca, solamente 16% de la vivienda era en renta o no propia, en el Estado de México 17%, en Guerrero 18%, en Hidalgo 20%, en Michoacán, Tabasco y Tlaxcala 23%, en Veracruz 24%, en Quintana Roo, Puebla y Nayarit 27%, y en Yucatán y Zacatecas 31%.

Queda claro entonces que la cuestión de la vivienda en renta era esencialmente urbana, y entre más grande la aglomeración más fuerte era el problema. Así, ante el aumento de los costos y la inexistencia de un sistema de financiamiento de largo plazo, la generación habitacional para la población trabajadora sólo podría asegurarse mediante el financiamiento rentero.

B.1.2. La cuestión inquilinaria durante y después de la revolución.

Como vimos, la vivienda en renta se convirtió en la alternativa más utilizada para la generación habitacional en las ciudades con fuerte crecimiento urbano e industrial de la primera mitad del siglo XX. Desgraciadamente, esa misma circunstancia que favorecía el desarrollo de la vivienda en renta propiciaba un aumento acelerado de los alquileres. Por una parte, el rápido crecimiento ejercía presiones inflacionarias sobre el valor de la tierra urbanizada, empujando a la alza los precios de los alquileres. Y por otra parte, la oferta de vivienda nueva no era suficiente para satisfacer la demanda agregada, desequilibrio que a su vez propiciaba la alza de los alquileres. De esta suerte, desde antes de la Revolución Mexicana, pero sobre todo a lo largo del movimiento armado y después del mismo, surgieron en diversas partes de la República movimientos de inquilinos organizados con el fin de obtener mejoría en las condiciones de sus arrendamientos. Sus reivindicaciones serían de dos tipos: que se obligara a los patrones a construir vivienda para alquilar a los trabajadores, y que se frenara el aumento de los alquileres.

B.1.2.a. Los movimientos inquilinarios

Los estudios históricos sobre el movimiento inquilinario durante la Revolución han detectado que los principales focos de movilización en la materia fueron Veracruz, Jalapa y Orizaba, en el Estado de Veracruz; Mérida, Aguascalientes, Puebla y el Distrito Federal. El origen de estas movilizaciones inquilinarias es importante, pues en ellas se fundamentó la inclusión de las preocupaciones sobre vivienda en la Constitución de 1917. Es interesante reconocer que varios de estos focos de agitación se desarrollaron en ciudades que habían

manifestado rápidos incrementos poblacionales durante la primera década del siglo, lo que habría ocasionado un desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda en alquiler como Veracruz (6.67% de incremento anual), Mérida (4.31%), la ciudad de México (3.66%) y Aguascalientes (2.91%); aunque Chihuahua (3.05%) y Monterrey (2.61%) no registraron ese tipo de movimientos. Asimismo, casi todas las ciudades afectadas contaban con una importante proporción de obreros. Sin embargo, esas dos correlaciones toman todo su sentido dentro del contexto histórico del movimiento obrero de inspiración comunista, y de sus estrategias y alianzas políticas. Anticipemos al respecto que paralelamente a estos hechos, los comunistas europeos lograban el congelamiento de las rentas en Rusia, Francia y otros países.

B.1.2.a.1. La crisis inquilinaria y la Constitución de 1917.

Desde septiembre de 1914, en la convención de Aguascalientes, Venustiano Carranza tomó las primeras medidas a favor de los inquilinos afectados por el alza de precios, concediendo un plazo de tres meses antes de desalojar a un inquilino; esta medida le valió el apoyo del sector popular. Nuevamente, durante 1915 - ante la presión de los villistas que obligaron a Carranza a instalarse en Veracruz- el líder constitucionalista anuló en dos ocasiones los aumentos en las rentas en la ciudad de Veracruz, para hacer concesiones al movimiento inquilinario local que empezaba entonces a tomar conciencia de su fuerza.

B.1.2. a. 2 La Ley Inquilinaria como estrategia política .

En 1922 el movimiento inquilinario conoció sus primeras victorias, al obtener el congelamiento de las rentas en las ciudades de Mérida y Veracruz. En ambos casos se trató de una respuesta estatal a las presiones de los grupos de inquilinos que, orquestados por líderes anarcosindicalistas - como Herón Proal en Veracruz, también conocido como el "Lenin mexicano"-, se pusieron en huelgas de pagos en esos tumultuosos años de reconstrucción postrevolucionaria. De esta suerte, las leyes inquilinarias que se adoptaron en esas plazas aparecen como un compromiso entre gobierno y los líderes sociales, destinado a hacer avanzar la situación política hacia la revolución socialista; aunque el único resultado visible fue el freno casi total de la inversión inmobiliaria en estas ciudades.

Durante el período de Plutarco Elías Calles y el Maximato los movimientos inquilinarios se fueron diluyendo; sin bien aún estaban vivos en el desfile del primero de mayo de 1926, su acción dejó de ser importante hasta el Cardenismo. En cambio, con la agitación generalizada del período presidencial de Lázaro Cárdenas los movimientos de inquilinos recobraron presencia. Las primeras muestras de movilización las encontramos en 1935 en el puerto de Mazatlán, donde una huelga de pagos resultó en un decreto de reducción al 50% de los alquileres de los trabajadores más humildes. Entre finales de 1937 y 1938 se dieron movimientos similares en Nayarit, Tamaulipas, Veracruz e Hidalgo, concluyendo en diversos decretos a favor del inquilinato²⁶.

Sin embargo, las medidas más drásticas llegaron en el periodo de Manuel Ávila Camacho. El 10 de julio de 1942, en el marco de las disposiciones que acompañaban la entrada

²⁶ Legorreta, Jorge. La autoconstrucción de vivienda en México, México, Centro de Ecodesarrollo, 1984, pp. 149-159.

de México a la Segunda Guerra Mundial y mientras se seguían discutiendo los proyectos de legislación inquilinaria en varios congresos estatales, el Presidente de la República decretó el congelamiento de las rentas y un año más tarde obligó a los propietarios a prorrogar el contrato de arrendamiento.

En 1948 se crea la Ley Inquilinaria la cuál mantuvo el congelamiento de las rentas para las zonas más humildes del centro de la capital, aunque permitió el mercado libre en el resto de la ciudad. Más que el congelamiento de las rentas de un cierto número de casas y vecindades de la capital y otras ciudades del país - como Monterrey y Tijuana -, el efecto de la Ley Inquilinaria se dio en sus implicaciones sobre el Código Civil; primero del Distrito Federal y progresivamente copiado en todos los estados. Dicho Código reforzó las medidas de protección al inquilino, existentes algunas desde 1932, lo que abrió el paso a numerosos abusos; permitiendo sobre todo que el inquilino o su representante legal pudieran recurrir a todo tipo de artificios jurídicos para permanecer en su alojamiento durante años sin pagar alquiler.

