

LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO¹

Mtra. Esther Maya
Facultad de Arquitectura, UNAM

ANTECEDENTES

La vivienda constituye un bien de consumo que el hombre de todas las sociedades y épocas necesita satisfacer. Su carácter social la ubica como un elemento intrínseco a la propia condición humana que busca proporcionarse un espacio personal, que defina como su territorio con límites y soluciones particulares. A su vez, ha cumplido diferentes funciones como la de reproducción, la alimentación, la higiene y la seguridad; funciones que ha conservado y han permanecido desde la vivienda tradicional hasta la de nuestros días.

La concepción de la vivienda ha variado como han variado también los distintos modos de habitarla. El paso de la sociedad agraria a la sociedad urbana como consecuencia del acelerado proceso de urbanización ocurrido a raíz de la Revolución Industrial, propició cambios importantes en la forma de construir la vivienda.

En algunos países como México, la urbanización favoreció el crecimiento urbano de su ciudad capital, motivado por factores como la centralización de la administración pública y de recursos financieros y económicos, que entre otros, estimularon la concentración de población por la gran cantidad de oportunidades sobre todo de empleo, generadas en la capital. La sobrepoblación trajo consigo el incremento de la demanda de necesidades como salud, educación, suelo, vivienda y

¹ El presente trabajo forma parte de la tesis de doctorado que estamos llevando a cabo en la División de Estudios de

servicios urbanos en general, a los cuales la mayoría de la población no tiene acceso por carecer de suficientes ingresos económicos.

En el caso de la vivienda, estos sectores de población son los que se han visto más afectados, ya que en su mayoría habitan viviendas de mala calidad, sin servicios, localizadas en ocasiones fuera de los límites urbanos de la ciudades, o bien en áreas centrales en construcciones en mal estado físico.

Es así como la vivienda se ha convertido en un tema que ha acaparado la atención tanto de académicos, de políticos y de grupos privados interesados en el problema de la vivienda que han hecho énfasis en su proceso de producción, la magnitud de la demanda, los déficits, los tipos de vivienda producidos, etc., en donde sin duda, ha resaltado la importancia de la vivienda como un bien necesario para la reproducción social de la población (Villavicencio:1995,1996).

En México, la vivienda se ha producido de diferentes formas: a través de la autoconstrucción, con la participación del Estado y con la intervención de la empresa privada. Esquema de participación que referido a la problemática habitacional de México han utilizado algunos investigadores como Jaramillo y Schteingart (1983:11-30).

Sabemos que la autoconstrucción ha sido una de las formas de producción de vivienda que ha prevalecido entre los sectores más pobres de la sociedad. Como producción informal, ha resuelto las necesidades de alojamiento de las grandes mayorías. Tal es el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM),² en donde cerca del 65% de la población ha autoproducido su vivienda en condiciones precarias sin servicios y fuera de todo marco de legalidad.

Por su parte, el Estado ha sido el agente encargado de la producción de un tipo de vivienda denominada como “vivienda de interés social”, entendida esta como un elemento que forma parte de “un entorno colectivo que ha sido financiado y producido por organismos públicos de vivienda

Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

² Para propósitos de este trabajo, se adoptó la definición de ZMCM que propone el INEGI, la cual incluye al Distrito Federal más 27 municipios conurbados del Estado de México.

de interés social para apoyar a los grupos de menores ingresos de la población” (Villavicencio.1996,141), siempre y cuando cubran ciertos requisitos como el tener un empleo fijo y percibir un salario.

En términos generales, el Estado ha mantenido un importante papel como promotor y gestor del espacio urbano donde lleva a cabo sus acciones vivendistas; para lo cual ha creado diversas instituciones (nacionales y locales) que le permiten hacer frente al problema de la vivienda en México, financiamiento, fundamentalmente la producción vivienda de interés social. Asimismo, ha creado las bases necesarias para facilitar la participación del empresario privado en la producción de vivienda de interés social.

Conocer las formas de participación del empresario privado en la ZMCM, constituye el propósito fundamental de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La producción de vivienda por parte del sector privado conocida como promoción inmobiliaria se refiere a un agente particular que produce toda clase de edificios que forman parte del marco urbano construido, tales como oficinas, escuelas hospitales y viviendas.

Entre los agentes que intervienen en este sector, encontramos fundamentalmente dos: el promotor inmobiliario y las fracciones especializadas del capital que son: el capital industrial, el capital de promoción y el capital de circulación (Topalov: Ib.).

En México el agente que controla el capital industrial se compone de grupos de empresarios ligados al sector nacional financiero (bancario); algunos otros tienen conexiones con el sector de la industrial textil o bien con grupos de industriales, de servicios y financieros muchos de los cuales, lograron incrementar sus capitales a través de las obras que el mismo Estado les ha otorgado.³

Dentro del capital de promoción destaca la figura del agente (el promotor) inmobiliario encargado de llevar a cabo los procesos de valorización del suelo mediante la transformación de su uso. Es decir, las tierras periféricas de carácter ejidal, comunal privada o pública, se convierten en objetos mercantiles de uso urbano permitiendo su control por parte de los promotores inmobiliarios. Proceso que ocurre de tres maneras principalmente: a) mediante ocupaciones clandestinas, que realizan los promotores sin apoyo político y que se retiran después de obtener las ganancias correspondientes por la venta de los terrenos. b) a través de ocupaciones permitidas, llevadas a cabo por promotores al amparo de organizaciones formales y con la idea de permanecer a lo largo de todo el proceso de poblamiento y, c) por medio de ocupaciones permitidas y apoyadas por instancias gubernamentales con fuerte apoyo oficial e incondicional de los colonos (Legorreta:1986).

