
Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible¹

◀ Judith Villavicencio B.* y Pedro Hernández Santiago**

Introducción

En trabajos anteriores hemos planteado que la política habitacional, concebida como la forma en que el Estado interviene en el problema de la vivienda, y expresada en lineamientos, programas y acciones específicas para orientar la producción de las áreas habitacionales para la población de menores ingresos, debe ser considerada como un componente importante de la política social y tener principalmente un objetivo social (Villavicencio, 1997: pp. 224-226).

Toda la población, todas las familias, tienen derecho a una solución habitacional que les permita no sólo protegerse del medioambiente sino también desarrollar una serie de actividades cotidianas que son indispensables para la reproducción social. La vivienda es, entonces, un valor de uso y un *satisfactor básico*, que debe además ser de una calidad adecuada². Pero cuando la vivienda es adecuada tiene un alto costo, y evidentemente son los sectores de menores ingresos de la sociedad los que no logran obtenerla con sus propios recursos en el corto o mediano plazo, y por lo tanto requieren de un apoyo externo importante, constituyéndose en la población objetivo de la política habitacional. El proporcionar este apoyo y permitir que aquellos que carecen de ingresos suficientes tengan acceso a una solución es el significado social de la política habitacional, y debe ser el propósito principal de ésta.

*Arquitecta y Doctora en Planeación Urbano-Regional. Profesora Investigadora Titular C. del Departamento de Sociología y de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM Azcapotzalco, México.

**Ex - alumno de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM Azcapotzalco. Este trabajo presenta algunos resultados de su Tesis de Maestría titulada "La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el D.F.: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento", la cual fue presentada en diciembre de 1999.

En México, como en muchos otros países de la región, hubo un período en que, a la par de considerarse a la acción habitacional del Estado como un elemento primordial de reactivación económica, existió una importante voluntad oficial de otorgarle un contenido social a la política habitacional³. Sin embargo, en nuestro país en los últimos años (especialmente a partir de 1987-1988) la política habitacional ha venido priorizando su objetivo económico. Se observa en ella un abandono rápido y progresivo de la dimensión social que en un momento pudo haber caracterizado a las propuestas y acciones estatales, orientadas ahora fundamentalmente por la dinámica del mercado y la búsqueda de una ganancia inmobiliaria.

En este trabajo pretendemos mostrar cómo se ha dado este cambio, y los resultados desastrosos que está teniendo para la población más pobre de la Ciudad de México. Para ello se analizan los alcances reales de algunos de los actuales programas habitacionales de interés social que se ofrecen como ayuda para los sectores de más bajos ingresos de nuestra ciudad. En concreto, tratamos de responder de manera muy general a cuestiones tales como: qué tipos de programas de vivienda social existen en la actualidad y cuál es la participación oficial en ellos; cuáles son las condiciones que se exigen para obtener el beneficio; qué posibilidades económicas tienen los más pobres de obtener una vivienda digna; cuáles son los efectos de los cambios observados. Creemos que, tal como lo expresa el título de este trabajo, los resultados no son alentadores. Pensamos también que este tipo de análisis resulta muy pertinente, puesto que busca evaluar a la política social habitacional a partir de sus resultados concretos, especialmente en relación con los destinatarios de las acciones y el mayor bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida que ellos puedan obtener como beneficiarios.

La vivienda de interés social en la Ciudad de México: la oferta

Como es sabido, la oferta de vivienda de interés social (o de soluciones habitacionales que no siempre representan una vivienda nueva) ha sido asumida en la Ciudad de México por un enorme conjunto de organismos que hasta hace algunos años se identificaban tanto por los derechohabientes que atendían como por las condiciones económicas y administrativas en que desarrollaban su acción. Actualmente las diferencias entre ellos no son muy claras, y es cada vez más difícil saber qué hace realmente cada uno, existiendo la sospecha de que es muy poco⁴.

Algunos de estos organismos han actuado sólo en el Distrito Federal, pero otros fueron creados para lograr una cobertura nacional. Su oferta, descrita como “de interés social”, tenía en común la relación corporativa que se establecía entre el estado oferente y los derechohabientes que demandaban, y difería en las formas en que se obtenía el beneficio y las condiciones en que se atendía a los beneficiarios, especialmente respecto a las exigencias económicas y de crédito que

les imponían. Pero sin lugar a dudas, y a pesar de todos los problemas que se le han reconocido, esta acción permitió a numerosas familias mexicanas de bajos ingresos obtener una vivienda, principalmente entre principios de los setenta y fines de los ochenta⁵. A partir de entonces, y como se verá a continuación, las formas de operación se modificaron profundamente, y el análisis de algunos casos ilustra muy adecuadamente el mencionado abandono del sentido social de la acción estatal en vivienda.

INFONAVIT: vivienda para los trabajadores

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) fue creado en 1972 para atender a los asalariados de empresas privadas, y en los primeros veinte años de labor (hasta 1992) aseguraba haber entregado viviendas a un millón de familias en el país. Es incuestionable, entonces, la importancia que ha tenido este organismo en la política habitacional del Estado. Desde un inicio el INFONAVIT planteó otorgar créditos para la adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda existente, construcción en terreno propio, y pago de pasivos. Pero indiscutiblemente se ha centrado en el primero de estos tipos de programas.

Desde el punto de vista de los recursos con los que ha operado, los más importantes han provenido del aporte que las empresas hacen del 5% del valor de su nómina. Entre 1972 y 1992, este aporte era hecho por las empresas a la Secretaría de Hacienda, que trasladaba esos recursos al Instituto para que junto con el aporte de los beneficiados (recuperación por créditos concedidos) se definiera su empleo de manera tripartita (asamblea con participación de las autoridades del Instituto, los representantes de los empresarios y los representantes de los trabajadores sindicalizados).

