

**EL INFONAVIT Y LA POLÍTICA SOCIAL DE
VIVIENDA EN MÉXICO. RETOS Y PERSPECTIVAS
HACIA EL SIGLO XXI**

Lic. Alfredo Paredes Zamora

INTRODUCCIÓN

Con la encomienda de cumplir los requisitos del Diplomado en Fortalecimiento de la Gestión del INFONAVIT, organizado con el concurso del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el INFONAVIT, la presentación de esta tesina se vio limitada por los espacios mínimos que se asignaron a esta tarea y por supuesto, las cargas que impone el trabajo cotidiano.

El trabajo está orientado a lograr un acercamiento al problema de la vivienda en México, sus características y dimensiones y lo realizado en la materia; de las políticas y estrategias seguidas por el Gobierno Federal y de la injerencia del INFONAVIT en esta tarea para, finalmente, presentar una visión del reto que el nuevo milenio significa para el sector habitacional en México, particularmente acerca de las expectativas que se abren en torno a la atención de este problema.

En algunas partes, el nivel de desagregación se reduce al mero enunciado, en razón del espacio y la brevedad, sin embargo, cuando fue posible se adicionaron cuadros y gráficas estadísticas de apoyo, así como la bibliografía correspondiente.

1. La Política Social de Vivienda en México

En 1917, el Congreso Constituyente inscribe en el Art. 123 de nuestra Carta Magna el Derecho Social a la Vivienda. Sin embargo, el mandato no consignó los mecanismos legales, administrativos y operativos que lo convirtieran en una política social de alcance nacional. En 1925 surge la «Dirección de Pensiones Civiles», un organismo encargado de la atención a la demanda de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado. Al tener un alcance limitado y una cobertura específica, aún se carecía de una verdadera política nacional de vivienda.

A mediados de los años cincuenta, México experimenta un acelerado proceso de urbanización, crecimiento demográfico e industrialización, que obligan a un replanteamiento de las estrategias gubernamentales en la materia y surgen organismos como el FOVI (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda), el INVI (Instituto Nacional de la Vivienda) y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos a la Vivienda), que junto con el entonces Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas desarrollaron diversos programas para ofrecer las condiciones crediticias suficientes para la construcción de viviendas accesibles para la población asalariada.

A principios de los 70's se crea una institución federal de cobertura nacional: el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda), sin embargo, las fallas operativas de este organismo lo llevan a su extinción en 1982, siendo sustituido por Fideicomisos de Desarrollo Urbano e Institutos de la Vivienda de competencia estatal en la mayoría de las entidades.

También durante esa década, la necesidad de recomponer los vínculos entre sociedad y Estado, así como las presiones de gremios y grupos demandantes requirió de consolidar una política de alcance nacional, a través de esquemas benefactores y de sustitución de la acción privada, dirigidos a sectores específicos, como el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares), FOVIMI-ISSFAM (Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas) e INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

En aquel entonces, se consideraba al Estado como único responsable del problema habitacional, los programas estaban basados en la adquisición de tierras, el otorgamiento preferencial de subsidios, estímulos y financiamiento a la industria de la construcción, la construcción de vivienda en forma directa y la asignación discrecional de los créditos.

Estos factores apoyaron el corporativismo y alineamiento de grupos sociales y sindicales; fortalecieron la relación clientelar con el sector empresa-

rial; alteraron el desarrollo del mercado inmobiliario y a la larga, impactaron negativamente en las finanzas de estas instituciones.

Hacia mediados de los ochenta, la crisis económica imperante generó un viraje mayúsculo en la política social, diversas medidas se adoptaron para implantar un modelo eficientista que otorgó prioridad a la viabilidad y salud financiera de los organismos y reformuló los programas de vivienda, impulsando acciones en las que se buscó promover la participación y corresponsabilidad de la sociedad.

Con el cambio de régimen, el modelo se enfrentó a las resistencias de antaño, a los intereses creados y a las condiciones y arreglos sobre los que se sustentó el quehacer gubernamental por décadas. Una nueva visión que generó malestar, presentó nuevas alternativas a la solución del problema de la vivienda. Bajo esa perspectiva, se consignó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que la política en materia de vivienda debía cumplir tres objetivos fundamentales:

- Avanzar en el precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional, y
- Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Las líneas de acción que dicha política contemplaba fueron la modernización de los organismos de vivienda, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la descentralización, el otorgamiento de facilidades en función de la capacidad real de pago del acreditado y la eliminación gradual de los subsidios. De manera complementaria y concurrente en el aspecto de la vivienda, se estableció un nuevo sistema de seguridad social basado en la captación forzosa de recursos provenientes de los trabajadores asalariados.