Realmente, fueron esas disposiciones de protección al inquilino las que ahuyentaron progresivamente a los inversionistas de la producción de vivienda en arrendamiento. Unos años más tarde, la inercia suscitada por la industrialización del país abriría al empresario amplias oportunidades de inversión rentable en sectores más dinámicos y con menos trabas jurídicas; entonces empezó el abandono masivo de la inversión en vivienda en arrendamiento, lo que impactó de manera sensible el equilibrio de la generación habitacional en el país.

B.1.2.b. Decadencia y crisis de la vivienda en alquiler.

Todavía durante los años cincuenta, el contexto económico y la carencia de un sistema alternativo de financiamiento favoreció la subsistencia del esquema de vivienda en arrendamiento. Si bien la producción de casas de renta creció a un ritmo inferior al de los habitantes, su proporción con respecto a la vivienda total aumentó en las principales ciudades del país: en la ciudad de México paso de 72.5% a 77%; en Guadalajara, pasó de 67% a 69.4%; en Monterrey pasó de 63.3% a 67.4%; en León de 54% a 59.8%; y en Tijuana de 51% a 60%, esto para 1960. Un hecho significativo de este período fue la aparición de promociones de vivienda en arrendamiento de carácter gubernamental, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

B.1.2.b.1. La vivienda del IMSS y del ISSSTE, y su fracaso.

Las promociones de vivienda en alquiler de los organismos gubernamentales es significativa, no tanto por su volumen - pues en cinco años construyeron apenas 17,000 unidades -, ni por sus resultados económicos - pues la reglamentación de las instituciones llevó a ambos programas a un fracaso financiero -, sino por su carácter innovador a nivel urbanístico y constructivo.

El conjunto Miguel Alemán, obra del arquitecto Mario Pani, tiene el mérito de ser el primer gran desarrollo de vivienda multifamiliar en el país, con 1,080 unidades y 168 locales comerciales. En seguida el ISSSTE redujo el tamaño de sus conjuntos, hasta que en 1963 edificó parte de la primera sección de la unidad López Mateos, con 1,140 departamentos. El

programa acabó en 1964, después de haber construido 6,915 unidades (85%) en la ciudad de México y 1,121 en el resto del país; con un promedio de 542 viviendas anuales.

Por su parte, el IMSS inició hasta 1956, construyendo 9,444 unidades en 6 años, con un promedio de 1,574 viviendas al año. Entre ellas se destacan el conjunto Santa Fe, realizado en 1957 con 2,200 unidades, el independencia, llevado a cabo en 1960 con 2,234 unidades y el conjunto Tlalnepantla, que consta de 1,540 unidades, construido en 1958. Destaquemos que el centralismo privó nuevamente pues 7,846 unidades (83%) fueron edificadas en la ciudad de México.

Es importante señalar que los programas fueron suspendidos debido a la situación financiera. Ambos organismos pretendieron dar el ejemplo al sector privado mediante un sistema de bajos alquileres, que al cabo de unos años llevó los programas al fracaso total.

A partir de los años sesenta, el contexto económico y jurídico no favoreció la promoción de vivienda en arrendamiento. De esta suerte, el ritmo de crecimiento de la oferta fue decreciendo desde finales de los años cincuenta y aquella que persistió fue ubicándose en segmentos del mercado fuera de peligro. Así, se vio cómo la escasa oferta organizada se focalizó hacia los segmentos superiores del mercado; aquellos con menor riesgo de conflicto jurídico y mayor capacidad de pago. Paralelamente, se desarrolló un mercado de arrendamiento de miseria en las colonias proletarias y zonas de invasión, donde los líderes sociales aprovecharon su poder para negociar contratos que resultaron más disparatados con respecto al nivel de ingresos de los inquilinos que los sometidos al juego del mercado legal. Por último, la oferta se complementó mediante los alquileres de casas aisladas, propiedad de miembros de clase media y media alta, que al cambiar de residencia rentaban su habitación anterior de manera amigable: sin contrato que protegiera al inquilino.

B.1.2.b.3 La reacción oficial al problema

A partir de la década de los setenta las autoridades estatales tomaron conciencia del problema provocado por la falta de oferta organizada de vivienda en arrendamiento. El diagnóstico mostraba una grave reducción del ritmo de crecimiento de la oferta de este tipo de habitación, un incremento de los alquileres a ritmo superior al del salario - producto en parte de la escasez de oferta- y la situación irregular en que se encontraban la mayoría de los renteros, quienes evitaban la realización de contratos que los afectaban jurídica y fiscalmente. La acción estatal se desarrolló por varios caminos: el fiscal, el financiero y el jurídico.

IRREGULARIDAD EN LAS MEDIDAS FISCALES

Hasta principios de la década de los sesenta, el arrendamiento pagaba impuestos derivados del acto mismo, por lo que se pagaba al Estado un porcentaje sobre el monto del recibo. En 1962, la Ley del Impuesto sobre la Renta gravó los ingresos de los propietarios de casas en alquiler, en base al 70% del ingreso y una tasa del 5%; pero excluyendo a la vivienda económica.

En 1985 la miscelánea fiscal estableció que quienes construyeran vivienda media o de interés social para arrendamiento podían depreciar el primer año hasta un 70% del valor de la

construcción. Las personas físicas podían optar por esta alternativa o bien considerar como ingreso acumulable sólo el 10% de los ingresos del arrendamiento. Además, si el producto de los ingresos era reinvertido en construcción de vivienda de interés social en arrendamiento, no se pagaría impuesto sobre la renta sobre esos ingresos. Estas medidas significaron estímulos que fueron aprovechados por algunos promotores e inversionistas, aunque aparentemente no dieron los resultados esperados; por lo que fueron derogadas anticipadamente en enero de 1989.

MEDIDAS JURIDICAS

Uno de los argumentos avanzados para explicar el poco interés de los inversionistas en vivienda por la fórmula en arrendamiento ha sido los riesgos implícitos en las disposiciones del Código Civil. Por ello, aparte de la acción sobre la rentabilidad y el financiamiento, la autoridad ha actuado sobre estos instrumentos jurídicos, con el fin de dar confianza a los inversionistas.