Las condiciones de los créditos que INFONAVIT concedía en esta primera etapa, y más precisamente hasta 1987, eran las siguientes (ver Cuadro 1):

- Financiamiento del total del valor de la vivienda.
- Créditos con un interés del 4% anual sobre saldos insolutos (lo cual implicaba un importante subsidio implícito, sobre todo en épocas de inflación).
- Plazo de amortización entre 15 y 20 años, con descuentos del 14% del salario en los casos de trabajadores con ingresos mensuales de menos de 1.25 veces el Salario Mínimo (VSM) y del 18% en los casos de trabajadores con ingresos mayores.

En esta primera etapa del Instituto, aparte del monto del ingreso del demandante (que debía ser, como máximo, de 4.5 VSM), la selección de los acreditados por el organismo tomaba en consideración ciertas variables sociales como el ta-

maño de la familia demandante (cuanto más miembros, más derecho a recibir crédito) y las condiciones habitacionales del grupo (apoyando preferentemente a quienes tenían viviendas deterioradas). Al mismo tiempo, normalmente atendía y consideraba para la asignación del crédito las demandas provenientes de grupos de trabajadores representados por un promotor de vivienda⁶.

A partir de la crisis de 1982, las condiciones señaladas fueron siendo cada vez más incongruentes con el modelo económico vigente, de forma tal que en los momentos en que había una inflación cercana al 50% sólo se recuperaba el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, y cuando la inflación llegó al 100%, la recuperación no superaba el 12.7% de ellos (Puebla Cadena, 1997: pp. 154). Esto y los problemas administrativos del Instituto condujeron a una situación de insolvencia financiera y, hacia 1987, a una obligada reestructuración de las condiciones de operación. Entre esa fecha y 1992, en que se modifica radicalmente la ley del Instituto, se introdujeron algunos cambios importantes para la asignación de créditos (ver Cuadro 1):

- Monto del crédito fijado en veces el salario mínimo mensual (VSM).
- Tasa de interés de 4% anual más la indexación del crédito al salario mínimo.
- Plazo de amortización de 20 años, con pagos mensuales de 19% del salario en el caso de trabajadores con ingresos de hasta 1VSM y de 20% para los que recibían ingresos superiores.

Pero sin duda el cambio más importante desde el punto de vista del alcance social del Instituto se dio en 1992, cuando se introdujeron modificaciones sustanciales a la Ley del INFONAVIT, la cual fue nuevamente reformada en 1997. En líneas generales, estos cambios se han referido fundamentalmente a los recursos para la acción del Instituto y a las formas en que se conceden los créditos a los beneficiarios.

Así, desde 1992, los recursos obligatorios que aportaban los patrones de acuerdo a su nómina (5%) se empezaron a canalizar a cuentas individuales de vivienda relacionadas con las cuentas nominativas del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores (SAR). Entre otras cosas, esto ha permitido a los derechohabientes conocer y manejar sus fondos, y a partir de ello postular a los créditos para habitación de manera individual y no ya a través de un promotor. Pero para obtener el crédito los demandantes deben alcanzar un puntaje mínimo que es definido periódicamente por el Instituto, y que para el DF considera aspectos tales como: el ingreso del trabajador y su cónyuge si es que también es derechohabiente (a mayor ingreso, mayor puntaje); el monto que se tenga en la cuenta de vivienda (cuanto más alto el saldo de la cuenta, mayor puntaje); el número de dependientes económicos (el puntaje aumenta hasta los seis miembros y después disminuye); el tiempo de ahorro en la cuenta; etc⁷.

La orientación del Instituto a partir de las transformaciones que se introdujeron a la Ley, especialmente las de 1992, se pudo apreciar claramente en el nuevo lema con el que desde ese año, y por un largo período, se promocionó el organismo: “la hipotecaria social de los trabajadores”. Efectivamente, desde entonces el INFONAVIT tuvo mucho de hipotecaria (banca hipotecaria) pero poco de social, lo cual se aprecia claramente al analizar las condiciones en que concedió los créditos a la demanda desde entonces (ver Cuadro 1) y que se describen a continuación:

- Créditos máximos de 160 VSM más 120 en caso de crédito mancomunado (ambos cónyuges). Total máximo 280 VSM⁸.
- Tasa de interés a definir periódicamente por el Consejo de Administración pero no menor al 4% anual sobre el saldo insoluto, además de la indexación del saldo al salario mínimo⁹.
- Plazo de amortización de máximo 30 años. Se elimina el mecanismo vigente hasta entonces de condonación de la deuda después de 20 años de concedido el crédito. Los descuentos mensuales para amortización son de 20% para trabajadores con ingreso de hasta 1 salario mínimo (los cuales no alcanzan casi nunca, justamente por lo bajo de su ingreso, el puntaje necesario para obtener el crédito), y de 25% para los que reciben ingresos superiores.

Las modificaciones introducidas a la Ley del Instituto en 1997 son todavía poco claras, pero en general vinculan las cuentas de vivienda con las AFORES, que son las Administradoras de Fondos para el Retiro, reglamentadas en México en 1996 e iniciadas en 1997. También facultan al Instituto para trabajar en co-financiamiento con otros organismos públicos de vivienda, lo cual significa ampliar el espectro de beneficiarios del INFONAVIT. Por último, desde entonces ha sido posible para el Instituto trabajar con la banca comercial, apoyando al derechohabiente para la obtención de un crédito bancario adicional, lo cual le permite adquirir viviendas de mayor precio.