³ Cfr. Setheingart: 1989. La autora se refiere a empresas importantes como el grupo ICA (Ingenieros Civiles Asociados) y a grupos financieros y bancarios como Bancomer, Banamex, Serfin.

Tratándose de terrenos ejidales, el Estado interviene llevando a cabo la regularización de la tenencia de la tierra.

En general, estos promotores ya sea como fraccionadores, compradores o intermediarios, participan en la compra venta de la tierra con el propósito de incorporarla a mercado del suelo urbano. En el caso de la ZMCM predomina la figura del Comisario Ejidal como agente que autoriza la transferencia de los derechos de uso de las parcelas ejidales. Asimismo, en la transformación de las tierras de uso agrícola a habitacional (y no precisamente de interés social), algunas políticas de organismos públicos especializados colaboraron a esa transferencia.⁴

De esta forma, el promotor inmobiliario es el agente encargado de la compra de un terreno. Eventualmente, puede financiar la obra él mismo o bien contratar una empresa constructora. En el primer caso funciona como un capital de circulación y en el segundo, al pagar a las empresas constructoras, permite una mayor rotación del capital industrial.

Los dos tipos de capital tienen su origen en el crédito inmobiliario que es contemporáneo a la aparición de las primeras formas de producción capitalista de viviendas y, constituye desde su origen, un circuito financiero específico, especializado, el crédito hipotecario” (Topalov ib: 126).

El capital inmobiliario ha jugado un papel importante en el proceso de urbanización de las ciudades. Su funcionamiento requiere, además, de apoyos institucionales dirigidos a la obtención de tierra suficiente, liberándola de la excesiva rigidez de la regulación de su uso (Harvey: 1992), y una administración ágil de las instancias mínimas por las que debe pasar la generación de vivienda. Asimismo, necesita de un conjunto de instituciones financieras que operen bajo la regulación gubernamental que funcionen como instituciones de ahorro y préstamo para financiar la vivienda.⁵

⁴ El Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), expropió terrenos en el Estado de México con el fin de promover vivienda de interés social. Posteriormente y por problemas financieros los vendió a promotores privados quienes especularon produciendo viviendas para sectores de mayor poder adquisitivo (García Peralta, B: 1979).

Lo anterior constituyen demandas fundamentales del mercado inmobiliario, que como agente económico ha jugado un papel importante en la producción de espacio urbano construido. Su intervención ha quedado definida por las características del mercado y su propia lógica de funcionamiento, esencialmente mercantilista, que con el apoyo del Estado ha podido comercializar la tierra urbana y llevar a cabo diferentes operaciones constructivas.

⁵ Harvey en un estudio llevado a cabo en la ciudad de Baltimore, U.S.A., demuestra esta situación señalando cómo las instituciones financieras de crédito han operado en el mercado de la vivienda, fundamentalmente la dirigida a los sectores medios y altos de la sociedad. (Ib.).

Perfil del actual promotor inmobiliario

En México, el ejercicio de la actividad inmobiliaria requiere por el momento de tratar de definir quien es ése individuo o sujeto social que lleva a la práctica la promoción inmobiliaria; es decir trazar un perfil del “promotor inmobiliario” y después descifrar lo que hoy significa la Promoción de Vivienda.

En discusiones al respecto llevadas a cabo en distintos foros, se definió al promotor de vivienda “como un ente-motor que opera coordinando una serie de interacciones de instituciones públicas y privadas, bancos, autoridades federales, estatales y municipales, industrias, empresas de servicios profesionales, adquirentes, etc., y que en forma integrada tiene por objetivo proveer de vivienda como parte de una unidad habitacional, a quienes por derecho y justicia les corresponda y más aún, se comprometen dar mantenimiento y conservación a las edificaciones, así como capacitación a los autoadministradores a través de pláticas de orientación y distribución de manuales”. (V Seminario: 1984, p.96).

Lo anterior significa que el promotor debe intervenir en todas y cada una de las fases que concurren en la promoción inmobiliaria. Esto es, debe darse a la tarea de buscar un terreno adecuado, con equipamiento y servicios urbanos, buscar financiamientos, agilizar trámites, obtener precios de construcción accesibles, elaborar anteproyectos y proyectos urbanos y arquitectónicos, presupuestos y planteamientos económicos y financieros, permisología, comercialización y adjudicaciones, administración, etc. Su participación reclama un “nuevo perfil que lo transforma de constructor a promotor”.⁶

El tema de las promociones de vivienda ha sido objeto de preocupación de la mayoría de los promotores y, en repetidas ocasiones ha sido llevado como tópico de discusión durante sus encuentros. Una de sus preocupaciones es precisamente la falta de coordinación entre ellos y los organismos públicos que financian programas de vivienda.

⁶ Cfr. “Como convertirse en un promotor exitoso construyendo vivienda de interés social en tiempos difíciles”. Evento organizado por PROVIVAC Valle de México. México, D. F. diciembre de 1996. (mimeo)

Por un lado, el crecimiento demográfico que ha impactado la demanda de vivienda aunado a las sucesivas crisis económicas por las que ha atravesado el país en las últimas décadas, ha provocado en el promotor el interés por participar en la generación de un bien necesario para el conjunto de la sociedad.

En la óptica a través de la cual miran la vivienda como un problema eminentemente financiero, consideran que la participación conjunta con el Estado, debe darse en la medida en que él mismo garantice ciertas “condiciones generales” que les facilite su inserción en la producción de vivienda, tales como “dotación de reservas territoriales, de infraestructura urbana, planeación del desarrollo urbano y una administración ágil de las instancias mínimas por las que debe pasar la generación de la vivienda”. (Seminario, 1989), dejándole al promotor una mayor participación en la producción de vivienda.