La actual política social en materia de vivienda, inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Vivienda 1995-2000, se presenta como una continuidad de este esquema y tiene como objetivos:

- Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda; y
- Promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

De esta forma, se mantiene especial énfasis en la participación corresponsable de los sectores público y social tanto en el diseño como en el ejercicio de la política social de vivienda, bajo una estrategia consistente en 6 líneas de acción:

- *Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda.*
- *Desregulación y desgravación.*
- *Suelo para vivienda.*
- *Mejoramiento y ampliación de los servicios de financiamiento a la vivienda.*
- *Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda urbana y rural.*
- *Fomento tecnológico.*

En los años más recientes, el costo del cambio estructural en la economía, se ha trasladado mayoritariamente a los sectores más desprotegidos, por lo que la política social de vivienda busca que el solicitante de vivienda se constituya realmente en sujeto de crédito; concurra a un mercado que ofrezca la mayor cantidad de opciones en ubicación, calidad y precio y que se capitalice para acceder a tantas viviendas sucesivas como sus necesidades vitales lo vayan requiriendo. Para el promotor de vivienda, este esquema alienta las condiciones para que la edificación habitacional sea una actividad productiva y rentable, de manera que el sector asuma su papel en la creación de inversión y fuentes de empleo.

La política de vivienda fue resumida en un documento rector denominado Alianza para la Vivienda (1996) y se complementa con las políticas generales de combate a la pobreza, desarrollo urbano, desarrollo regional e impulso al ahorro.

Recientemente, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se han desarrollado programas orientados a conciliar los criterios administrativos, de supervisión de obra, calidad y comercialización de materiales y para homologar la normatividad estatal y municipal en el área de vivienda, así como para fomentar la inversión productiva en este ramo.

En este contexto, destacan los Programas de Vivienda 1998 y 1999, cuyos ejes de trabajo son el fortalecimiento de la rectoría sectorial de la SEDESOL, el impulso de reformas legales e institucionales para superar deficiencias estructurales, una mayor integración del mercado de vivienda y la ampliación de la oferta habitacional, especialmente para los sectores de menores ingresos.

2. La Dimensión del Problema de la Vivienda en México

2.1. Evolución Demográfica

De 1970 a la fecha, México ha experimentado una serie de transformaciones en diversos ámbitos. En materia demográfica, destacan el crecimiento de una población censal nacional de 48.2 millones de habitantes a 99.1 estimados para el año 2000, es decir, el número de mexicanos se duplicó en 30 años.

Estos cambios también se expresaron en la distribución y composición de los habitantes. La población urbana -considerada como aquella ubicada en ciudades con más de 15,000 habitantes- se incrementó de cerca del 45% a casi el 66%, mientras que la rural disminuirá del 55% al 34%, de acuerdo con las estimaciones para el fin de siglo. En cuanto a grupos de edad, México tiene hoy una población mayoritaria entre los 15 y los 64 años (60%), lo cual resulta importante, si se toma en cuenta que en este estrato se ubican la mayoría de los demandantes potenciales de vivienda.

Cabe mencionar, por otra parte, que en estos años se presentaron incrementos en los principales indicadores de salud, educación y esperanza de vida que integran un perfil poblacional de corte principalmente urbano, en edad productiva, demandantes potenciales de servicios, con índices superiores de escolaridad y más recientemente, con una sociedad abierta, plural, diversa, con mayores intereses de participación y más fiscalizadora de la acción gubernamental.

Esta tipología afecta también los patrones de comportamiento social sobre los que se sustentaban instituciones como la familia, el hogar y las relaciones entre padres e hijos. La fecundidad disminuyó de tasas del 2.5% al 1.7% anual; la integración promedio de las familias decreció de 6 a 4.5 miembros y actualmente, los jóvenes contraen matrimonio o forman un hogar a mayor edad que como lo hacían hace casi 30 años.

En contraparte, aumentaron los divorcios, las separaciones y el número de hogares encabezados por una mujer, lo que dio lugar a nuevas formas de asociación familiar que inciden en las características de la demanda habitacional.

De igual modo, los años de crisis recurrentes provocaron una constante pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo que se ve reflejada en los niveles de ingreso familiar. En 1990, el 62.72% de la población económicamente activa ocupada (PEA) percibía ingresos menores a 2 salarios mínimos mensuales, pero para 1995 esta cifra se elevó al 64.26%.

Derivado de estas condiciones, cada vez con mayor frecuencia, se observa que los hijos en edad productiva y a veces hasta los menores de edad, así como las mujeres, se ven obligados a contribuir al gasto familiar, bien sea por medio de un trabajo remunerado, por actividades suplementarias sin sueldo o apoyando al jefe de familia en sus tareas.

Lo anterior se relaciona con el auge de la economía informal, que entre otras cosas, margina a amplios sectores de la población del acceso a las prestaciones sociales y los obliga a buscar formas de atención de sus demandas al margen de gobiernos, organismos e instituciones.