Cuadro 1

INFONAVIT: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda 1972-1999

	1972-1987	1987-1992	1992 en adelante
Crédito	Financiamiento del valor total de la vivienda	Se fija en veces el salario mínimo	Se establece posibilidad de crédito a ambos cónyuges trabajadores
Tasa de Interés	Tasa fija de 4% anual sobre saldos insolutos	4% sobre el saldo insoluto más el aumento del S. Mínimo	A fijar por el Consejo a partir de un mínimo de 4% sobre saldo insoluto
Ingresos Requeridos	Se especifica un ingreso máximo de 4.5 VSM	A partir de un salario mínimo	El ingreso es parte de una puntuación que considera otros aspectos
Plazo de Amortización	Se concede el crédito a 15 o 20 años y se condona la deuda a los 20 años	Créditos a 20 años y condonación posterior de la deuda	Crédito a 30 años sin condonación de deuda
Monto de amortización	14% del salario mensual para ingresos de hasta 1.25 VSM. y 18% para ingresos mayores	19% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 20% para ingresos superiores	20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25% para ingresos superiores

FUENTE: Hernández, Pedro (1999). INFONAVIT, (1997)

FONHAPO: vivienda para los grupos de bajos ingresos

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981, se orientó desde un comienzo hacia la demanda habitacional de quienes no estaban sujetos a una relación salarial y recibían ingresos muy bajos¹⁰. Para ello diseñó diferentes programas habitacionales, y en consecuencia diferentes tipos de créditos para sus beneficiarios. Los programas más importantes fueron: adquisición de terrenos para construcción de vivienda; vivienda progresiva; vivienda terminada; mejoramiento de vivienda y apoyo en materiales. Cabe señalar que este organismo atendió desde un comienzo sólo a grupos de demandantes organizados. Los recursos con los que actuó desde un inicio provenían básicamente de la Federación (Hacienda) y de préstamos de organismos internacionales, y como po-

lítica institucional planteaba recuperar sólo uno de cada dos créditos concedidos a sus beneficiarios.

Al igual que en el caso de INFONAVIT, FONHAPO pudo mantener una acción marcada por un objetivo social de apoyo a los más necesitados hasta 1986, en que la crisis y el rumbo económico del país lo obligaron a modificar sus reglas de operación. En este primer período, la política crediticia de FONHAPO se caracterizó por (ver Cuadro 2):

- Créditos hasta por el 92% del valor de la vivienda (o solución a la que se optara).
- Tasas de interés variables entre 3% y 13% anual sobre saldos insolutos según el tipo de programa (3%; 10%; 12% y 13%).
- Enganche variable entre el 8% y el 15%, de acuerdo al tipo de programa, siendo superior para los programas más económicos. Este enganche era, en muchos casos, aportado por el organismo a manera de subsidio.
- Subsidio discriminado: mayor para los créditos (e ingresos familiares) más bajos.
- Plazo de amortización de entre 3 y 15 años, de acuerdo al tipo de crédito.
- Pagos mensuales fijos que no podían ser superiores al 30% del salario del beneficiado. Esto cubría la amortización del crédito, intereses y seguro de la vivienda.

A partir de 1986, las condiciones de crédito (y las reglas de operación en general) de FONHAPO empezaron a experimentar cambios importantes. En un contexto de inestabilidad económica evidente, el organismo buscó evitar la descapitalización que lo venía afectando, y sobre todo intentó actuar en un contexto de creciente reducción de los recursos provenientes de la Federación. Entre enero de ese año y agosto de 1989 se introdujeron ciertas modificaciones operativas que se resumen en el Cuadro 2, entre las cuales se destaca la que establece como requisito para conceder a un grupo los créditos de vivienda el contar con suelo en propiedad para la construcción de las nuevas habitaciones. Así, a partir de 1989 (ver Cuadro 2) las condiciones que caracterizaron la oferta de FONHAPO fueron:

- Otorgamiento de créditos para vivienda a grupos que ya contaran con suelo para edificar. FONHAPO también ofrecía a los demandantes, previo al crédito habitacional, un crédito del 95% del costo para compra del suelo.
- Atención preferente a demandantes no asalariados con ingreso total no mayor de 2.5 VSM.

- Crédito variable entre 500 y 2500 VSM (diario) de acuerdo al tipo de programa. Para vivienda nueva (progresiva) era de 1401 a 2500 VSM (diario).
- Subsidio variable entre 28% y 1% del crédito otorgado según tipo de programa, con tope para crédito máximo de 1800 VSM (diario). Existía también subsidio por buen pago, variable entre 10% y 1% del crédito, para los casos en que el beneficio fuera de 500 a 1800 VSM (diario). Sin embargo, se establecía que, para hacer efectivo el subsidio, era necesario que la política gubernamental en materia económica lo permitiera.
- Enganche, a pagar por el beneficiado, de 3% o 4% del monto del crédito escalado expresado en VSM.

En la actualidad (y desde 1995), FONHAPO ha visto disminuir los recursos federales, y han desaparecido los créditos externos con que trabajaba. De esta forma, los pocos programas que ha efectuado desde entonces han buscado financiamiento de otros organismos (como INFONAVIT o el Fondo Bancario para la Vivienda, FOVI) o de la banca hipotecaria, y las características de las viviendas ofrecidas se han modificado, aumentando en tamaño y en precio y, suponemos, en calidad. Ya no ofrece vivienda progresiva ni créditos para mejoramiento de vivienda, al menos en el Distrito Federal. Por ejemplo, en 1998 FONHAPO ofrecía en el DF créditos para viviendas de hasta 91m², con montos variables entre 2650 y 5169 VSM (diario) vigente en el DF¹¹. En estas condiciones, es evidente que FONHAPO ha dejado de ser una alternativa viable para los sectores de bajos ingresos.

Cuadro 2

***FONHAPO: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda
1982-1995/6***

	1982 -1986	1986 -1988	1989 - 1996
Enganche	Entre 8% y 15% del crédito según programa	Entre 5% y 15% del crédito a aportar por el acreditado	De 3 a 4% del monto del crédito escalado (acreditado)
Monto del Crédito	Hasta 95% del valor de la vivienda	Entre 250 y 1500 VSM diario según el tipo de programa y no mayor a 95% del costo de la vivienda	Entre 500 y 2500 VSM diario según tipo de programa
Tasa de Interés	Según tipo de crédito: 3%; 10%; 12% y 13%(del saldo) anual	Aumento del salario mínimo	3% y 4% anual (según tipo de crédito) más el aumento del salario mínimo