Uno de los rasgos más significativos del empresario inmobiliario es el carácter especulativo que mantiene con respecto a la propiedad de la tierra, como consecuencia de la búsqueda de ganancias que obtiene con la adquisición anticipada de terrenos. Situación que, a su vez, le permite, generar rentas de localización (diferenciales), como producto de ciertas mejoras a las vías de comunicación que impactan beneficiando la localización del terreno, y por la inversión en infraestructura y equipamiento urbano, ambas acciones realizadas por el Estado.

Al respecto, la opinión de los empresarios privados es muy diferente. Para ellos, el tema de la especulación es un “mito”; el problema radica en el uso irracional de la tierra, de ahí que es necesario “convencer al propietario del terreno de que el valor residual está en el producto que se construirá sobre el terreno y dejar a un lado el sueño especulativo” (V Seminario, 1984 p.96). En todo caso “lo que como promotor requerimos, es una verdadera política de reservas territoriales que permita oferta de tierra con servicios en donde la empresa privada pueda actuar”. (ib.)

Pero además de tierra, el empresario privado para llevar a cabo la producción de vivienda, debe buscar mecanismos que le faciliten la inversión y la recuperación de su capital invertido.

Es el crédito financiero denominado como “crédito puente”,⁷ lo que al capital inmobiliario le ha permitido un mayor involucramiento en la producción de vivienda media y de interés social, a través de los financiamientos otorgados por el FOVI, fideicomiso sobre el cual han ejercido presión para producir vivienda económica destinada a la población con ingresos de hasta tres veces el salario mínimo.⁸

Para el promotor privado un asunto de interés ha sido la búsqueda de la calidad total en la producción de la vivienda, tema que en México nace a mediados de la década de los ochenta y es introducido por los promotores privados para ser aplicado en sus desarrollos habitacionales.

Según el empresario privado, la calidad total en la vivienda es un proceso que debe ser entendido como un Sistema que conjuga una serie de pasos interrelacionados entre sí: desde la investigación de las necesidades del cliente, la evaluación de la vivienda ya habitada, la comercialización, el diseño y la venta.⁹

Este reto, para el promotor ha significado tener un mayor conocimiento de las características de la población hacia la cual potencialmente dirige sus acciones de vivienda, para lo cual ha llevado a cabo algunas investigaciones que cumplan con éste propósito.¹⁰

De este modo, el actual promotor (desarrollador), comienza a interesarse por conocer las necesidades de vivienda de los diferentes sectores hacia los cuales dirige sus proyectos de

⁷ Se conoce como “crédito puente”, al financiamiento (o préstamo) que otorga la banca por un lado, al promotor que lleva a cabo la construcción (en este caso de vivienda) y por otro, al beneficiario de la vivienda que produce el promotor.

⁸ Provivienda, enero- feb., 1994

⁹ Provivienda, enero-feb.,1992

¹⁰ Se trata de un estudio llevado a cabo en el estado de Nuevo León, en el Municipio de Escobedo, donde se construyó un fraccionamiento “La Concordia” dirigido a población con ingresos menores a los tres salarios mínimos, con lotes de vivienda unifamiliar y servicios comerciales. Sobresale este proyecto por la recuperación del concepto de barrio y de algunos otros elementos urbanos que propician la sociabilidad de los usuarios, tales como: calles semipeatonales y áreas verdes. El proyecto partió de la consideración de estudios sociológicos acerca del uso del espacio público en las colonias populares que derivaron en criterios de diseño urbano de áreas comunales, peatonales y de circulación vehicular, en base a los resultados obtenidos en dicho estudio.

En otro momento, se tuvo la oportunidad de colaborar con una empresa privada en la evaluación de un conjunto habitacional de interés social ubicado en el Estado de México, analizando algunos aspectos relacionados con el diseño urbano y el tipo de vivienda utilizada en el conjunto. Con esto se pretendía “repetir” o “modificar” los criterios urbanos y de vivienda a utilizarse en la construcción de futuros conjuntos habitacionales.

vivienda. Tratándose de vivienda de interés social, buscan la producción de un tipo de vivienda que se ajuste a las necesidades de las familias de menos recursos económicos, conscientes de que el aspecto financiero es un elemento clave en el cumplimiento de éste propósito.

Pero además de los problemas relacionados con la adquisición de tierra y su urbanización, el promotor inmobiliario enfrenta dificultades que tienen que ver con la velocidad del proceso mismo de construcción de la vivienda y que inciden en el valor final de la misma. Señalan, entre otras cosas, el tiempo y el costo que deben invertir en los trámites notariales para poder escriturar la compra-venta del terreno o de la vivienda terminada, el crédito con garantía hipotecaria y la individualización del mismo; el establecimiento del régimen de condominio y todos aquellos trámites relativos a la construcción. Aspectos con los que tropieza la eficiente realización de los proyectos de construcción de vivienda y que por último, en su mayoría, son erogaciones que debe hacer el adquirente de la vivienda. (sem.1984,1987,1990).

Surgimiento de organismos privados relacionados con la producción de vivienda

El interés de la industria de la construcción por el problema habitacional, dio origen a la creación de un organismo que opera en estrecha relación con la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, denominado Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A. C. (CIHAC).

El CIHAC surge en 1966, “como una asociación sin fines de lucro, dedicada a coordinar y sumar esfuerzos de los organismos empresariales involucrados en el sector de la construcción y la habitación. Se integra con las instituciones, empresas y personas relacionadas con la construcción y la habitación y mantiene relaciones de colaboración recíproca con el Estado”. (Catálogo CIHAC 95/96).