En detrimento de los avances observados en la construcción de vivienda, se observa que a pesar de que se ha aumentado de manera importante el parque habitacional, la saturación de los espacios en estas viviendas refleja la insuficiencia de estas acciones.

En abono a esta afirmación, es necesario observar que mientras en 1990 el 57% de las viviendas a nivel nacional presentaba algún grado de hacinamiento, para 1995 esta proporción había aumentado a casi el 65%.

Aunque este fenómeno es lógicamente más alto en las localidades rurales, debido a la disminución del número de miembros de una familia urbana, las consecuencias son igualmente negativas para la salud física y mental del individuo, al conjugar condiciones adversas de sanidad y carencia de servicios con una convivencia familiar y social altamente conflictiva.

2.2. Vivienda y Déficit Habitacional

En cuanto a la vivienda se refiere, se observa un considerable aumento en el número de unidades a nivel nacional, ya que de los 8.2 millones existentes a principios de los 70's, para el fin de siglo se habrá llegado a los 21.8 millones (casi el triple en 30 años).

Sin embargo, la distribución regional de este crecimiento no ha sido uniforme, ya que el padrón territorial que ha prevalecido en nuestro país se ha caracterizado por la persistencia de una alta concentración de la población, principalmente en cuatro zonas metropolitanas, México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, en las que se ubica cerca de 50% de la población nacional. Esta saturación se repite en materia de vivienda, ya que del total de hogares registrados, el 42% corresponde a 6 entidades: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Veracruz.

Es evidente, que el ahorro cautivo generado a partir de los recursos de los trabajadores asalariados, ha permitido disponer de un amplio volumen de recursos, el cual se ha complementado con cuantiosas inversiones en infraestructura, urbanización y servicios para lograr este incremento. Auna-

do a lo anterior se presenta una alta atracción de mano de obra e industria, así como una sobredemanda de infraestructura y servicios.

Entre 1970 y 1995, se observa que las grandes metrópolis desaceleran su ritmo de crecimiento, por lo que las ciudades medias (San Luis Potosí, Ciudad Juárez, Tijuana, León, Torreón, Saltillo, Mexicali, Aguascalientes, Córdoba y Guanajuato, entre otras) están convirtiéndose paulatinamente en los nuevos polos de atracción de población y por lo tanto, de inversión en materia de vivienda.

La construcción de vivienda se concentra principalmente en los organismos públicos, con una presencia limitada del sector privado, principalmente en los sectores de mayores ingresos.

En efecto, el déficit habitacional calculado para 1995 en 4.6 millones de viviendas y las necesidades anuales de vivienda para el periodo 1996-2000 calculadas en 3.6 millones (poco más de 700 mil por año), son atendidos principalmente por los sectores gubernamental y social, que se encargan de entre el 70% y 85% de la construcción habitacional.

Como se observa, la actividad habitacional conjunta no es suficiente en razón de las dimensiones y tipología de estas necesidades, por lo que cada año se incrementa el déficit en un total de entre 200 y 300 mil unidades anuales.

Esta excesiva demanda potencial por una casa propia genera presiones para la dotación de servicios básicos, tierra apta y urbanización; incide en la formación de flujos migratorios hacia las ciudades medias y se refleja en la escasez relativa y en mayores precios.

Por otro lado, es necesario destacar que aunque se ha avanzado sustancialmente en la edificación de vivienda y las habitaciones han mejorado en cuanto a sus materiales, los importantes resultados no se han reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ocupantes.

La evolución de indicadores como el de propiedad, que en 1970 el 66% de las viviendas eran propias, para 1995 el porcentaje se había incrementado

hasta cerca del 80%. Por lo que toca al número de cuartos, se tiene que mientras en 1970 el 75% de las casas tenían un máximo de 2 cuartos, para 1995, cerca del 60% tenían entre 3 y 5 cuartos. Lo anterior, aunado a la disminución del número de integrantes de una familia, permitió que el promedio de ocupantes por vivienda y por cuarto disminuyera de 5.8 a 5 y de 2.6 a 1.5, respectivamente.

La vivienda también evolucionó favorablemente en cuanto a sus materiales, podemos señalar que en el periodo de referencia, los materiales industriales, más sólidos e higiénicos, desplazan a los naturales, lo cual se vincula al proceso de urbanización que experimenta el país. De igual forma, disminuyó el porcentaje de viviendas con piso de tierra, mientras que aumentó la disponibilidad de agua entubada, drenaje y electricidad, así como el número de viviendas que cuentan con cuarto de baño y cocina.