	1982 -1986	1986 -1988	1989 - 1996
Subsidio	De 28% (a los créditos más bajos) a 1% en créditos de 1850VSM diario. Créditos mayores, nada. De 10% a 2% por buen pago.	No se especifica en reglas. Se suponen iguales a período anterior.	Igual a los períodos anteriores, siempre que la política gubernamental (Hacienda) lo permita.
Ingresos Requeridos	Máximo 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM
Plazo de Amortización	De 3 a 15 años según tipo de crédito	Máximo de 20 años	De 6 a 13 años según tipo de crédito
Monto de amortización mensual	Máximo 30% de los ingresos del beneficiado	Entre 7% y 50% de un salario mínimo mensual según el tipo de crédito	Entre 5% y 10% de un salario mínimo mensual según crédito y nunca más de 25% del ingreso mensual del beneficiado

FUENTE: FONHAPO, 1986 y 1989. Hernández Pedro, 1999

FIVIDESU: vivienda para los demandantes del Distrito Federal

El Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal se creó en diciembre de 1983 con el fin explícito de “realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de la Ciudad de México de ingresos mínimos” (Banobras, 1983).

Desde un comienzo y hasta 1991/92, FIVIDESU concedió créditos a personas, familias, y principalmente grupos organizados de solicitantes para diferentes tipos de programas habitacionales como: mejoramiento o restauración de vivienda; vivienda progresiva o pie de casa; vivienda terminada; dotación de infraestructura y urbanización básica. En los casos de nuevas viviendas, los programas se efectuaban en terrenos de la reserva que para este fin constituyó el en ese entonces Departamento del Distrito Federal, o podían ser aportados por los demandantes. Las condiciones en que fueron concedidos estos créditos hasta 1992 (ver Cuadro 3) fueron las siguientes:

- Créditos máximos de 3500 VSM (diario) del Distrito Federal.
- Suelo aportado por el organismo e incorporado al precio de la vivienda, o aportado por los solicitantes como enganche.
- Interés similar al alza del salario mínimo. Desde 1987 se hace igual al CPP fijado por el Banco de México.

- Plazo de amortización de 20 años.
- Cuota de amortización no mayor de 25% del salario familiar y en ningún caso superior al 50% del salario del acreditado.

A partir de 1992, las condiciones descritas se modificaron. Como en el caso de otros organismos, la falta de recursos propios obligó a FIVIDESU a complementar sus créditos para los beneficiarios con financiamiento privado, principalmente de la banca comercial, lo que elevó considerablemente el costo del mismo. Pero desde 1997 prácticamente interrumpió sus propios créditos, y se transformó en un intermediario entre demandantes y otros organismos como FOVI, INFO-NAVIT o la banca hipotecaria, con lo cual dejó de atender población no asalariada o sin condiciones para ser sujeto de crédito bancario, que eran las exigencias de los otros órganos financieros. Además, desde 1998 inició un período de reestructuración para integrarse al recientemente creado Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, sin que exista información clara sobre su actividad y condiciones de operación desde entonces.

En resumen, los casos descritos y los datos aportados hasta aquí muestran claramente una tendencia hacia el aumento del costo de la vivienda de interés social, y un endurecimiento de las políticas de crédito de los organismos públicos. Esto es especialmente evidente en el tratamiento de los acreditados en relación con los enganches, los plazos de amortización del crédito y los intereses fijados, todo ello concebido, a partir de los años '90, en la lógica de la ganancia y la recuperación económica de los organismos, y postergando el sentido social de su acción habitacional.

Cuadro 3

**FIVIDESU: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda.
1983-1999**

	1983-1987	1987-1992	1992 en adelante
Enganche	Puede ser el valor del terreno aportado por el beneficiario	Máximo 10% del crédito	En 1992, FIVIDESU comienza a trabajar con financiamiento bancario. En 1997 se transforma en un intermediario para créditos FOVI o INFO-NAVIT.
Monto del Crédito		Entre 1100 y 3500 VSM según programa	
Tasa de Interés	De 3 a 15 años según tipo de crédito	Incremento del salario mínimo	
Ingresos Requeridos	Ingresos mínimos, sin especificar límites	Hasta 3.5 VSM del DF	
Plazo de Amortización	20 años	20 años	
Monto de amortización mensual	Máximo 25% del ingreso familiar y 50% del ingreso del beneficiario	Máximo 25% del ingreso familiar y 50% del ingreso del beneficiario	

FUENTE: Banobras (1983) y FIVIDESU, 1991. Hernández Pedro, 1999.

La población de bajos ingresos en la Ciudad de México: la demanda

Frente a las condiciones que económica y financieramente han caracterizado a la oferta de vivienda de interés social, existe una población que es demandante de esa vivienda, la cual tiene también ciertas características económicas. En líneas generales, y según lo especifican los postulados de los propios organismos, los demandantes de programas habitacionales de interés social deben ser los sectores de menores ingresos de la población, y en especial los hogares más pobres.

La pobreza como tal es un tema complejo, difícil de describir y de medir de manera generalizada, existiendo al respecto una discusión importante que por ahora escapa a los alcances de este trabajo. Sin embargo, hay cierta coincidencia en señalar que la característica principal de la pobreza es la situación de privación que afecta a los pobres, así como la incapacidad para pasar de esa situación a una de satisfacción. En parte, esta condición tiene que ver con la disminución del ingreso real de las personas y con la ineptitud de la planta productiva formal para generar el empleo que demanda una población activa creciente. Resulta entonces

que la principal oferta de empleo se encuentra asociada a situaciones de baja calidad, productividad y remuneración¹². También, se trata de un empleo que dificulta o simplemente no contempla el acceso a la seguridad social y a la vivienda.

Sin embargo, la pobreza está lejos de afectar de igual forma a toda la población de bajos ingresos (por ejemplo, urbana), y existen situaciones de pobreza diferentes y heterogéneas. Es, además, un fenómeno asociado a la gran desigualdad económica que existe en el país a partir de la concentración del ingreso, que posibilita la existencia de extremos muy ricos y muy pobres. En este sentido, varios estudios han comprobado que ambas situaciones, pobreza y desigualdad, son fenómenos que se han acrecentado desde 1982 en todo el país, pero especialmente en las ciudades (Boltvinik, 1995; Cortés, 1998). En el Distrito Federal, por ejemplo, en 1996 el 70% de los hogares recibía 34.7% del ingreso monetario total, mientras el 10% (decil superior) recibía 37.48% de ese total (Hernández, 1999: pp. 97).