La federación nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A. C. (PROVIVAC)

En septiembre de 1986 surge otra agrupación denominada PROVIVAC como consecuencia de la unión que se dio entre dos asociaciones estatales: Promotores de Vivienda de Interés Social A. C.

(PROVIS) e Industriales de la Vivienda, A. C. (IVAC), ambas con sede en la ciudad de México y constituidas nacionalmente por estas asociaciones del interior de la república. PROVIVAC Federación o PROVIVAC Nacional son las siglas con las que se denomina comúnmente a la FEDERACIÓN NACIONAL DE PROMOTORES INDUSTRIALES DE VIVIENDA, A. C.

En la actualidad, PROVIVAC está formado por 31 asociaciones estatales y aproximadamente 1000 asociados activos, cuya principal actividad es la promoción de vivienda y representan la mayor parte de la producción de la misma en todo el país. Es un organismo empresarial de consulta ante autoridades públicas, federales, estatales y municipales, bancos, organismos financieros y de vivienda, cuyo propósito es la producción de este “satisfactor” que es uno de los principales motores de la economía nacional. Su idea central radica en la necesidad de sumar los esfuerzos de los sectores involucrados, para producir la vivienda que en calidad y cantidad requiere el país.

Las asociaciones estatales se constituyen como asociaciones civiles federadas y afiliadas a PROVIVAC NACIONAL.

Una de estas asociaciones es PROVIVAC VALLE DE MÉXICO que agrupa a los promotores de vivienda del Distrito Federal y Estado de México y fue fundada en noviembre de 1983.

PROVIVAC constituyó comisiones de trabajo a cargo de los mismos asociados para atender los asuntos relacionados con cada uno de los sectores involucrados en el ámbito de la vivienda, como Secretaría de hacienda y Crédito Público, Sedesol, Banco de México, FOVI, Procuraduría Federal del Consumidor Infonavit, Fovissste, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal.

PROVIVAC nacional lleva a cabo una serie de funciones y actividades, entre las que destacan las siguientes: la creación del Instituto de Calidad Integral de la Vivienda, que participa activamente en toda la República y el cual, cuenta con una biblioteca con información acerca de la vivienda a nivel nacional. Asimismo, la Federación lleva a cabo estudios de mercado, estadísticas e investigaciones específicas especializadas. Una vez al año organiza el Encuentro Nacional de

Vivienda y una Convención. Las regiones asociadas a esta Federación, realizan reuniones y eventos en donde presentan las diferentes situaciones de la vivienda en sus localidades.

Por otra parte, para el cumplimiento de su objetivo social, PROVIVAC, se dio a la tarea de desarrollar un medio de comunicación abierto y constante, especializado en la generación de vivienda, el financiamiento y el desarrollo urbano, como órgano de comunicación oficial, para lo cual fue creada la Revista Provivienda, que se edita en forma trimestral y que sirve como medio de información y de divulgación de la cultura empresarial del sector de la vivienda. Tiene un tiraje aproximado 5,500 ejemplares trimestrales.

Algunos logros de PROVIVAC

Entre sus principales logros se pueden citar los siguientes: Acuerdo ante la S.H.yC.P. para el reconocimiento de los promotores de vivienda como actividad “sui generis”, con criterios específicos en aspectos como: impuesto al activo, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y otros reconocimientos legales.

En coordinación con a CNIC y el CIHAC, en 1992, se realizó un estudio sobre la problemática de la vivienda a nivel nacional, logrando con estas recomendaciones y por disposición del ejecutivo federal, los gobernadores de los estados, notariado y por los titulares de los organismos financieros de vivienda, lo siguiente:

El acuerdo de coordinación especial para el fomento y la desregularización de vivienda: el convenio de concertación para la reducción de costos de regulación y titulación de vivienda de interés social y popular y el convenio de concertación en apoyo al programa de materiales de construcción para la vivienda. En algunas entidades federativas como San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Tabasco, Distrito Federal, se firmaron convenios para la agilización y disminución de trámites y tarifas en la promoción de vivienda, así como la participación en la elaboración de leyes, reglamentos y acuerdos.

Por último, la Federación ha llevado a cabo reuniones periódicas con los directores hipotecarios de la banca en donde se discuten problemas relativos a cambios de condiciones crediticias, bursatilización de la cartera, y acuerdos nacionales con CFE, PROFECO y demás organismos involucrados en el sector de la vivienda.

Podemos decir que la función de PROVIVAC en cierto modo es muy similar a la que cumple la CNIC, en el sentido de que cumple también el papel de interlocutor entre los intereses de los empresarios que agrupa y el Estado.

Una de las principales demandas del sector inmobiliario es lo relativo a la “desregulación” o “desreglamentación”, pues consideran que son factores que inhiben un proceso más eficaz de la producción de vivienda. Para ellos, la desregulación consiste en “la eliminación de normas que por obsoletas o ineficaces obstaculizan y limitan el proceso de la producción habitacional”. (Sem.1990, p53.). Lo que tiene que ver también con la expedición de licencias de construcción y permisos de uso del suelo.¹¹

En el renglón de usos del suelo, consideran prioritario regularizar la tenencia de la tierra, dotándolas de servicios básico, a través de programas de mejoramiento urbano. Sugieren a su vez, la indemnización o expropiación de tierras ejidales, que impiden el crecimiento ordenado de las ciudades, con el objeto de constituir reservas territoriales que sean ofertadas al público, permitiendo legalizar el uso y tenencia del suelo, evitando de este modo el surgimiento de asentamientos irregulares.¹² (Ib.p43)

En general, el empresario privado ha enfrentado problemas relacionados con la tierra y los servicios, la escasez de recursos, el alto nivel de grabación, los bajos salarios de la población que

¹¹ Al respecto, el 30 de julio de 1985, el Departamento del Distrito Federal, puso en marcha el sistema para la expedición constancias de uso del suelo, alineamiento y número oficial; licencia de uso del suelo y licencia de construcción, luego de haber realizado un amplio análisis de los procedimientos de cada trámite. Cfr. VII Seminario sobre el desarrollo y las perspectivas de la vivienda en México. 1989.