Con respecto a las leyes de congelamiento de las rentas, el Gobierno ha venido actuando desde 1985. Se trata más que nada de una cuestión simbólica, pues las leyes de 1948 sólo afectaron algunas propiedades en los centros antiguos de la ciudad de México, Monterrey, Tijuana y algunas otras ciudades; por lo que los argumentos que señalan estos decretos como responsables de la caída de la inversión en vivienda en arrendamiento son erróneos. En todo caso, la autoridad buscó aprovechar que los sismos de 1985 afectaron los edificios donde estas unidades se ubicaban en la Ciudad de México, iniciando así una reconstrucción de los mismos, para transformar a los inquilinos en propietarios. En seguida en 1987, se generalizó en el D.F. el programa "Casa propia" mediante el cual se otorgaron créditos a los inquilinos de esas viviendas para convertirlos en propietarios.

No obstante, aún en 1993 existían numerosas habitaciones regidas bajo aquellos decretos obsoletos, cuya presencia dificultaba los proyectos de renovación urbana en los centros históricos de la ciudad de México y Monterrey. Por ello, en el periodo Salinista se manda al congreso una iniciativa de ley conteniendo importantes reformas al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles que tendría grandes repercusiones sobre la generación de vivienda en arrendamiento. En lo referente al Código Civil, éstas consistían en la incorporación de contratos de menos de un año, la cancelación de la prórroga de contrato obligatoria y de los topes de los aumentos en los alquileres.

Aun así, el desenvolvimiento de la vivienda en arrendamiento sigue siendo lento, de suerte que debería plantearse como un eje de acción prioritario para la política de vivienda a venir.

2.4.2. El financiamiento hipotecario de la vivienda.

Desde recién consumada la Revolución, el gobierno empezó a recibir presiones de sindicatos de obreros y empleados para que se les apoyara en la construcción de viviendas. Sin embargo, la lamentable situación en que se encontraba el erario público impidió al gobierno de Alvaro Obregón responder a esas demandas. Correspondió así a Plutarco Elías Calles haber iniciado la estrategia estatal en materia de vivienda, al crear en 1926 la Dirección de Pensiones

Civiles y de Retiro - mediante un decreto que data del 12 de agosto de 1925-; la cual incluía entre sus funciones la de otorgar créditos hipotecarios para la adquisición o construcción de vivienda.

La acción de esta institución benefició durante sus 21 años de existencia a 9,200 empleados públicos federales, es decir un promedio de 438 créditos por año. Sin embargo su funcionamiento no es bien conocido, ni la fuente de sus fondos. Este organismo fue reemplazado en 1947 por el ISSSTE, el cual continuó su acción habitacional, construyendo un promedio de 542 unidades anuales durante 17 años; realizadas bajo el sistema de arrendamiento.

Por otra parte, entre 1932 y 1934, el Departamento del Distrito Federal pretendió iniciar una estrategia similar mediante la edificación de dos conjuntos habitacionales. El primero de 108 casas para obreros en Balbuena, y el segundo de 205 casas para maestros en San Jacinto. La importancia histórica de estos esfuerzos es considerable, pues fueron los dos primeros conjuntos de vivienda económica realizados en el país. No obstante, debemos destacar que el programa no pudo continuar - probablemente por razones financieras- y no fue sino hasta 1962-1964 cuando el Departamento inició nuevamente la construcción habitacional dirigida a recolectores de basura, jardineros, pepenadores, etcétera. En esa ocasión el DDF construyó 3,000 viviendas en la unidad Santa Cruz Meyehualco, y la unidad San Juan de Aragón, que constó de 10,000 unidades.

A partir de 1947, en el contexto de la reconstrucción mundial de la posguerra - que afectaba la dinámica de la industria mexicana -, con graves conflictos sociales en la capital del país y con una creciente inmigración campo- ciudad, es cuando cobró fuerza y continuidad la acción del poder público y de la iniciativa privada en favor de la generación habitacional para los trabajadores en general.

Por primera vez en un programa de gobierno presidencial, el Lic. Miguel Alemán Valdéz (1947-1952) incluyó entre sus catorce estrategias prioritarias el fomento de la construcción de vivienda para los operarios y la clase media. Su política inició con el fortalecimiento del financiamiento habitacional del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas - hoy BANOBRAS -, y al finalizar su sexenio, con el establecimiento del Instituto Nacional de la Vivienda, el cual entró en operación en 1954, durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines. Ambas instituciones operaron durante los años cincuenta, sesenta y setenta junto con algunas aportaciones de la banca privada y los programas de vivienda en arrendamiento del ISSSTE y el IMSS.

Si bien en aquellos años existía el problema de la escasez de información, esta situación se enfrentó con el censo nacional de población de 1950, el cual amplió notablemente sus cuadros relacionados con la vivienda, agregando estadísticas acerca del régimen de tenencia y el abastecimiento de agua a la información sobre materiales que aparecían desde 1929.

La creación del Instituto Nacional de la Vivienda - en 1954- permitió incrementar el reconocimiento de la situación del sector; pues hasta entonces los raros estudios en el ramo, se consagraban básicamente a la situación del Distrito Federal. Aunque aclaremos que en sus primeros años, la labor del INV siguió centrándose en la población marginada de la capital del

país, y en menor grado en la vivienda rural.

Fue realmente hasta los sesenta cuando se incrementó la preocupación teórica por la cuestión de la vivienda a nivel nacional. Por una parte, el censo de 1960 agregó algunas variables para conocimiento estadístico de la problemática; asimismo en esta década es cuando aparecieron los primeros estudios globales y análisis dedicados a ciudades fuera de la capital. Entre esos últimos cabe señalar el estudio nacional realizado - entre 1964 y 1967-, por el Instituto Mexicano del Seguro Social; y los primeros ensayos sobre la problemática de la vivienda en Monterrey -1963-, coordinados por la iniciativa privada y la Universidad de Nuevo León.

Igualmente, durante ese tiempo aparecieron los primeros esfuerzos por elaborar una política formal de vivienda. Primeramente, desde 1965 fue preparado el Plan Nacional Financiero de la Vivienda, establecido por el FOVI con el fin de programar sus acciones crediticias. Asimismo, el Instituto Nacional de la Vivienda, realizó en 1967 un reporte denominado "La vivienda de interés social, un problema nacional", donde exponía lineamientos generales a seguir; y en 1969 editó el texto "Hacia una política de vivienda en México", manifestando su posicionamiento en favor de la vivienda desde una óptica autogestionaria. Sin embargo, la posición política del INV era bastante débil, pues si bien se le atribuía la responsabilidad como "coordinador de las acciones" de las diferentes instituciones involucradas en la generación habitacional, su poder real sobre las mismas era mínimo. De suerte que sus propuestas e investigaciones eran consideradas con interés, pero acatadas con discreción.