Aclarado este punto, es posible señalar que la población demandante de vivienda de interés social para el caso de la Ciudad de México proviene fundamentalmente de una parte de los sectores pobres que podríamos llamar “hogares urbano-populares”, los que se definirían como los hogares que viven en condiciones de privación, tienen bajos ingresos, y tienen situaciones habitacionales deficientes. Tomando como base la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de la Población (ENIGH) efectuada en diferentes años por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en todo el país, y de acuerdo al análisis de Cortés (1998) de los atributos socioeconómicos de los diferentes deciles de ingresos señalados en esa encuesta, estos hogares urbano-populares, nuestra “demanda”, estarían localizados del decil IV al VII de ingreso, los cuales han sido descritos como:

“hogares que se localizan preferentemente en localidades de más de 2500 habitantes y en promedio están constituidos por cinco personas. Con un magro ingreso que en el mejor de los casos apenas supera dos y medio salarios mínimos (va de 1.5 a 2.7 VSM) y que no tiene un complemento significativo en la producción de autoconsumo, deben adquirir en el mercado todos los bienes necesarios para garantizar la reproducción biológica y social: alimentación, vivienda (o los materiales para auto-producirla), vestuario, salud, educación, etc. La fuerza de trabajo de los hogares de estos sectores encuentra empleo en calidad de asalariados no agropecuarios, especialmente como trabajadores industriales, en los servicios personales y públicos (en los puestos más bajos de la organización estatal), como empleados domésticos, operadores de equipos de transportes, en las fuerzas armadas y personal de protección y vigilancia; o bien como “cuentapropistas” en el comercio instalado o vendiendo bienes y servicios en calidad de ambulantes. El trabajo que desempeñan cubre un rango amplio que va desde la venta ambulante de productos, prestación de servicios menores (plome-

ría, tejedores de bejucos, ropaviejeros) hasta algunos trabajadores de la educación y artistas de no muy buen pasar. De manera muy laxa los hogares de este estrato se podrían clasificar como pertenecientes a la clase baja o media baja que viven en pequeños pueblos o bien en zonas marginadas de las principales ciudades” (Cortés, 1998: pp. 47-48).

Esta clasificación y descripción por deciles da cuenta de la situación de los hogares a nivel nacional. Para analizar el caso del Distrito Federal (DF) es necesario considerar que es difícil encontrar en su población hogares representativos de los deciles I a III nacionales (por lo general, población dedicada a tareas agrícolas y subsistencia, según Cortés). Por ello, es posible que los “hogares populares” coincidentes con las características que se han descrito más arriba, es decir, nuestra demanda de vivienda de interés social en el Distrito Federal, se distribuya más bien entre los deciles I a V de la escala propia del DF. En estos términos, los ingresos monetarios recibidos por estos hogares irían de cerca de 1 VSM a cerca de 4.7 VSM (\$2402.36 del año '96). Las otras características socioeconómicas de estos hogares (empleo y trabajos principales) se mantendrían similares a las descritas por Cortés para los hogares del decil IV al VIII a nivel nacional.

Aparte de la pobreza y desigualdad descrita, los demandantes de vivienda de interés social son afectados también por el fenómeno de carencia habitacional. Es decir, ellos tienen situaciones habitacionales insuficientes, que van desde la falta absoluta de vivienda hasta ocupar una vivienda deteriorada o con altos índices de hacinamiento (Villavicencio *et al* 2000: pp. 27-29). En el DF, estos sectores tienden a concentrarse principalmente en las “colonias populares” de delegaciones (divisiones administrativas del DF; 16 en total) como Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tláhuac, Alvaro Obregón e Iztapalapa. También ocupan viviendas deterioradas o “vecindades” en las delegaciones centrales (y Centro Histórico) de la ciudad, y en muchos casos se hacían en antiguos conjuntos habitacionales de interés social.

Como demanda de vivienda de interés social, los hogares urbano-populares que la requieran deben, de acuerdo a lo que se vio en el apartado anterior, estar en capacidad de destinar parte de su ingreso al pago de esa vivienda. Es decir, deben tener cierta capacidad de ahorro que les permita asumir los compromisos económicos del beneficio habitacional que reciban sin, en lo posible, disminuir el consumo de otros servicios básicos (alimentación, vestuario, transporte, recreación, salud y educación).

Teóricamente, se dice que el ingreso personal y familiar es equivalente al monto de recursos que se destinan al consumo más el monto del ahorro ($I = C + A$). De esto se desprende que el ahorro corresponde a la parte del ingreso que no se consume. Un desglose más preciso de estas categorías indica, a su vez, que el ingreso es el monto de dinero que se percibe en determinado lapso de tiempo y se deriva de fuentes como el trabajo, renta de propiedades, renta empresarial,

transferencias, etc. El ingreso, así concebido, da cuenta de las posibilidades de las personas (o familias) para cubrir necesidades (gastos) tales como alimentación, vestuario, servicios médicos, etc. También permite ver la capacidad de esas personas para incrementar sus activos o su “riqueza”, entre las cuales se encuentra la vivienda.

Considerando las condiciones de ingreso monetario (que según sabemos puede ser sólo una parte del ingreso total) de los hogares urbano-populares (del DF) y las características que presenta el gasto corriente monetario que ellos efectúan de acuerdo a la información proporcionada por la ENIGH 1996, en el Cuadro 4 se intenta calcular el ahorro posible para cada uno de los diez deciles. El Cuadro permite apreciar que, al menos en todos aquellos considerados como urbano-populares y posibles demandantes de vivienda de interés social no sólo no hay capacidad de ahorro, sino que hay un evidente des-ahorro. Igual cosa sucede a nivel nacional entre los deciles definidos como urbano-populares (IV a VI) salvo en el caso del decil VII, tal como lo muestra el Cuadro 5.