¹² Para el promotor privado, la reforma al artículo 27 constitucional emprendida en el año de 1992, ha sido trascendental, visto desde la óptica del incremento de oferta de suelo urbano y una disminución de los valores de los terrenos. Provivienda”, Año II, num.13 marzo-abril,1992.

limita su acceso a la vivienda, etc., problemas que poco a poco ha ido resolviendo en forma conjunta y con el apoyo del Estado.

Participación del promotor inmobiliario en la ZMCM

Los antecedentes referidos al sector inmobiliario fueron analizados por diversos autores preocupados por el problema habitacional de México. Su injerencia incluyó análisis relacionados tanto con la producción social, la oficial como la privada. (Connolly, Romero, 1975-76-77), Schteingart (1983, 1989), principalmente en la ZMCM, llegando a establecer conclusiones generales sobre las características de las promociones de vivienda de este sector; sus prácticas más frecuentes, formas de organización, el origen de sus capitales, modos de financiamiento; la promoción, la distribución y el consumo de la vivienda.

Desde sus inicios, el sistema hipotecario ha sido responsable del financiamiento de la vivienda producida por el sector privado. En el caso de la ZMCM el Banco de Crédito Hipotecario (BCH) fue clave en la distribución de los llamados créditos puente a los promotores de vivienda después de la aprobación de ciertos requisitos.

Fue así como estos apoyos y los provenientes del Programa Financiero de Vivienda (PFV) creado en 1964 y con financiamientos provenientes de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitieron orientar recursos destinados a la producción de vivienda de los sectores medios de la sociedad; enmarcando sus políticas de vivienda dentro de soluciones eminentemente de tipo financiero. A través del FOVI, (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda), fideicomiso que crea el propio Programa, y cuyo objetivo es diseñar programas de vivienda accesibles a familias con ingreso superiores a 2.5 salarios mínimos; razón por la cual la mayor parte de la población ha quedado fuera de los financiamientos que el propio PFV ofrece.

En el caso de la periferia ZMCM, estas medidas de tipo financiero, permitieron la producción de fraccionamientos sobretodo de tipo residencial, algunos de los cuales incluyeron un cierto porcentaje de vivienda de “interés social”.

Si bien la mayoría de los promotores aparecieron durante la década de los sesenta, unos cuantos surgieron en los setenta y fueron los que desarrollaron los grandes fraccionamientos en los municipios conurbados del Estado de México.

Si hasta antes de 1982 (Schteingart: Ib.), se dio una disociación entre los diferentes agentes participantes (propietarios del suelo, capital industrial, capital inmobiliario), hoy día el agente inmobiliario concentra y combina en su propia empresa varias formas o tipos de capital. Es decir, una misma empresa produce “una mercancía compuesta por suelo y vivienda” (C. Fidel, Ib: p.97).

La escasez de suficiente oferta de suelo urbano en el Distrito Federal, aunado a la prohibición de crear nuevos fraccionamientos (en 1946 y posteriormente durante los años sesenta) en la misma entidad, originó que la problemática de vivienda se trasladara a los municipios del Estado de México. Posteriormente, en 1968 se levanta ésta restricción incrementándose la construcción de fraccionamientos en el Estado de México (en total 166,000 lotes con viviendas) por encima de los desarrollados en el Distrito Federal (con sólo 29000).

La intensa actividad que ha desarrollado el promotor privado en los municipios del Estado de México es notoria, sobretodo por la cantidad de fraccionamientos nuevos que a partir de 1993 surgieron promovidos por el sector inmobiliario.

En parte, lo anterior ha sido consecuencia (además de las prohibiciones señaladas) de las presiones que el sector inmobiliario vía PROVIVAC-VALLE DE MÉXICO, ha ejercido.

De esta forma, muchas de sus propuestas, como la desgravación y reducción de costos indirectos, algunas soluciones aparentemente definitivas al problema de la tramitología y el establecimiento de mecanismos de fomento a la vivienda como prioridad estatal, han sido retomadas, logrando

ciertos avances en algunos estados de la República, incluyendo el Distrito Federal y el Estado de México.¹³

En el caso del Distrito Federal, se estableció la licencia VIN (vivienda nueva), con la que es posible obtener permisos para desarrollar vivienda en sólo tres días. Asimismo, con respecto a las normas de densidad, se sustituyó el criterio de densidad de construcción expresado en número de habitantes por hectárea, estipulando solamente la altura máxima y área que deberá dejarse libre sin construir. Estas normas, en su momento impedían que los proyectos con factibilidad de mercado e infraestructura fueran factibles en términos económicos; lo que obligaba a los promotores privados a desplazar sus desarrollos hacia la periferia de la ciudad, en zonas sin servicios con altos costos de urbanización que encarecen la vivienda.

Con estas modificaciones, el nuevo esquema que funciona desde junio de 1995, se han expedido 69 licencias VIN en todas las delegaciones, lo que ha representado 3,010 viviendas nuevas.