Un paso adicional en la materia se dio en 1971, al constituirse la Comisión Nacional Tripartita para el análisis de soluciones a la problemática de la vivienda obrera; la cual hubo de realizar importantes investigaciones estadísticas y financieras para planear una estrategia global para la vivienda. Sus propuestas fueron de gran trascendencia pues dieron origen al INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FOVIMI.

Mas el paso definitivo hacia el establecimiento de una estructura de planeación y coordinación formal, con competencias suficientes para influir en la toma de decisiones, no fue dado sino hasta 1972, a raíz de la instalación del INFONAVIT y los otros fondos. Se trató de la Subcomisión de Programación de Vivienda, organismo dependiente a la vez de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Presidencia.

Esta Subcomisión realizó el primer intento de planeación global de la vivienda en el país, estableciendo series estadísticas para la Secretaría de la Presidencia, que fueron actualizadas hasta 1991. Dentro de la administración de Miguel de la Madrid, la Comisión de Programación de la Vivienda fue elevada al rango de Subsecretaría, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)- posteriormente transformada en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)-, con el Lic. Manuel Velázquez de la Parra como primer titular (1982-1984).

Este organizó la Subsecretaría dividiendo las funciones en cinco direcciones:

- Política de vivienda
- Coordinación de programas
- Normas
- Tierra

- Vivienda rural

Asimismo, tuvo como responsabilidad la programación de la vivienda durante la crisis económica de los ochenta, al momento mismo en que la reforma al Artículo IV de la Constitución -1984-, elevó al rango constitucional el derecho a una "vivienda digna" para todos los mexicanos.

Al iniciar la administración Salinista, la temática de la vivienda tomó un nuevo rumbo. Poco a poco la percepción de la vivienda pasó de ser aquel grave problema social de México, para convertirse en un desafío que encierra una gran oportunidad económica y social.

Este cambio de orientación se apoyó en las transformaciones macroeconómicas del período, que al permitir la apertura y la liberalización económica encontraban en la vivienda una industria eminentemente nacionalista que podía favorecer el crecimiento económico interno; al tiempo de crear riqueza patrimonial - por lo tanto ahorro- y satisfacer el principal reclamo de la sociedad. Así se fue consolidando el concepto de la vivienda como "motor del desarrollo", el cual fue expuesto en varios foros por especialistas financieros y en estrategias de desarrollo económico y social.

Correspondió al Arq. Carlos Humberto Chávez como quinto Subsecretario de Vivienda, iniciar esta nueva estrategia, a través del Programa Nacional de Vivienda. Este contenía como puntos principales:

- la simplificación de trámites,
- la promoción del ahorro para la vivienda,
- la densificación urbana,
- estimular la vivienda en arrendamiento,
- el apoyo crediticio a la autoconstrucción - posteriormente llamado "crédito a la palabra"- el fortalecimiento de la política de reservas territoriales,
- la construcción de vivienda rural,
- el abaratamiento de los costos de la vivienda,
- la normalización y estandarización de la vivienda,
- y la simplificación administrativa.

Entre tanto, en el FOVI se ponía en práctica el sistema de subastas, y a nivel bancario se iniciaba la liberalización del crédito, al abolir el encaje legal. Asimismo, la presidencia de la República instituyó el premio Templo del Sol de Palenque, dirigido a distinguir a los gobiernos estatales, promotores de vivienda e instituciones de crédito que se destaquen por sus acciones en favor de la vivienda económica. Mientras que la SEDESOL, a través del programa solidaridad y el FONHAPO, hacía llegar créditos y subsidios a las comunidades más necesitadas.

El 19 de octubre de 1992, se firmaron los acuerdos para el Fomento y la Desregulación de Vivienda, que marcaron la ofensiva definitiva del Gobierno Federal y los actores públicos y privados en favor de la generación habitacional.

Dicho acuerdo comprendía el compromiso de las autoridades estatales por desregular y simplificar los trámites en materia de desarrollo urbano y construcción; para lo que se estableció un mecanismo que integra a la Dirección de Política de Vivienda de la SEDESOL y la Federación

Nacional de Promotores Industriales de Vivienda - PROVIVAC- dedicado a dar seguimiento a los avances en materia de desregulación por parte de los estados.

Por otra parte, los notarios del país se comprometían a reducir los gastos notariales al 1% del precio de venta para viviendas de interés social. Igualmente, los proveedores de materiales de construcción acordaban establecer una política de descuentos en compras de mayoreo, a fin de favorecer la reducción de costos para la vivienda de interés social. Mientras que los promotores de vivienda se comprometían a repercutir en ahorros reales para sus clientes las deducciones generadas por autoridades y proveedores.

Paralelamente, los organismos bancarios contribuían con el financiamiento y reducían sus comisiones en el caso de la vivienda de interés social. Por desgracia - en el contexto de una fuerte crisis de cartera hipotecaria vencida y en medio del proceso de modernización administrativa de la banca recién privatizada-, la actitud de esta última hacia la vivienda económica fue de un apoyo insuficiente. Además, los márgenes de intermediación bancaria aplicados a los créditos continuaron siendo muy elevados - del orden de 30% a 40% del costo del dinero- lo que reducía el poder de compra de los adquirientes. Ello contribuyó a que la autoridad federal - a través del Secretario de Hacienda, Lic. Pedro Aspe Armella- decidiera favorecer la competencia en materia bancaria, con el fin de presionar al mercado del crédito hipotecario para que ofreciera una cobertura más amplia y tasas acordes con los niveles de intermediación internacionales. De esta manera, se introdujo en julio de 1993 la figura de banca especializada - Sociedades Financieras de Objeto Limitado-, que en un alto porcentaje estuvo representada por instituciones hipotecarias; al tiempo que se incrementó el número de autorizaciones para nuevos bancos y se facilitó la operación en el país de bancos extranjeros.

Otras acciones importantes en favor de la vivienda estuvieron a cargo de la Dirección de Política de Financiamiento de la vivienda de la SEDESOL , quien tuvo entre otras responsabilidades el fomento de la creación de un mercado secundario de hipotecas, el cual fue anunciado por el Presidente de la República en la segunda reunión de Fomento y Desregulación de Vivienda, celebrada en Aguascalientes, en noviembre de 1993.