Cuadro 4

Distrito Federal: ingreso, gasto y ahorro corriente monetario por hogar según deciles 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Ingreso Corriente Monetario promedio por hogar	Gasto Corriente Monetario promedio por hogar	Ahorro	
			Absoluto	%
I	970.23	1143.19	-172.96	-17.83
II	1423.25	1556.22	-132.97	-9.34
III	1700.07	1888.30	-188.22	-11.07
IV	2033.54	2107.54	-73.99	-3.64
V	2402.36	2575.79	-173.43	-7.22
VI	2712.32	2632.05	80.27	2.96
VII	3469.58	3160.76	308.81	8.90
VIII	4425.02	3809.46	615.56	13.91
IX	6470.40	5656.11	814.30	12.58
X	14585.53	9480.94	5104.59	35.00
TOTAL	4019.23	3401.03	618.19	15.38

FUENTE: Hernández Pedro, (Op. cit.)

Cuadro 5

México: ingreso, gasto y ahorro corriente monetario por hogar según deciles 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Ingreso Corriente Monetario promedio por hogar	Gasto Corriente Monetario promedio por hogar	Ahorro	
			Absoluto	%
I	357.81	533.29	-175.49	-49.04
II	716.18	904.36	-188.18	-26.28
III	992.97	1159.55	-166.58	-16.78
IV	1279.52	1442.75	-163.23	-12.76
V	1575.86	1718.49	-142.63	-9.05
VI	1942.10	2020.57	-78.47	-4.04
VII	2437.85	2379.36	58.49	2.40
VIII	3155.35	2932.32	223.03	7.07
IX	4486.13	3931.81	554.32	12.36
X	10866.65	7689.35	3177.31	29.24
TOTAL	2781.04	2471.18	309.86	11.14

FUENTE: Hernández, 1999.

Evidentemente, los resultados obtenidos hasta aquí no son todavía suficientes para evaluar el gasto y el ahorro de los hogares y requieren de mayor tratamiento, de modo tal que se explique de manera coherente el des-ahorro que muestran los deciles inferiores. También, es necesario que el análisis incorpore los otros ingresos y gastos (no monetarios) que tiene la población. Esto es fundamental porque, como se ha mostrado en numerosos estudios, las formas de enfrentar los fenómenos de crisis económica y des-ahorro en los hogares más pobres (las llamadas estrategias de supervivencia, el apoyo en redes o las transferencias desde el extranjero), son muy importantes: en muchos casos pueden llegar a contribuir más que los ingresos monetarios al ingreso total del hogar.

De cualquier forma, el ejercicio presentado en esta parte del trabajo permite detectar problemas serios para el ahorro entre los hogares urbano-populares a nivel nacional y en el DF, y por lo tanto podemos suponer que no es fácil para ellos destinar parte de su ingreso para obtener una vivienda de interés social¹³. La capacidad de destinar recursos a la vivienda se puede apreciar mejor todavía al analizar el gasto que esos hogares reportan como gasto relacionado con la vivienda en el momento de la encuesta (1996). En este sentido, cabe señalar que los rubros que contempla la ENIGH vinculados al gasto en vivienda son: cuota pagada por la vivienda propia, materiales, mano de obra y alquiler de vivienda.

Hay que tomar en cuenta que los gastos en estos rubros no pueden sumarse para un mismo decil (un hogar puede tener gasto en uno o más rubros), y también que los hogares que reportan gastos en alguno de los rubros mencionados no son nunca superiores al 15% de los hogares que reportan ingresos y gastos corrientes monetarios. Aclaradas las limitaciones de esta información, el Cuadro 6 muestra el promedio de las erogaciones financieras (gasto) declaradas por los hogares (no todos declaran) en cada rubro.

Cuadro 6

México: erogaciones financieras y de capital destinadas a la vivienda y gasto en alquiler promedio por hogar según decil 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Cuota por vivienda propia	Materiales para reparar ampliar	Servicios de reparación	Cuota de alquiler
I	147.14	82.32	62.53	167.90
II	267.87	113.63	65.69	186.27
III	234.68	81.30	49.89	226.49
IV	293.83	97.86	77.12	266.55
V	288.89	120.27	108.28	315.77
VI	415.03	200.47	196.72	391.58
VII	430.41	206.02	667.47	398.00
VIII	500.25	248.63	168.53	580.18
IX	778.17	421.62	285.67	646.58
X	1480.76	823.41	427.01	1343.00
TOTAL	732.40	314.53	287.77	543.97

FUENTE: Hernández, 1999.

A partir del análisis de la capacidad de gasto en vivienda de interés social, se podría concluir que algunos de los rubros mencionados (por ejemplo el alquiler) representan una posible capacidad de un hogar de amortización de una vivienda de interés social. Evidentemente eso es cierto, y en los estratos que nos interesan a nivel nacional (IV a VII) el gasto promedio por hogar por este concepto varía entre \$266.5 y \$389, lo cual indicaría una capacidad de pago de un crédito de interés social (en 1996 las amortizaciones por los créditos eran en algunos casos de esa magnitud). Sin embargo, el total (expandido) de hogares que reportan este gasto en los deciles urbano-populares es de aproximadamente 13% del total. Podemos suponer que el resto de los hogares o bien tiene vivienda (cosa que no sucede), o no tiene ingreso para pagar un alquiler, y por lo tanto comparte vivienda con otros hogares (lo cual sí está sucediendo).