Asimismo, el Departamento del Distrito Federal otorgó una serie de facilidades administrativas y subsidios fiscales, a los promotores privados que tengan por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva popular o de rehabilitación y reparación de la misma.¹⁴ Dicho subsidio reduce el pago de derechos por la expedición de licencias de construcción, de subdivisión de predios; por servicios de alineamientos, derechos de registro público, y algunos procedimientos relacionados con los avalúos de inmuebles, estacionamientos, densidades y leyes que norman la construcción vertical dentro del régimen de propiedad en condominio.

Los promotores consideran que todas estas reformas permitan incrementar el número de viviendas en el Distrito Federal.

Por lo que respecta al Estado de México, han sido otorgadas importantes medidas de apoyo a los promotores privados, entre las que destacan las relativas a la simplificación administrativa, en lo

¹³ Por ejemplo, en Nuevo León la autoridad propuso la desgravación total de los proyectos de vivienda de interés social, incluyendo la cancelación del pago de cuotas de incorporación a la red de agua y drenaje. En Jalisco y San Luis Potosí los promotores de vivienda dirigen sus institutos de vivienda. Provivienda, Año VI, num. 32, 1996.

concerniente a reducción de tiempos en los dictámenes de factibilidad de proyectos y la presentación en un solo expediente para siete dependencias de los tres niveles de gobierno. Para tal propósito fue creada la Comisión Mixta de Fomento a la Vivienda del Estado de México, el 26 de abril de 1994, la cual dictaminará y emitirá opinión en un plazo de 15 días sobre las propuestas de nuevos desarrollos.

Asimismo, se fomentarán programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda y de gestoría y promoción de vivienda de los grupos sociales organizados ante las autoridades y fuentes financieras. Por otro lado se impulsará la construcción de vivienda de interés social y popular en centros de población, mediante estímulos fiscales y exenciones.¹⁵

Principales empresas privadas y su actuación en la ZMCM

Son muchas las empresas que han tenido una destacada participación en la generación de vivienda dentro del área metropolitana de la ciudad de México. Destacan por su importancia algunas como el grupo FRISA, INCOBUSA, AUSTROPLAN, y algunas otras que han, tenido en los últimos años, una importante participación en la generación de vivienda dentro de la ZMCM .(ver cuadro comparativo).

Tal es el caso de las empresas TERRA BIENES RAÍCES, CONSORCIO ARA, SARE GRUPO INMOBILIARIO, GRUPO SADASI, CONSORCIO GEO y PROMOTORA CALLI, entre otras. En general son empresas conformadas por grupos de empresarios dedicados a todo tipo de obra incluyendo la producción de vivienda popular, media y residencial; la construcción conjuntos habitacionales en zonas urbanizadas de la ZMCM, que cuenten con suficiente equipamiento e infraestructura urbana.

La mayoría de estas empresas abarcan diferentes aspectos que van desde la adquisición de terrenos, la concepción de las viviendas, la promoción y venta de las mismas, abarcando las distintas ramas del negocio inmobiliario que, de manera conjunta, desarrollan con otros

¹⁴ Diario Oficial, 20 enero 1994.

promotores de vivienda del Valle de México y con instituciones como el Infonavit. Algunas de las mencionadas cuentan con suficiente reserva territorial en la ciudad de México, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa, Coyoacán y Tlalpan y en diferentes estados de la República, como el de México, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, por citar sólo algunos de ellos.

Son empresas que han desarrollado fraccionamientos de considerables dimensiones sobretodo en el Estado de México, particularmente en los municipios de Cuautitlán Izcalli, Metepec, Toluca e Ixtapaluca, Coacalco, Ecatepec, etc.

En cierto modo, la mayoría de los promotores privados constituyen lo que Harvey (ib.) denominó como una nueva categoría de Renta Monopólica de Clase que compran y venden terrenos en el mercado, al Estado o entre ellos mismos, aseguran los financiamientos provenientes del Estado o los que ellos mismos han generado, y mantienen una colaboración muy estrecha tratándose de llevar a cabo conjuntamente proyectos inmobiliarios sobretodo de grandes magnitudes. Es decir, cuando desarrollan conjuntos urbanos o unidades habitacionales de enormes dimensiones, participan conjuntamente apoyándose, siempre y cuando estén y formen parte de PROVIVAC.

Esquemas financieros y características técnicas de la acción del sector privado en la vivienda de interés social

El PFV (FOVI), ha sido el esquema financiero mediante el cual, el empresario privado ha producido vivienda para los estratos medios de la población mediante el sistema de SUBASTAS. Sin embargo, consideran que éste sistema de distribución de recursos ha sido escaso, porque no logra satisfacer la demanda de vivienda que es mucho mayor en comparación con la oferta ofrecida. Lo que da por resultado que exista una oferta abundante de vivienda en el mercado, ante un número reducido de adquirentes (reales), que carecen de posibilidades para adquirir un crédito. Fue en el año de 1989 cuando se dio inició al sistema de subastas, como mecanismo de financiamiento para la asignación de recursos a través del FOVI. La subasta ofrece la oportunidad a todos los promotores de obtener financiamiento de FOVI para sus adquirentes; permitiendo

¹⁵ Provivienda, Año IV, núm. 28, sept-oct-1994.

también, entre otras cosas, enfrentar presiones políticas y económicas que son comunes en el campo de la vivienda.