Igualmente, la Dirección de Normas y Tecnología para la Vivienda de la SEDESOL - encabezada por la Arq. Belinda Ramírez- organizó en 1993 el primer Concurso Nacional de Desarrollo Tecnológico para la Vivienda de Interés Social, con el fin de promover la innovación tecnológica y apoyar proyectos de investigación y desarrollo adecuados a la realidad nacional.

2.4.3. Descripción de los principales institutos de financiamiento a la vivienda y sus programas²⁷.

²⁷ Estadísticas de vivienda 1997, Subsecretaría de desarrollo Urbano y Vivienda, SEDESOL, México, 1997.

El objetivo de este apartado es dar una visión de la composición del actual sistema de financiamiento mexicano hacia la vivienda, y los principales programas que manejan dichas instituciones.

C.1. INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

Fue creado en 1972 como un fondo para la vivienda de trabajadores asalariados en el sector privado. Este es el Fondo para la vivienda más importante en México. Una de sus principales fuentes de recursos es el 5% sobre el salario base que los patrones tienen que otorgar al instituto. Durante los 70's el INFONAVIT actuó como promotor y constructor de viviendas, así como de servicios públicos como escuelas y clínicas. Durante los 80's se enfocó más a la construcción, aunque sigue actuando como promotor. A partir de 1992, deja sus actividades de promotor y constructor para consolidarse como una organización financiera. Así mismo busca transparentarse la asignación de recursos, basándose en un sistema de puntaje que toma en cuenta factores como: salario del trabajador, edad, contribución total al fondo, número de años trabajados y número de dependientes. Los programas que maneja se presentan a continuación:

LINEA I. Financiamiento a la construcción: Programa de construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el instituto.

LINEA II. Adquisición de vivienda a terceros. Financiamiento para la adquisición en propiedad de vivienda nueva o usada.

LINEA III. Construcción en terreno propiedad del trabajador.

LINEA IV. Ampliación, reparación y mejoras de la vivienda del trabajador.

LINEA V. Pago de pasivos. Otorgamiento de crédito para la liberación de adeudo contraído por el trabajador con terceros por cualesquiera de los programas de Línea II a Línea IV.

C.2. FOVISSTE.

El Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado fue creado en 1972. Este es el segundo más importante fondo para trabajadores. Su funcionamiento es similar al de INFONAVIT, salvo que ha puesto más atención en programas de mejoramiento a la vivienda. A continuación describimos sus programas:

VIVIENDA FINANCIADA. Otorgamiento de vivienda construida o adquirida con recursos del Fondo, mediante garantía hipotecaria y reserva de dominio.

ADQUISICION DE VIVIENDA A TERCEROS. Otorgamiento de crédito para la compra de vivienda propiedad de un tercero, mediante garantía hipotecaria y reserva de dominio.

CONSTRUCCION EN TERRENO PROPIO. Financiamiento para la edificación de vivienda nueva en terreno propiedad del trabajador de acuerdo a un proyecto con características de casa habitación unifamiliar.

AMPLIACIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA. Otorgamiento de crédito para la ampliación o mejoramiento de vivienda propiedad del trabajador.

REDENCION DE PASIVOS. Otorgamiento de crédito para la liberación de adeudos cuando sobre la vivienda propiedad del trabajador recaiga un gravamen inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

COFINANCIAMIENTO. Otorgamiento de crédito complementario al otorgado por una institución bancaria para la adquisición o construcción de vivienda nueva.

C.3. FOVI.

El Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda es un fondo del sector público para la vivienda que opera de manera conjunta con los bancos comerciales. Originalmente fue establecido en 1963 a través del Banco de México. El objetivo por el que fue construido es el de ofrecer líneas de crédito a familias de bajos ingresos a través de la banca comercial. Las principales fuentes del Fondo provienen de BANXICO y del Banco Mundial. Sus dos principales programas son:

VIVIENDA EN PROPIEDAD. Financiamiento para la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares para ser adquiridas en propiedad.

VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO. Financiamiento para la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares para ser ocupadas en renta.

C.4. BANCA.

VIVIENDA EN PROPIEDAD. Financiamiento para la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares para ser adquiridos en propiedad.

C.5. BANOBRAS.

VIVIENDA TERMINADA. Otorgamiento de crédito para la edificación de casas unifamiliares y casas o departamentos en condominio.

VIVIENDA PROGRESIVA. Su terminación definitiva se realiza por etapas de acuerdo a la disponibilidad de recursos económicos y necesidades de los propios usuarios y, en ocasiones, las etapas posteriores cuentan con apoyo crediticio.

LOTES CON SERVICIOS. Comprende el ejercicio de crédito para la adquisición de un lote urbanizado que cuente con acceso a servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA. Considera el ejercicio de crédito para reparación y rehabilitación de pisos, paredes, techos y estructura general. Incluye también la ampliación de la vivienda, así como la introducción y/o mejoramiento de instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas.

ADQUISICIÓN DE TIERRA PARA USO HABITACIONAL. Comprende el ejercicio de crédito para la adquisición de suelo apto para vivienda, para que después sea dotado de todos los servicios básicos.

URBANIZACIÓN PARA USO HABITACIONAL. Comprende el ejercicio de crédito para la adecuación del suelo para la vivienda dotando a los predios de todos o algunos de los siguientes servicios: agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas.

COFINANCIAMIENTO. Otorgamiento de crédito complementario para la adquisición o construcción de vivienda a trabajadores constituidos en grupos de autogestión que cuentan con terreno escriturado.

C.6. FONHAPO.

El Fideicomiso del Fondo Nacional de habitaciones populares se creó en 1954 a través de BANOBRAS. Sus fondos están dirigidos a las familias de menores ingresos del país. Sus fondos principalmente se canalizan a través de los Institutos Estatales de Vivienda y otras organizaciones de carácter local. Aproximadamente 80% de sus recursos han sido canalizados a áreas urbanas, particularmente ciudades de tamaño mediano, y el resto hacia comunidades rurales. A partir de 1990, utilizó el programa de "Crédito a la Palabra" como mecanismo que permitiera obtener financiamiento a familias que no podían mostrar su ingreso a través de métodos formales. Sus principales programas son:

VIVIENDA PROGRESIVA. Otorgamiento de 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.

LOTES CON SERVICIOS. Financiamiento de fraccionamientos populares con dotación de infraestructura individual o comunal que se podrá dotar en etapas e incluir la edificación de una vivienda provisional.

VIVIENDA MEJORADA. Otorgamiento de crédito para el mejoramiento de los asentamientos existentes, mediante obras de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas, e introducción o mejoramiento de redes de infraestructura.