De este modo, ante la capacidad limitada de los organismos sociales y privados de vivienda; la atención sectorizada y la oferta insuficiente inmobiliaria a precios accesibles, los demandantes de vivienda no atendidos recurren a opciones como los asentamientos irregulares y la autoconstrucción, que tienen un impacto ambiental negativo, aumentan el crecimiento desmedido de las urbes, generan zonas de alto riesgo y dificultan la atención de las necesidades básicas y de servicios.

El reto habitacional está condicionado no sólo por los factores anteriormente citados de tipo demográfico y estructural, sino que además existe una serie de variables concurrentes que obstaculizan la adecuada y oportuna atención a este problema.

La legislación y disposiciones en la materia son heterogéneas, el intercambio de información es aún deficiente entre organismos públicos y privados, los costos indirectos varían de una entidad a otra y la responsabilidad en el problema de la vivienda carece de una visión uniforme. Los gobiernos municipales y estatales definen políticas, asumen estrategias y otorgan prioridades de manera muy diferenciada, hace falta homogeneizar la legislación relativa a la promoción, estímulos, facilidades, licencias, permisos y supervisión de obras.

Igualmente, la desigual distribución de recursos, fuerza laboral, niveles de ingreso, empresas, flujos migratorios, zonas de desarrollo, disponibilidad de servicios públicos, mano de obra, disponibilidad de tecnología y aun los factores geográficos, entre otros, son limitaciones que actúan en detrimento de la efectividad de las políticas públicas.

A tales diferencias, se agregan la escasez de crédito, las elevadas tasas impositivas, los costos de materiales e insumos, el encarecimiento y alto costo de la tierra, la falta de capacitación y el uso generalizado de procedimientos y técnicas de construcción arcaicos, así como la falta de investigación y nuevas tecnologías.

Este desequilibrio se reproduce a nivel estatal, municipal y local, definiendo zonas de demanda potencial con limitadas posibilidades de acceso a los esquemas de atención y mercados inmobiliarios con agudos contrastes.

En materia de financiamiento, además de los organismos públicos, el demandante de vivienda dispone de instituciones como la banca comercial, las SOFOLES y las empresas de autofinanciamiento. Como apuntamos anteriormente, la Banca canaliza sus recursos hacia sectores de ingresos medios y altos a los costos más elevados del mercado. Por lo que toca a las SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) se presenta el inconveniente de que estas empresas no pueden captar recursos en forma directa por lo que se acude a fuentes alternativas, lo que eleva el precio de las transacciones. En ambos casos, una provisión recurrente está dada por los recursos del FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda).

Las empresas de autofinanciamiento inmobiliario funcionan agrupando a cierto número de solicitantes de vivienda, quienes realizan depósitos periódicos a un fondo común, el cual se entrega mediante sorteo o subasta. De acuerdo con datos de AMAPSA (Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento, A.C.) el sector del autofinanciamiento cuenta con 250,000 afiliados a nivel nacional, de los cuales unos 80,000 pertenecen al sector inmobiliario. En promedio estas empresas adjudican unos 60 millones de pesos mensualmente para el financiamiento de unas 400 viviendas.

3. El INFONAVIT y la Política Social de Vivienda

El primero de mayo de 1972, se ponía en marcha el organismo cuya misión es la de satisfacer la necesidad de vivienda del trabajador mexicano. A lo largo de sus 27 años de existencia, el INFONAVIT se ha constituido como la vanguardia de la política social del Gobierno de la República, en materia de vivienda.

Desde sus inicios, los órganos de gobierno fueron conformados en torno a la participación tripartita de los sectores gubernamental, empresarial y sindical, con ello se pretendía dar un equilibrio al manejo de los intereses de cada grupo y desarrollar una gestión concertada.

Esta institución dinámica, ha experimentado diversas transformaciones: desde su creación hasta 1979, se caracterizó por su papel de constructor directo de casas para los trabajadores. De 1980 a 1992, se implanta un esquema de financiamiento a los constructores, mediante promociones. Otra reforma importante de esos años fue la de cambiar la expresión de los montos crediticios, de su valor en pesos a su equivalente en salarios mínimos, hecho que permitió favorecer su capitalización.

Entre 1992 y 1995, con base en las reformas a su Ley, se inicia la transformación del organismo a una hipotecaria social, al incorporarse el derecho de los trabajadores a elegir libremente su vivienda y el compromiso del Instituto para mantener el valor real de las aportaciones patronales. Se amplió el plazo de amortización de los créditos a 30 años y se incorporó un sistema de puntuación para la obtención de los mismos, así como el sistema de Subastas de Financiamiento para la construcción de vivienda.

En 1995, se realiza una serie de adecuaciones para insertar al INFONAVIT en las nuevas realidades impuestas por el esquema de seguridad social, el Sistema de Ahorro para el Retiro y el Nuevo Sistema de Pensiones. En esta etapa se modificó el sistema de otorgamiento de créditos con el fin de hacerlo más eficiente y confiable, se impulsaron los esquemas de cofinanciamiento con el sector privado y con los gobiernos estatales, principalmente, y se realizaron ajustes financieros para garantizar rendimientos por arriba de la inflación a las cuentas individuales.