Sin embargo, en los siguientes meses, se redujo la demanda de créditos al Programa de FOVI por parte de los promotores. Entre las razones que explican este hecho, resaltan algunas reformas del sistema financiero, fundamentalmente la eliminación de la inversión obligatoria de la banca en programas de vivienda; la modificación a los sistemas de pago por parte del FOVI, (el promotor debió incrementar su aportación al programa para que sus adquirente puedan obtener un crédito), lo que encareció tanto la venta (por parte del promotor), como la compra (por parte del usuario) de una vivienda.¹⁶

En conjunto estos aspectos redujeron la rentabilidad de los proyectos de vivienda (Tipo A antes 1, hasta 100 SM y Tipo B antes 2, de 101-130 SMDF), por parte de los empresarios privados. De tal suerte que mientras en 1988 se presentaron solicitudes de aprobaciones técnicas para 132 mil viviendas, en 1989 se redujeron a 45 mil.¹⁷

En virtud de lo anterior el Comité Técnico del FOVI, la S.H.yC.P. y el Banco de México, acordaron modificar algunas de las medidas para incentivar la participación del promotor inmobiliario. Medidas que si bien impulsaron la producción de vivienda Tipo-A, buscaban apoyar la vivienda de mayor valor.¹⁸

EL AHORRO. Constituye otra de las modalidades financieras que al empresario privado le interesa desarrollar, para ampliar la capacidad de compra de los diferentes sectores de la

¹⁶ Se refieren al momento en que la banca toma a su cargo los créditos puente a tasa libre y el FOVI concentró los de largo plazo a tasa preferencial, propiciando el encarecimiento de los créditos puente, situación que afectó a los promotores.

¹⁷ Cfr. PROVIVIENDA Año 1, núm. 5, mayo-junio, 1990.

¹⁸ Las modificaciones financieras y de carácter técnico del programa FOVI, tienen que ver con los mecanismos de asignación de créditos a los promotores a través de las subastas. En realidad lo que se busca es incrementar los subsidios para disminuir los costos indirectos que tienen que ver con la construcción, adquisición y titulación de vivienda, tales como: adquisición de suelo, licencias y permisos, crédito puente, régimen de condominio y el proceso de compra-venta, en la vivienda con valor de entre 100 y 160 SMDF.

población. Es una base importante de todo sistema financiero que permite captar recursos necesarios tanto para la generación de hipotecas como ahorro previo de los adquirentes.¹⁹

Para el promotor privado el ahorro, permite que un sujeto demandante de vivienda, solicite menos crédito, dado que, con su capacidad de ahorro, puede ofrecer un mayor incremento en el enganche. “Un promotor que tiene que ofrecer menor crédito a los compradores, porque estos aportan un mayor enganche, podrá competir en la subasta con mayor éxito, es decir, con una mejor postura y tener ventaja sobre aquellos proyectos con viviendas destinadas a adquirentes que tengan muy pocos ahorros o que los destinen a otros fines”.²⁰

La idea de fomentar el ahorro constituye una de las condiciones que el mismo Banco Mundial impuso al FOVI para otorgarle créditos²¹, ejerciendo presión para que los bancos en México, diseñaran planes dirigidos al público pequeño ahorrador. Por su parte los promotores privados deben hacer conciencia de que la adquisición de casas no puede resolverse sólo con créditos.²²

Por otro lado, los promotores inmobiliarios interesados en ampliar la cobertura del mercado de la vivienda, han insistido en la posibilidad de financiar programas de vivienda de menor costo dirigidas a familias de escasos recursos económicos. Consideran que la vivienda de menor valor puede ser rentable y los recursos del FOVI deben canalizarse a programas de vivienda que incluyan a los estratos de población de menor ingreso.

Al respecto, se adoptaron algunas soluciones de vivienda, tales como: lotes con servicios, pie de casa, vivienda multifamiliar con servicios individuales o comunales, mejoras, ampliaciones o bien rehabilitaciones de vivienda, etc. Soluciones que el promotor debe considerar dentro de un ordenamiento urbano. En conjunto, estas medidas permiten impulsar la vivienda con valor

¹⁹ Provivienda, julio-agosto, 1992.

²⁰ PROVIVIENDA, op. cit. p.41.

²¹ En esos años, el FOVI estuvo negociando créditos por un total de 500 millones de dólares con el Banco Mundial y el BID. Cfr. PROVIVIENDA, MAYO-JUNIO, 1991.

²² Vista a distancia, este mecanismo del ahorro, quizás pueda presentar serias dificultades. México hoy día, presenta una crisis financiera originada en parte por la devaluación del peso, que ha impactado drásticamente los salarios de la mayoría de la población, sobretodo la reducción real que quienes ganan menos de dos salarios mínimos, lo que realmente disminuye su capacidad de ahorro.

inferior a los 100 salarios mínimos según cada caso y, con la participación de FOVI que financiará créditos dependiendo del tipo de programa en cuestión. Por ejemplo, FOVI podrá sustituir los créditos para la construcción otorgados por la banca a individuos que adquirieron un lote.

De este modo, el FOVI recientemente ha iniciado acciones dirigidas a la producción de vivienda económica (de 85 salarios mensuales en el Distrito Federal), aspecto que estuvo abandonado por casi 10 años (desde 1988) por los promotores e instituciones bancarias.²³

Aquí es donde vale la pena conocer lo mencionado por el empresario privado con respecto a la autoconstrucción. Según ellos, los programas de financiamiento deben ser accesibles también a los sectores de población que producen informalmente su vivienda; para lo cual, es necesario contar con suficientes reservas de tierra con servicios destinadas a proyectos de “autoconstrucción de vivienda dirigida”. En este sentido, proponen programas como el de lotes con servicios que, conjuntamente con una dirección técnica y la venta masiva de insumos de la construcción, se reduzcan los costos de la vivienda y las mismas puedan construirse de manera congruente con el desarrollo urbano de nuestras ciudades.(IX Seminario, 1991.)