ADQUISICIÓN A TERCEROS. Otorgamiento de crédito para la compra de viviendas por los propios inquilinos agrupados en organizaciones legalmente constituidas. En aquellos inmuebles que lo requieran se podrán financiar, además de su adquisición, obras para su mejoramiento, rehabilitación o construcción.

C.7. PEMEX.

- Financiamiento de la construcción de vivienda para ser adquirida en propiedad por sus trabajadores.

- Otorgamiento de créditos hipotecarios para: Vivienda terminada, ampliación o remodelación de vivienda y adquisición a terceros.

C.8. C.F.E.

ADQUISICION A TERCEROS. Otorgamiento de préstamos individuales para la adquisición de vivienda.

C.9. FOVIMI – ISSFAM.

VIVIENDA TERMINADA. Financiamiento de la construcción de vivienda para venta o renta de sus trabajadores.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA. Rehabilitación de vivienda.

C.10. FIVIDESU.

VIVIENDA TERMINADA. Edificación de vivienda que incluye introducción de infraestructura básica en el predio.

VIVIENDA PROGRESIVA. Otorgamiento de crédito para la edificación de vivienda con desarrollo gradual, que se inicia con un espacio habitable de usos múltiples y una unidad de servicios.

LOTES CON SERVICIOS. Otorgamiento de crédito para la infraestructura de servicios básicos individual o comunal: agua, drenaje y energía eléctrica.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA: Otorgamiento de crédito para la adquisición de paquetes de materiales en apoyo al mejoramiento y a la autoconstrucción.

C.11. FICAPRO.

ADQUISICIONES EN PROPIEDAD DE VIVIENDA TERMINADA. Otorgamiento de financiamiento a inquilinos para adquirir en propiedad bajo el régimen de condominio la vivienda que han rentado por mucho tiempo.

ADQUISICION A TERCEROS.

CONSTRUCCIONES EN TERRENO PROPIO.

C.12. ORGANISMOS ESTATALES.

VIVIENDA TERMINADA.

VIVIENDA PROGRESIVA.

LOTES CON SERVICIOS.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

COFINANCIAMIENTO.

C.13. PRONASOL.

VIVIENDA PROGRESIVA.

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

C.14. PROGRAMA DE AUTOCONSTRUCCIÓN.

VIVIENDA PROGRESIVA

MEJORAMIENTO DE VIVIENDA.

2.4.4. Evolución de los créditos otorgados e inversión (1990-2000).

En este apartado tratamos de obtener información sobre cuáles son las principales instituciones de financiamiento a la vivienda en los últimos 10 años, la información al respecto se encuentra en el *anexo- capítulo 2 –Cuadro 1*.

Del periodo que va de 1990 a 1995 observamos que 4 son las instituciones más importantes: INFONAVIT, FOVI, FOVISSTE y FONHAPO las cuáles de manera conjunta representan el 46.7% de todos los créditos otorgados y el 56.5% de todas las inversiones realizadas en el año de 1990. Para 1995, estas 4 instituciones tienen 47.2% de todos los créditos otorgados y el 72.4% de las inversiones. Y dentro de estas 4, la más importante es INFONAVIT, la cuál tenía en 1990 el 19.9% de créditos totales y para 1995 ya alcanzaba el 22.4%.

Del periodo que va de 1996 al 2000, el peso de estas instituciones de manera conjunta disminuye: En 1996 su participación en el total de créditos es de 32.5%, pero su participación en el nivel de inversiones es de 88.2%. Para el año 2000 su participación en el total de créditos es de 68.4%, y con respecto al monto de inversiones esta es de 89.9%. Sin embargo cabe destacar que en 1996 la participación de INFONAVIT se mantiene en 19.2% con respecto a los créditos totales y en 48.7% con respecto al valor de las inversiones. Para el 2000 el INFONAVIT participaba ya con el 53.1% con respecto a los créditos totales y con el 71.8% con respecto al monto de las inversiones, consolidándose así como la institución de financiamiento a la vivienda más fuerte de nuestro país.

2.5. El progreso tecnológico en el sector de la vivienda.

De todas las transformaciones en la construcción de vivienda, la que menos ha impactado cuantitativamente en nuestro país ha sido la evolución tecnológica. Si bien es innegable que las

tecnologías edificatorias avanzadas tienen una trayectoria importante en México, su aplicación en el ámbito de la vivienda ha sido limitada; de suerte que la gran mayoría de las casas que se producen anualmente en el país se erigen con tecnología tradicional y carecen de componentes prefabricados.

De esta manera, la antigua casa de adobe y terrado ha sido reemplazada por la casa de ladrillo o block y losa de concreto donde las técnicas de edificación no han evolucionado: los adobes o la piedra han sido reemplazados por ladrillos, y los acabados en cal y arena, por sarpeo y afine. El mayor cambio sería la sustitución del techo de terrado por una losa aligerada con barblock. Esto no quiere decir que no haya habido experiencias en materia tecnológica. Como veremos, se ha avanzado considerablemente en materia de prefabricación de componentes y de normalización constructiva; incluso se han realizado importantes conjuntos de vivienda de manera completamente prefabricada; mas éstos continúan siendo marginales.

La preocupación por la prefabricación tomó fuerza en México desde finales de los años cuarenta. Fue el Ing. Bernardo Quintana Arriola (1920-1984), fundador y presidente del grupo ICA - ingenieros Civiles Asociados-, el primero en transmitir la inquietud por el desarrollo tecnológico a sus colaboradores y a las autoridades, logrando que se construyera en 1949 el primer edificio multifamiliar con prefabricación: el conjunto Miguel Alemán.

De esa manera nació PREFABRICA, la primera empresa dedicada a la prefabricación en México, que después realizaría obras como el edificio Liverpool en Polanco, la Nueva Casa de la Moneda, los edificios del Banco Nacional de México en Legaria y la Comisión Nacional Bancaria en República de El Salvador. Posteriormente surgieron otras empresas especializadas en productos prefabricados con capacidad de producción a nivel nacional, tales como Preteca, Premesa, Prefabrica, Pretensados y Construcciones, Preesforzados Mexicanos y Técnicas Internacionales para la Construcción. De suerte que en 1978 se contaban 44 compañías especializadas en este ramo²⁸.

A continuación trazaremos brevemente los principales momentos de la evolución de la industria de la prefabricación, anotando sus intervenciones en el ámbito de la vivienda, procurando entender por qué no se ha desarrollado de manera plena.

Orígenes de la prefabricación: los componentes (1894-1930).