A partir de 1996, con las últimas modificaciones a su Ley, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, busca concretar dos objetivos fundamentales:

- Otorgar crédito barato y suficiente para que los trabajadores tengan en propiedad viviendas cómodas, higiénicas, acordes a sus necesidades; y
- Recibir las aportaciones patronales a nombre de cada trabajador para constituir un patrimonio familiar, que crezca a tasas superiores al incremento de los salarios mínimos.

En síntesis, la nueva realidad social que vive el país, las condiciones demográficas, las políticas públicas de vivienda y los retos del nuevo milenio, se resumen para el INFONAVIT en la misión institucional:

«Consolidar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda con equidad social, responsabilidad financiera y cultura de servicio, para otorgar crédito barato y suficiente destinado a la vivienda de interés social y garantizar rendimientos competitivos a las cuentas individuales de los trabajadores».

Los logros alcanzados son, sin duda, importantes: al 1° de junio de 1999, el INFONAVIT había ejercido casi 1 millón 750 mil créditos, si consideramos un parque habitacional de unos 20 millones de viviendas, una población de 98 millones y una integración promedio de 5 miembros por familia, se tiene que bajo estas estimaciones, en todo el país, casi 9 millones de mexicanos, 1 de cada 11, habitan una vivienda financiada por este Instituto.

El INFONAVIT, representa además el organismo público más sólido al aportar en promedio durante la presente década el 36% de la vivienda financiada y el 46% de la inversión ejercida en este sector.

De la misma forma, su presencia en las entidades federativas representa una opción de desarrollo al generar inversión, ahorro y empleo. Durante 1998, por ejemplo, se otorgaron 108,035 créditos, que generaron una derrama económica de 14.9 mil millones de pesos y un total de 767,049 empleos directos e indirectos.

Si bien estos resultados son ampliamente favorables, de cara a las necesidades de modernización y ejercicio eficiente de las políticas públicas en materia de vivienda, así como en cuanto corresponde al desarrollo de una gestión eficaz, productiva y acorde con las características y dimensiones de la demanda de vivienda, aún resta mucho por hacer.

4. Perspectivas hacia el Siglo XXI

Hacia el próximo milenio, los efectos del avance logrado en la edificación de vivienda de interés social se verán disminuidos, por el crecimiento de la demanda y el reto tomará mayores dimensiones. La población urbana se incrementará hasta representar a casi el 80% del total. Para el año 2020 la población crecerá a 121.8 millones. En 20 años, la edad promedio estará alrededor de los 20 años, con más del 64% de la población juvenil, las tasas de mortalidad seguirán disminuyendo, mientras que el número de hogares pasará de 22.2 a 38.5 millones, es decir se tendrán que edificar 16 millones de viviendas en tan solo dos décadas.

Para atender estas necesidades y para contrarrestar el deterioro del inventario de vivienda, habrán de construirse unas 670 mil casas y realizarse mejoras a otras 500 mil por año.

Asimismo, continuarán evolucionando los patrones demográficos que incrementarán la presencia de la mujer en la economía y en la jefatura de las familias, así como la disminución del número promedio de miembros por familia. La elevación de los niveles educativos y la mejor capacitación de la mano de obra plantearán una nueva necesidad de vivienda, en la que deberán incorporarse criterios relativos a la calidad de vida, el desarrollo sustentable, ecología, suficiencia de espacios, desarrollo regional, mercado, servicios, recreación y deporte.

Se hace indispensable que la estrategia en materia de asentamientos humanos, considere la distribución de la población y las actividades económicas y sociales, con el fin de avanzar en el reordenamiento territorial que promueva el desarrollo de nuevos y dinámicos centros urbanos, para acotar los flujos migratorios y reducir la presión a los centros urbanos. La

dotación de vivienda adecuada a las necesidades de los trabajadores mexicanos se encontrará ligada a la nuevas estructuras familiares y a la calidad de un hábitat más urbano.

Es necesario impulsar los planes de desarrollo regional con un modelo integral que apoye el crecimiento de ciudades medias, favorezca la saturación del espacio urbano y la utilización de superficies baldías.

La política de vivienda que deberá promoverse, deberá ser compatible con una política poblacional que favorezca el equilibrio regional y el desarrollo social, para evitar que el crecimiento demográfico ejerza presiones diferenciales sobre la producción agrícola, la disponibilidad de energía y recursos no renovables, así como la conservación del medio ambiente.