Un aspecto interesante que resaltan es el hecho de que por lo general, la ilegalidad que caracteriza a la autoconstrucción, es decir, que se lleva a cabo “sin trámites excesivos”, peculiaridad que podría retomarse y apoyar la autoconstrucción; lo que desde luego se traduciría en la reducción de los costos de indirectos a la vivienda y, por lo tanto, al usuario el costo final de su vivienda no se incrementaría notablemente.

Las SOFOLES. Una de las modalidades que recientemente ha impactado las formas de financiamiento de vivienda media y vivienda de interés social lo constituyen las llamadas SOFOLES ó Sociedades Financieras de Objeto Limitado que, en poco tiempo de actividad, han logrado grandes avances que las sitúa a la altura de las instituciones de banca tradicionales.²⁴ A su

²³ PROVIVIENDA, año VI, núm., 32, 1966.

²⁴ Se trata de instituciones como Bancomer, Bancrecer e Inverlat que han mostrado interés por buscar financiamientos para la vivienda económica e incluso para la población que forma parte de la economía informal.

vez, les permite operar con recursos del FOVI y otros fondos de fomento del gobierno federal, como el FONHAPO.

Las SOFOLES, dieron nacimiento a Hipotecaria Su Casita, S.A. de C.V., constituida el 30 de septiembre de 1994 por un grupo de empresarios de la vivienda, muchos de ellos miembros fundadores de PROVIVAC.

El propósito fundamental de la Hipotecaria es ofrecer créditos hipotecarios a familias que desean adquirir una vivienda con valores entre 40 y cien mil nuevos pesos. Funciona como un intermediario financiero entre las familias demandantes de crédito, capital social de la hipotecaria y las instituciones financieras como el FOVI, INFONAVIT, inversionistas privados, fondos de fomento y nuevos procedimientos hipotecarios como el FONDO DE PENSIONES (Afores).²⁵

Su Casita ha buscado establecer una alianza con los compradores de vivienda a través de la introducción de esquemas de ahorro previo. Un ejemplo de esto es Residencial de la Selva, proyecto ubicado en el sur de la Ciudad de México, en donde en base al ahorro se instituyó un fondo solidario de garantía equivalente a 2,800 mensualidades.²⁶ La hipotecaria ha ampliado sus acciones además del Distrito Federal, en algunos municipios del Estado de México y algunos otros estados de la República.

²⁵ ib.

²⁶ ib., p.32

A MANERA DE REFLEXIÓN

En México, en la actualidad el sector privado se ha definido como un importante agente en la producción de vivienda. Ha modificado sus formas de actuación y con una actitud más comprometida ha permeado las distintas instancias locales y nacionales relacionadas con la producción de vivienda.

La mayoría son empresas que combinan un conjunto de prácticas ligadas a la promoción inmobiliaria. Si bien continúan con la construcción de diferentes tipos de obra, han manifestado una particular atención por la producción de vivienda de interés social. Desde luego que su participación no debe entenderse como una actitud altruista; sabemos que en la misma va implícita una ganancia que repercute directamente en la acumulación de su capital.

No obstante, consideramos que su participación es importante, por la orientación que la han dando en la búsqueda de nuevos esquemas financieros que apoyan el acceso a la vivienda, particularmente la que reclama la población de menos ingresos económicos. Si bien han actuado al amparo de las autoridades públicas, la presión que han ejercido ha disminuido algunos de los procesos burocráticos que conlleva la producción de vivienda en nuestro país. Aún así, creemos que el Estado no debe desvincularse del papel que ha mantenido en la producción de vivienda de interés social.

En lo que se refiere al tipo de vivienda que produce el empresario privado, valdría la pena efectuar una evaluación profunda que nos permita conocer las características técnicas y sociales de lo producido. Asunto sobre el cual estamos trabajando.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, Jesús y Corral A. Delia (1993). La Producción de Suelo Urbano a través de financiamientos en el Estado de México (1946-1992). Universidad Autónoma del Estado de México.

Garza, Schteingart, M.(1978). La acción habitacional del Estado en México. México, D. F: El Colegio de México.

Herra Beltrán, Fidel (1991). La vivienda popular en México. México, D. F: Gernika.

INEGI (1990) XI Censo General de población y Vivienda. México, D. F.

Iracheta, Alfonso (coord.) (1984). El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, UAEM-Gob. del Estado de México, Toluca.

Lipietz, Alan (1979). El capital y su espacio. México, D. F.: Siglo XXI.

Lojkin, Jean (1979). El marxismo, el estado y la cuestión urbana. México, D. F.: Siglo XXI.

Munguía Huato, Román. “Desarrollo tecnológico y problema de la vivienda”, en: Construcción Mexicana. Revista de arquitectura, ingeniería y planeación. Num. 270, marzo, 1982.

PROVIVIENDA. Órgano Oficial de la Federación de Promotores Industriales de Vivienda, A. C. (1990-1996). Varios números.

Sesión de consenso y análisis de las tendencias en la construcción 1986-1992. Documentos del CIHAC.

Seminario sobre el desarrollo urbano y las perspectivas de vivienda en México, 1986-1992. Documentos del CIHAC.

Schteingart, M. (1981). "El proceso de estructuración del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en: Temas de la Ciudad. No. 7 Departamento del Distrito Federal, México.

_____ (1982). "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México, en: Pradilla, Emilio (comp.), Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.

Softec. "Oportunidades en el financiamiento habitacional en México". México, D. F., (mimeo).

Villavicencio y Durán (1993 a). "Características territoriales de la ZMCM", en: Dinámica urbana y procesos socio-políticos. CENVI.

_____ (1993, b) "La vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en: Dinámica urbana y procesos socio-políticos. CENVI.

Ziccardi, Alicia. (1992) Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción. México, D. F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

_____ (1991). Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción. México, D. F.: UNAM. IIS.