En cuanto a la cuota pagada por vivienda propia, las erogaciones declaradas variaban entre \$300 y \$430 pesos para los hogares entre el IV y el VII decil. Sin embargo, sólo entre 2% y 7% de estos hogares realizaban este tipo de gasto. En el rubro de materiales para reparación, mantenimiento o ampliación de la vivienda (entre los cuales pueden encontrarse a los “auto-gestores” y “auto-constructores” de su vivienda), el gasto variaba entre \$100 y \$200 mensuales, pero sólo entre 8,6% y 12% de los hogares que nos interesan pudieron hacer este gasto. Por último, las erogaciones por “servicios de reparación, mantenimiento o ampliación de la vivienda” (que puede incluir también los gastos de los auto-gestores, que contratan mano de obra para ciertas etapas del proceso) variaban entre \$80 y \$200 pesos, a excepción del decil VII que registró en promedio \$670. Pero el porcentaje de hogares que declaró este gasto fue entre 4% y 5% del total de los hogares de los deciles considerados.

Otra fuente de ahorro que puede considerarse en este análisis se incluye en las percepciones financieras y de capital monetario, que registran en general “la riqueza” de los hogares (activos brutos), y en ellas especialmente los retiros de cuentas bancarias, tandas o cajas de ahorro. Sin embargo, en los deciles en los que se ubican los hogares urbano-populares este ahorro varió en un rango entre \$130 y 340 pesos, y fue declarado sólo por 1 millón 252 mil casos (expandidos) a nivel nacional

En conclusión, el análisis anterior parece demostrar que sólo una parte muy reducida de la población considerada como hogares populares urbanos (entre los cuales se ubican las familias que se orientan hacia la oferta de vivienda de interés social) puede efectuar o efectúa gastos en vivienda. Si sumáramos los porcentajes de hogares que declararon gasto (cosa que, ya dijimos, es metodológicamente incorrecta), no pasan de 37% del total. Más bien, la mayor parte de esta población únicamente está en condiciones de orientar su gasto para responder prioritariamente a necesidades inmediatas (como la alimentación, vestido, servicios, transporte). Estos grupos, por lo tanto, parecen quedar fuera de toda posibilidad de conseguir una solución habitacional en los términos en que se está dando actualmente la oferta de vivienda de interés social.

Los resultados: una demanda en busca de oferta, o el encuentro imposible

En los apartados anteriores se ha intentado mostrar, por un lado, las condiciones económico-financieras en que se ofrece la vivienda de interés social en la actualidad. Por otro, se ha hecho un ejercicio muy elemental (pero con resultados interesantes) para evaluar la capacidad de los sectores populares urbanos (pobres o de bajos ingresos) para destinar recursos a pagar una vivienda.

En el primer caso, se ha visto cómo las formas en que están operando los organismos de vivienda son cada vez más estrictas y cada vez más excluyentes en términos del tipo de demandante que aceptan como beneficiario. La población no asalariada, la que no tiene una cuenta de vivienda, o la que recibe un ingreso considerado bajo, tiene cada vez más dificultades para ser tomada en cuenta por esos organismos.

Por otro lado, hemos visto que los datos de una de las fuentes más importantes de información en relación con las características socioeconómicas de la población (ENIGH) muestran una diversidad de situaciones de “pobreza” o de “bajos ingresos” (al menos entre los grupos urbanos) que concentran personas cuyas actividades económicas no son las estipuladas como requisito por los organismos, y que además tienen una capacidad mínima de destinar parte de su ingreso a la vivienda; es decir, de efectuar un gasto que les permita solucionar por una vía formal e institucional sus carencias habitacionales.

Parece estar claro, entonces, que la actual oferta de vivienda de interés social no puede estar dirigida hacia estos demandantes urbano-populares o de bajos ingresos, salvo a pequeños sectores entre ellos. O, dicho de otra manera, las características reales de la población de bajos ingresos no coinciden con las que establecen actualmente los organismos de vivienda para seleccionar a sus beneficiarios. Se trata, por lo tanto, *de un encuentro imposible entre un tipo de oferta y la demanda que existe.*

El problema es que ninguna autoridad competente ha sido capaz de reconocer y decir claramente esto, y la esperanza de los grupos de solicitantes de bajos ingresos se mantiene, mientras que las viviendas de interés social que se están produciendo, desde hace ya un tiempo, son ocupadas por grupos con mayores ingresos. Así, datos recientes sobre la población que ha recibido vivienda de interés social en el Distrito Federal¹⁴ muestran que, en 1999, aquellos jefes de hogar que accedieron a la vivienda después de 1995 tienen, en promedio, un ingreso de \$3865,0 (pesos). En cambio, para ese mismo año el promedio de ingreso de los jefes de hogar de familias que accedieron a la vivienda entre 1988 y 1995 es de \$ 2351,61 (pesos).

Una de las consecuencias más graves de esta situación es el deterioro que se está dando en las ya de por sí malas condiciones habitacionales de los más pobres. La misma fuente de datos mencionada anteriormente indica, por ejemplo, que en las viviendas de familias beneficiadas con soluciones de interés social antes de 1995, el promedio de habitantes por vivienda entre ese año y 1999 se elevó de 4.32 a 4.5 personas. De igual manera, aumentó de 24.1 a 32.6 el porcentaje de hogares compuestos en las viviendas. Esto muestra claramente que, continuando con la gran solidaridad que ha caracterizado tradicionalmente a la familia mexicana de bajos ingresos, aquellos que antes de 1995 pudieron recibir una vivienda nueva de interés social, están proporcionando ayuda a través de compar-

tir esa vivienda a aquellos que no tienen posibilidades de obtenerla en la actualidad.

Es urgente, entonces, modificar estas tendencias y buscar los mecanismos para que los grupos con menores ingresos puedan encontrar también una solución habitacional. Para que este encuentro sea factible, es evidente que debe mejorarse la situación socioeconómica de los más pobres, o bien modificarse las condiciones en que estos pueden postular a una vivienda. Lo primero sin duda requiere de una estrategia económica global que apunte a cambios importantes en la economía del país, sobre todo en lo que se refiere a la creación de empleo suficiente y bien remunerado; lo segundo implica algo más cercano al contenido de este trabajo, y tiene que ver con una reformulación de la política habitacional haciendo que ésta recupere el sentido y el objetivo social que debe distinguirla. Las características propias de una política de este tipo deben ser discutidas con un conjunto amplio de interesados y expertos en el tema, tarea que debe hacerse a la brevedad.