La diversidad creciente de la sociedad mexicana, en lo cultural, lo político y lo económico, hará más difícil la atención a sus demandas. La migración, al ser el componente de mayor incidencia en los procesos de distribución territorial de la población y de urbanización, ha favorecido la expansión y primicia de algunas ciudades. Para tener éxito, deberán revertirse las tendencias de esta alta concentración, dado el abandono y deterioro en que se encuentran diversas regiones sobre todo en el sureste del país.

Las transformaciones sociales también se reflejarán en las relaciones laborales. El obrero y empleado de la actualidad es ahora un mexicano muy diferente a los que vieron nacer al INFONAVIT, la movilidad laboral, producto de una mejor capacitación y un mayor nivel educativo, plantean nuevas necesidades de desarrollo familiar y por lo tanto, de vivienda.

El deterioro salarial implica no sólo la marginación de amplios sectores de la población, sino un obstáculo para avanzar en el desarrollo económico y en la vida democrática. Uno de los retos del INFONAVIT en el próximo siglo es el relativo al mejoramiento de la recuperación de su cartera hipotecaria, la cual deberá reducirse a niveles muy inferiores como los que ahora presenta; y paralelamente, el reforzamiento de las acciones en materia de fiscalización.

En la búsqueda de mejores oportunidades, amplios sectores de la población migran con mayor frecuencia que como lo hacían las generaciones

anteriores, la duración de las relaciones laborales de un empleado con una empresa, se reduce paulatinamente, el uso extensivo de tecnología desplaza y moviliza la mano de obra, al predominar el sector de servicios, el trabajador aspira a un esquema de independencia que la desligue a futuro de una fuente única de trabajo.

Entre las variables que más afectan a la industria de la construcción, se encuentran el acceso al financiamiento y las tasas de interés, la estabilidad financiera y el desarrollo económico habrán de coadyuvar a mantener el piso de recursos monetarios que se requiere para impulsar la construcción de vivienda. Se requerirá modernizar los esquemas de estímulo al ahorro voluntario, cofinanciamiento y fondeo a constructores. En este rubro, debe señalarse que como parte de una novedosa estrategia, el INFONAVIT está impulsando mecanismos de promoción que pretenden acercar a los promotores e industriales del ramo hacia los mercados financieros internacionales para diversificar su capacidad de capitalización y aumentar la inversión.

En los años por venir, este esfuerzo deberá consolidarse y extenderse a lograr objetivos como la burzatilización de la cartera hipotecaria. A este respecto, deberá modificarse la normatividad actual para permitir la incorporación de capitales, lo que producirá una sensible baja en el costo de intermediación y el precio final de las casas.

Deben continuarse y fortalecerse los programas de normalización del uso del suelo, simplificación de trámites, desregulación, desgravación y estímulos fiscales. Adicionalmente, la aplicación de innovaciones tecnológicas a la producción de vivienda, debe orientarse a la reducción de costos y a mejorar la calidad de vida de los acreditados.

Entre los retos que el INFONAVIT afrontará en el próximo siglo están el de seguir contribuyendo al desarrollo económico, en el contexto de modernidad y globalización; influir en el mercado de vivienda para generar una oferta acorde con sus estrategias institucionales, dar seguridad, confianza y transparencia al derechohabiente en el manejo de sus recursos y buscar la mejora administrativa.

Entre los procesos internos cuya renovación es de la mayor prioridad, se encuentran la planeación y la descentralización. En primer lugar, deben reducirse las ineficiencias e inequidades que presenta la distribución de créditos a nivel estatal y municipal, tomando en consideración los criterios anteriormente descritos en cuanto a desarrollo regional se refiere.

Modernizar la gestión administrativa requiere de nuevos modelos de trabajo que eliminen los excesos burocráticos e impulsen una cultura generalizada de servicio, honestidad y superación entre los trabajadores. En este aspecto, se requiere del uso generalizado de tecnologías de información, en cartera, oferta de vivienda, registro empresarial y claves únicas de registro para los trabajadores.

El Instituto debe realizar una «mercadotecnia pública» que le permita allegarse de información acerca de sus derechohabientes, de sus características, número de dependientes económicos, de sus condiciones de vida, filiación, intereses, aspiraciones y necesidades, mediante el análisis y evaluación de los datos proporcionados por censos, sondeos y encuestas; se mejorarán sustantivamente la toma de decisiones, la planeación y el desarrollo de oferta de vivienda.

Las estructuras deberán renovarse desde el punto de vista de su organicidad y coordinación, orientarse a esquemas más horizontales y ser apoyados por la consolidación de las delegaciones estatales. Esta tipología se complementa con la mejor y más estrecha coordinación con organismos como el IMSS, la CONSAR, SHCP y los organismos empresariales y sindicales.