Antes de hablar de viviendas terminadas, o de componentes mayores - prefabricación pesada-, debemos entender que la prefabricación parte de los pequeños componentes: blocks de concreto, ladrillo, mosaicos, componentes ornamentales, etcétera. Dentro de ese proceso, es necesario anotar que fue en 1894 cuando se fundó la primera mosaquera en el país, establecida en la ciudad de Monterrey; era "La Industrial". En la misma ciudad, al despuntar el siglo XX, se incorporaba otra industria del mismo ramo, Mosaicos Rivero. Con el desarrollo de la industria cementos nacional, los productos prefabricados de concreto empezaron a multiplicarse; principalmente en las ciudades de Monterrey y de México.

En Monterrey, desde 1919 se instaló la Fábrica de Bloques y Capiteles de "piedra artificial", que manufacturaba pilastras, capiteles y molduras que imitaban la arquitectura clásica. También de

²⁸ INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México, México, 1988, pp. 176.

aquellos años data la Fábrica de Materiales Mugerza, que se dedicaba a la fabricación de bloques de concreto con acabados imitación piedra; siempre congruente con las características estilísticas de la arquitectura del momento²⁹.

Mientras tanto en la ciudad de México la fábrica La Cruz Azul empezó a promover desde 1925 sus losas y viguetas prefabricadas de concreto. Para esas fechas la Fábrica de Mosaicos Lascuráin producía y vendía un promedio de 5000 mosaicos diarios que comenzaban a usarse para la vivienda de tipo popular; al tiempo que se generalizaba el uso de los blocks de concreto marca Hinton.

Adicionalmente, la industria proveía de componentes prefabricados para uso en infraestructura urbana y rural. Desde los años veinte se incorporaron al mercado las tuberías de concreto centrifugado provenientes de "The Hume Pipe Company", colocadas entre otros proyectos en conductos telefónicos y telegráficos, drenajes e irrigaciones. Simultáneamente en el año de 1926 - en Guadalajara y Monterrey-, se usaban arbotantes prefabricados de concreto.

Sin embargo, después de ese inicio prometedor la industria de los materiales prefabricados se estancó; limitándose a la producción de pequeños componentes constructivos u ornamentales.

En esos mismos años, surgieron las primeras propuestas de prefabricación semipesada de vivienda. El Ing. Modesto C. Rolland proponía un sistema de prefabricación de casas en serie siguiendo una tecnología propia - aunque muy parecida a la que se experimentaba en aquel tiempo en Inglaterra-. La revista CEMENTO daba cuenta en 1928 de la construcción de un grupo de casas en Guadalupe Inn, a través de la Compañía Casas Económicas; propiedad del Ing. Rolland³⁰. El procedimiento constructivo constaba de cimientos de concreto armado hechos a base de placas manufacturadas en fábrica; muros de tabique de concreto con perforaciones -"para favorecer la conservación de la temperatura"; las losas eran de concreto armando a base de bloques manufacturados, listos para ensamblarse en el lugar. El tiempo de realización de cada unidad fue de cuatro semanas, con todos los detalles terminados incluyendo la pintura.

Avances en la prefabricación (1950-1980)

A partir de los años cincuenta, la prefabricación se puso de moda a nivel internacional, a raíz de la reconstrucción de los países europeos. En México, pronto se manifestó un interés similar.

La casa que crece

Dentro de las experiencias de prefabricación más exitosas en el país, tenemos que reconocer las escuelas con armadura metálica, que desarrolló a nivel nacional el CAPFCE, bajo la tutela técnica del Arq. Pedro Ramírez Vázquez. Al lado del proyecto de escuelas prefabricadas - 35,000 aulas fueron construidas entre 1944 y 1964-, el CAPFCE introdujo a partir de 1959 la solución al alojamiento para los maestros incorporado al propio espacio educativo, que fue denominado "La casa que crece". Se calcula que fueron edificadas por lo menos 2,000 unidades siguiendo ese esquema.

²⁹ Op. Cit.

³⁰ Op. Cit.

La prefabricación en los Multifamiliares.

En 1949, se construye el Conjunto Habitacional Miguel Alemán - principal obra social del régimen y primer gran conjunto multifamiliar en México- con 1,080 departamentos, divididos en 6 edificios con 13 pisos y 6 de 3 pisos.

Para ello se conjuntaron la iniciativa del ISSSTE, los fondos financieros de BANOBRAS, el proyecto arquitectónico de Mario Pani y su equipo, y la osadía técnica del Ing. Bernardo Quintana y su empresa, Ingenieros Civiles Asociados. Este proyecto dio nacimiento a PREFABRICA, donde unieron sus esfuerzos los ingenieros Bernardo Quintana A., Arturo Baledón y Raúl Quiroz Cuarón. En seguida los diferentes conjuntos multifamiliares edificados por los organismos estatales contaron con elementos prefabricados de tipo ligero y medio pesado. Entre ellos se destacan el conjunto López Mateos en Nonoalco Tlatelolco, con 12,000 unidades de vivienda. Mas el apogeo de la prefabricación en multifamiliares se dio hasta la década de los setenta, cuando el INFONAVIT hizo de la prefabricación una prioridad estratégica.

La prefabricación de viviendas Unifamiliares en serie.

Después de los proyectos de vivienda unifamiliar prefabricada de los años veinte, el tema regresó a México en 1947; cuando un ingeniero norteamericano sugirió la construcción de casas de concreto semiesféricas, hechas a base de un molde de hule inflable. Mas no fue sino hasta la edificación de la Unidad Modelo No 9, en 1951, cuando la preocupación cristalizó, gracias al apoyo de financiamiento de BANOBRAS.

Al poco tiempo la tecnología fue nuevamente utilizada en las viviendas unifamiliares de la Unidad Santa Fe (1954-1957), las cuales presentaban muros de concreto armado con moldes metálicos y losas cimbradas en lámina sobre viguetas prefabricadas; PROHASA fue la empresa constructora. La experiencia más importante de este período se inició, en 1963, con la erección del Conjunto de San Juan de Aragón. El proyecto consistió en un total de 970 viviendas donde se implementó un sistema de prefabricación total. Como resultado de lo anterior llegaron a producir 12 casas diarias.

LA PREFABRICACION DE VIVIENDA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA

Durante todo el período experimental de la prefabricación en México hubo promotores y opositores. Ya hemos mencionado al Arq. Pedro Ramírez Vázquez y su acción al interior del CAPFCE; igualmente señalamos la labor del Ing. Bernardo Quintana, de ICA, dentro del ámbito de la construcción de edificios. Sus argumentos eran la rapidez y el ahorro de mano de obra que se podía alcanzar con estos procedimientos.