Sin embargo, para que ello dé resultados, es decir, para que se enfrente el problema habitacional en la dirección correcta, se requiere fundamentalmente de una voluntad política de cambio entre las autoridades involucradas, que parece estar ausente entre quienes toman las grandes decisiones en la actualidad.

Bibliografía

- 1998 “La política habitacional en México. ¿Una política con contenido social?”. Ponencia presentada en el Seminario *Las políticas sociales de México al fin del milenio* (IISUNAM) Junio.
- Banamex 1992 “Información básica del sistema de financiamiento hipotecario Banamex y Crédito FOVI”, en *Espacios* (México).
- Banobras 1983 “Escritura de constitución del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano”, en *Diario Oficial* (México) 5 de Diciembre.
- Boltvinik, Julio 1995 “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992 según CEPAL-INEGI”, en *Sociológica* (México) N° 29.
- Cortés, Fernando 1998 *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica* (México: Centro de Estudios Sociológicos-COLMEX).
- FIVIDESU 1991 *Reglas de operación y políticas de administración crediticia* (México).
- Fonhapo 1986 y 1989 *Reglas de operación y políticas de administración crediticia* (México).
- Hernández, Pedro 1999 *La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el Distrito federal: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento* (México: DCSH, UAM Azcapotzalco). Tesis para la obtención del grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas.
- Herrasti, E. y Villavicencio, Judith (coords.) 1997 *La política habitacional en México y América Latina* (México: UAM).
- INEGI 1998 *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de la población-1996*.
- INFONAVIT 1997 *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus modificaciones de 1992 y 1997* (México).
- Puebla Cadena, Claudia 1997 *La política de vivienda en México (1972-1994). Los casos de INFONAVIT y FONHAPO* (México: COLMEX). Tesis para la obtención del grado de Maestra en Desarrollo Urbano.
- Villavicencio, Judith 1997 “Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 2.
- Villavicencio, Judith *et al.* 2000 *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México* (México: UAM-Porrúa).

Obras del autor (1995 en adelante)

a) artículos

1995 “La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México”, en *Sociológica* (México) N° 29.

1996 “Vivienda, familia y habitación: el uso de la vivienda de interés social en el Distrito Federal”, en *Sociológica* (México) N° 32.

1997 “Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 2.

1997 “Vivienda para los más pobres: ¿el olvido?”, en *Ciudades* (México) N° 36, Oct.-Dic.

1999 “Los conjuntos habitacionales de interés social en el Distrito Federal: aciertos y errores de una política habitacional”, en *Ciudades* (México) N° 37, Oct.-Dic.

b) capítulos en libros

1997 “La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual”, en Eibenschutz, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México* (México: Porrúa).

1997 “Vivienda Social y condiciones de vida en la Ciudad de México”, en Herrasti y Villavicencio (coords.) *La Política Habitacional en México y América Latina* (México: UAM).

Notas

1 Este trabajo es resultado de la investigación *Vivienda de interés social y condiciones de vida en la ZMCM* que se desarrolla con apoyo de CONACYT (México). Contiene también resultados de la tesis de Maestría titulada *La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el DF: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento*, cuyo autor es Pedro Hernández S.

2 Hay una importante discusión en torno a calificativos de tipo cualitativo como lo “adecuado” de una vivienda, y sobre cómo medirlo o definirlo. Sin embargo, hay también coincidencia y está claro que parte importante del déficit habitacional en nuestros países está constituido por viviendas “inadecuadas” o de mala calidad.

3 Lo cual no significó realmente que se logaran grandes éxitos en relación con el mejoramiento y bienestar habitacional de los más pobres.

4 En parte esto se debe a que desde 1992 no se han publicado estadísticas oficiales sobre vivienda en México, y en parte a que desde fines de los ochenta se han producido infinidad de cambios en estos organismos.

5 El análisis de los problemas y deficiencias que presentaron los organismos públicos de vivienda en esta época no ha sido efectuado con la debida dedicación; falta profundizar en aspectos como la ineficiencia, la corrupción, las limitaciones del esquema “corporativo” y el derroche de los recursos asignados a los programas.

6 El promotor de vivienda era una persona física o moral a quien un grupo de trabajadores derechohabientes otorgaba representación para proponer un programa específico. Esta condición fue, sin duda, una de las más controvertidas entre las reglas de operación, pues se prestaba a manejos no muy claros por parte de los líderes sindicales que actuaban como promotores.

7 El puntaje mínimo requerido varía de acuerdo a la entidad federativa y región del país.

8 Esto coincide con el monto aproximado en que se venden las viviendas efectuadas por los promotores privados en los nuevos fraccionamientos masivos localizados en la periferia regularizada de la ciudad.

9 En 1992 las autoridades del INFONAVIT intentaron establecer un interés de 5 puntos por sobre el CPP (costo del dinero) en ese momento. Al parecer esto no pudo validarse por la oposición de los trabajadores.

10 En sus primeros documentos, se señalaba que la población objetivo de este organismo era la que tenía ingresos menores de 2,5 VSM.

11 Estos créditos equivalen aproximadamente a U\$S 8.000 y U\$S 15.500.

12 Entre 1982 y 1995, la generación de empleos formales en México creció a una tasa de 0,45% anual, mientras el empleo informal creció al 18,7% anual (Hernández, 1999: 18-20).

13 Ciertamente esto no es una novedad; lo importante en este caso es mostrarlo con datos y localizarlo en términos socio-espaciales. Es decir, fundamentar una afirmación.

14 Se trata de los resultados preliminares de una encuesta a población beneficiada con vivienda de interés social en el DF, levantada en septiembre de 1999 como parte del proyecto de investigación mencionado en la nota 1.

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2001
en los talleres de Gráficas y Servicios S.R.L.
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)
Buenos Aires, Argentina
Se tiraron 700 ejemplares.