La problemática en el área de vivienda está dominada por la regulación excesiva, los trámites y duplicidades, la escasez de suelo, el financiamiento caro y limitado, la falta de modernización tecnológica, diversas deficiencias en los procesos de administración y sistemas arcaicos de comercialización y distribución de materiales e insumos.

Partiendo de ello, la política de vivienda y las acciones de INFONAVIT deben sustentarse en un modelo adecuado a la realidad nacional que privilegie al interés general sobre el de grupo, que filtre a la sociedad elemen-

tos para su pleno desarrollo y que se oriente en torno a los valores de igualdad de oportunidades, libertad y democracia.

Mediante la actualización del marco jurídico que rige a los organismos de vivienda, debe lograrse una mejor coordinación de esfuerzos, el mejoramiento, capacitación y desarrollo de sus recursos humanos, las políticas integrales de largo plazo, continuidad en su desempeño y la modernización de sus estructuras administrativas.

En lo relativo al financiamiento y acceso a recursos, deben fortalecerse los aspectos de productividad, inversión y bursatilización de cartera. En este sentido es conveniente observar las posibilidades de cofinanciamiento con el sector privado, las cajas de ahorro y los mecanismos sociales de inversión y ahorro. De la misma manera, es necesaria la integración de un mercado hipotecario secundario para diversificar y aumentar el flujo de recursos y aprovechar los recursos de mercados internacionales para el sector habitacional, en particular, de interés social.

A la luz del nuevo Sistema de Pensiones, la obligación de otorgar rendimientos a las cuentas de ahorro, plantea la necesidad de fortalecer los recursos depositados por los trabajadores con su aplicación a un mercado financiero para promover esquemas de arrendamiento con opción de compra, ahorro previo y pago de pasivos.

En lo que toca a la estimulación de la oferta de vivienda, es necesario promover estímulos fiscales suficientes que vayan destinados al consumidor final, no únicamente al productor, ello con el fin de promover mecanismos de ahorro y coparticipación de empresas, sindicatos y los gobiernos federal, estatales y municipales.

En esta estrategia se inscribe el «Programa de Ahorro y Subsidios a la Vivienda Progresiva» (VIVAH) como alternativa para la población de ingresos menores a 2 VSM, bajo modalidades que a la vez que impulsan el ahorro, alientan la corresponsabilidad del solicitante y el gobierno.

Hasta ahora la estrategia de promoción ha sido la baja en los costos de licencias, permisos y autorizaciones, habiéndose logrado disminuir los cos-

tos indirectos de 5% en 1994 a 3.6% en promedio a nivel nacional en 1997; aunque este mecanismo es saludable, debe revisarse para que esta disminución se transmita al propietario de la vivienda.

La política social en materia de vivienda debe concretar su valor público, es decir, debe dar significado y orientación a los esfuerzos en torno a objetivos complementarios como la promoción del empleo, la inversión, la preservación de la ecología, incidir en la distribución ordenada de la población, la atención a los grupos marginados y mantener la vocación social del gobierno.

Además de la desregulación y la simplificación administrativa, sobre este particular una medida adecuada ha sido el establecimiento de Ventanillas Únicas de Gestión a nivel estatal y municipal. Una acción complementaria se daría mediante los mecanismos de vivienda progresiva y de abarataamiento de materiales para la autoconstrucción, mecanismo enfocado en grupos de la economía informal.

Se requiere además, impulsar el desarrollo de nuevos materiales, la incorporación de tecnología de punta, el desarrollo de vivienda progresiva y la inversión en mecanismos de construcción en serie para detonar una sensible disminución en los precios finales de la vivienda. Nuevos modelos de casa, que se adecuen a las necesidades de la familia mexicana, a su realidad económica, a su entorno ambiental y que salvaguarden el desarrollo sustentable.

Voces críticas se han lanzado en contra de la vigencia y durabilidad del INFONAVIT, se ha esgrimido que la corrupción, la incompetencia, la falta de continuidad en sus políticas y el predominio de ciertos grupos hacen inviable su permanencia, sin embargo, el compromiso con la clase trabajadora, que por años ha sostenido la estabilidad económica y soportado el impacto de la crisis, urge a una racionalidad arraigada en un liderazgo institucional que organice, oriente y canalice voluntad, esfuerzo y creatividad, en torno al reto de la vivienda.

Para el INFONAVIT, la misión consiste en retomar los valores que inspiraron su creación, pues el reclamo por un desarrollo social justo permanece vigente. El desarrollo económico no puede sostenerse más gracias al em-

pobrecimiento y marginación de amplios sectores; ningún proyecto de gobierno que se califique de democrático podrá alcanzar sus objetivos si no logra revertir la desigualdad.