Por otra parte, desde 1969, cinco años después de haberse formado la Agrupación Mexicana del Preesfuerzo, la División de Estudios Superiores de la Escuela Nacional de Arquitectura de la U.N.A.M. daba el primer Curso de Especialización en Industrialización y Prefabricación. Sin embargo no todos los especialistas se mostraban en favor de la prefabricación; proviniendo la principal oposición del análisis de las consecuencias de los sistemas industrializados sobre el mercado de la mano de obra. Así, durante el Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de

Viviendas, efectuado en Copenhague, Dinamarca, en 1967, los especialistas mencionaban "...que en los países donde hay abundancia de mano de obra y escasez de capital, deben preferirse los sistemas tradicionales de construcción a los de construcción industrializada, los cuales requieren más capital y menos mano de obra"³¹.

Esta idea fue tomando auge durante los setenta a nivel nacional e internacional. Para 1977 la Comisión Económica para América Latina inició un importante programa de investigación dentro del ámbito de la Tecnología Apropriada. Paralelamente los funcionarios empezaron a cambiar sus prioridades, preocupándose cada vez más por la autoconstrucción. A partir de 1981, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares habría de ser el principal difusor de esos principios. Generando así, una barrera en el progreso de la Industria de tecnologías prefabricadas, pues quien pudiera ser el gran comprador de esas tecnologías (el gobierno Federal y sus instituciones financieras) se oponían a esta industria al creerla contraria al desarrollo de la nación.

2.5. Conclusiones.

1.- Contrariamente al sistema de autoprovisión de vivienda característico del campo, la urbanización monetariza las formas de producción: el individuo debe contar con los medios económicos para adquirir tierra, pagar la infraestructura y comprar materiales de construcción y mano de obra para erigir su casa.

³¹ Op. Cit.

2.- En lo referente a la urbanización el México de 1900 no presentaba aun problemas serios de crecimiento urbano: el 72% de la población habitaba en ciudades de menos de 2500 habitantes y el 92% en ciudades de menos de 25,000 habitantes. Además la Ciudad de México, con sus 344,000 habitantes, había registrado índices de incremento poblacional bastante bajos, del orden de 1% anual en los últimos decenios del siglo; por lo que la presión por la demanda de vivienda nueva no era significativa

3.- La tierra es el factor primero al tratar la cuestión de la vivienda urbana. Si bien no es un elemento intrínsecamente escaso, éste entra en una lógica de escasez en la medida que se aproxima a los centros urbanos.

4.- El problema de la vivienda aparece como un problema de características urbanas, relacionado con factores cuantitativos (como lo es el crecimiento de la población) y con factores cualitativos (como lo es la aparición de nuevas tecnologías). Esto no implica que en las zonas rurales no exista un problema de la vivienda, sino más bien, que es en la urbe, donde se conjugan una serie de factores que hacen más sensible a la población sobre la forma de satisfacerse del bien vivienda.

5.- Entre 1900 y 1920, la producción anual promedio fue de alrededor de 45,000 unidades, sin considerar las viviendas que fueron destruidas por la revolución. Ahora bien, si consideramos como criterio único el número de matrimonios anuales en promedio, que osciló entre 54,000 después de la Revolución y 63,000 en épocas de auge, observamos que la relación entre nuevas familias y generación habitacional era de aproximadamente 1.3 y la tasa de ocupación de 4.86, esta última se refiere al número promedio de individuos por vivienda. De esta suerte, este periodo presentaba una situación de relativo equilibrio, originando probablemente en la alta tasa de población rural; pues esta condición facilitaba la autoconstrucción y favorecía la coexistencia de varias familias bajo un mismo techo. Entonces los problemas de vivienda se manifestaban únicamente en las grandes ciudades del país.

6.- Desde mediados de los años veinte, gracias a la pacificación del país, el número de matrimonios empezó a crecer. Para 1930, se contaba con 100,000 matrimonios anuales en promedio, casi el doble de la década anterior; dicha progresión continuó en la medida en que la población se consolidó y la tasa de mortalidad infantil disminuyó llegando más personas a edad de matrimonio. Este proceso tomó velocidad a partir de 1940 de suerte que en 1950 el número de matrimonios anuales era de 177,000 y de 239,000 en 1960. Entretanto, la generación habitacional no lograba adecuarse a las nuevas condiciones; esta fue de 54,000 unidades anuales en promedio entre 1930 y 1950, es decir, apenas en 20% superior al promedio anterior

7.- Históricamente dos factores contribuyeron al surgimiento de un sector formal de la vivienda: Por un lado la caída del sistema de autoconstrucción que se reflejó en el fuerte desequilibrio de los años 30 a los 40's, al no poder hacer frente a los procesos de urbanización. Y por otro lado, los incentivos creados por el gobierno de fomentar el crédito a través de una serie de instituciones financieras. El sector formal de la vivienda se agrupa en lo que se denomina promotores, estos a su vez se clasifican en: Constructores, promotores, integradas y off-shores. La característica principal de los promotores mexicanos es su fuerte arraigo local. Sin embargo a partir de los 80's aparecen formas de diversificación tales como: Extenderse a nivel regional y/o

convertirse en empresas inmobiliarias. La principal organización de promotores de vivienda es el PROVIVAC.

8.- Del periodo que va de 1990 a 1995 observamos que 4 son las instituciones de financiamiento a la vivienda más importantes: INFONAVIT; FOVI, FOVISSTE y FONHAPO las cuáles de manera conjunta representan el 46.7% de todos los créditos otorgados y el 56.5% de todas las inversiones realizadas en el año de 1990. Para 1995, estas 4 instituciones tienen 47.2% de todos los créditos otorgados y el 72.4% de las inversiones. Y dentro de estas 4, la más importante es INFONAVIT, la cuál tenía en 1990 el 19.9% de créditos totales y para 1995 ya alcanzaba el 22.4%. Para el 2000 el INFONAVIT participaba ya con el 53.1% con respecto a los créditos totales y con el 71.8% con respecto al monto de las inversiones, consolidándose así como la institución de financiamiento a la vivienda más fuerte de nuestro país.

9.- De todas las transformaciones en la construcción de vivienda, la que menos ha impactado cuantitativamente en nuestro país ha sido la evolución tecnológica. Si bien es innegable que las tecnologías edificatorias avanzadas tienen una trayectoria importante en México, su aplicación en el ámbito de la vivienda ha sido limitada; de suerte que la gran mayoría de las casas que se producen anualmente en el país se erigen con tecnología tradicional y carecen de componentes prefabricados.