Mediante su consolidación a la vanguardia de la política social en materia de vivienda, asumiendo los retos del próximo milenio, el INFONAVIT apoyará decididamente el bienestar de los trabajadores de México, responderá a la cambiante realidad nacional y contribuirá al crecimiento de la economía y al mantenimiento de la estabilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

1. «4º Informe de Gobierno». Presidencia de la República, 10 de septiembre, 1998. Anexo.
2. «Diplomado en Fortalecimiento de la Gestión del INFONAVIT». Módulo I. Antología. La Vivienda como Cuestión Social. Normas Políticas y Modernidad Institucional.
 - Comité de expertos en Higiene de la Vivienda. Primer Informe Organización Mundial de la Salud.
 - El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales. García, Beatriz; Puebla, Claudia.
 - Perspectivas de la Política de Vivienda en México 1995-2000. Orta Vargas, Salomón.
3. "Diplomado en Fortalecimiento de la Gestión del INFONAVIT". Módulo II. Antología. La Planeación Institucional y la Dimensión Regional de la Vivienda.
 - Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Vivienda de 1998.

4. «Diplomado en Fortalecimiento de la Gestión del INFONAVIT». Módulo III.

Antología. Créditos a la Vivienda. Los elementos básicos.

- Directrices para la preparación de Programas de Vivienda. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) Ministerio del Medio Ambiente, Finlandia.

5. «Diplomado en Fortalecimiento de la Gestión del INFONAVIT». Módulo IV.

Antología. Mercado y Gobierno en el desarrollo de la Oferta de Vivienda.

- Marketing Inmobiliario PROVIVAC. Gene Towie.
- Diseño Urbano PROVIVAC. García Vélez, Carlos.
- El Mercado Inmobiliario en México, Comportamiento de la Actividad del Mercado Habitacional. García Peralta Nieto, Beatriz. SEDESOL/ AMPI/ UNAM.
- La Planeación de la Política Nacional de Vivienda en México. Los Programas Sectoriales de Vivienda 1978-2000. Orta Vargas, Salomón; Castro García, Cecilia, pp.36

6. «El INFONAVIT y el impulso a la vivienda en México». Lic. Luis de Pablo. Revista: El Mercado de Valores, La política Social en México. Año LVIII, Octubre 1998.10/98.

7. «Escenarios. El arte de prevenir el futuro». Kess Van Der Heijden. Agosto de 1998.

8. «Estadística de Vivienda 1990». Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Subsecretaría de Vivienda. Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda. Octubre de 1991

9. «Examen de la Situación Económica de México». Revista mensual. Vol. LXXIV Núm.873. División de Estudios Económicos y Sociales. Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL.

10. «Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990». Consejo Nacional de Población. Enero de 1993.

11. «Índices de marginación, 1995». PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Alimentación. Consejo Nacional de Población.
12. «La Política Social del Estado Mexicano». Lic. Esteban Moctezuma Barragán. Revista : El Mercado de Valores, La Política Social en México. Año LVIII, Octubre 1998.10/98.
13. «Las Familias Mexicanas». Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Febrero, de 1999.
14. «Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores». 6ª Edición; abril de 1997.
15. «Los Hogares con Jefatura Femenina». Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Marzo, de 1999.
16. «Memoria, II Seminario Internacional . Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, 29 y 30 de julio de 1991, Tlatelolco, Ciudad de México». Instituto Nacional de Administración Pública.
17. «México Social 1992-1993». Indicadores Seleccionados. División de Estudios Económicos y Sociales. Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. Diciembre, 1993.
18. «México Social. 1996-1998. Estadísticas Seleccionadas». División de Estudios Económicos y Sociales. Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL. Agosto, 1998.
19. «Modernización de la Administración Pública». Revista de Administración Pública RAP. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Núm. 82.
 - El combate a la pobreza en México. Gerardo Huerta. pp.155
 - Democracia, modernización y eficiencia de la administración. Carlos Almada López. pp. 165.
20. «Mujeres y Hombres en México». Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 3a. edición. Febrero de 1999.

21. «Planeación Prospectiva». Una estrategia para el diseño del futuro. Miklos-Tello. Centro de Estudios Prospectivos. Fundación Javier Barros Sierra, A.C.
22. «Programa Modernización de la Administración Pública 1995-2000». Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996.
23. «Reforma del Estado y Política Social». Aspectos teóricos y prácticos. Enrique González Tiburcio. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1991.
24. «Segundo Informe de Gobierno». Anexo I – 1978. José López Portillo.
25. «Segundo Informe de Gobierno». Miguel de la Madrid Hurtado. 1984. Sector Desarrollo Urbano y Ecología.
26. «Tercer Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República». 1º de septiembre de 1973.
27. «Todo México». Compendio Enciclopédico 1985. Enciclopedia de México. Junio, 1985.
28. «Vivienda y Familia en México: Un enfoque Socio- Espacial». Tomo VIII. Martha Schteingart y Marlene Solís. Mayo de 1995.