

# EL Banco Mundial y la política de vivienda en México

GUILLERMO BOILS\*

*Resumen: Examina el apoyo financiero otorgado por el Banco Mundial mediante préstamos dedicados a la construcción de vivienda como la base en la que asienta su influencia. Durante más de 25 años, ha prestado más de 250 000 millones de dólares al gobierno mexicano tan sólo para financiar los programas de vivienda. Las repercusiones que han tenido los préstamos se dejan sentir en el campo de las políticas públicas y de las decisiones, al igual que en el diseño de las estrategias sociales y políticas. El objetivo de ser más eficiente en la aplicación de la ley y en la administración de los organismos gubernamentales podría alcanzarse. Sin embargo, cuando entraña la solvencia de los deudores de familias de bajos ingresos —y sobre todo cuando va en contra de los subsidios oficiales—, entonces se transforma parcialmente en exclusión social.*

*Abstract: This paper examines the financial support given by the World Bank through loans for development as the basis of its influence. For more than 25 years, it has lent more than 250 billion dollars to Mexican government only to finance housing programs. But the impact of the loans is transferred to the field of public policies and decisions, as well as to the design of social and political strategies. The aim to be more efficient in the enforcement of law and in the governmental organisms administration could be feasible; but when it implies the affordability of low income families borrowers, and specially when it runs against official subsidies, then it only brings about social exclusion.*

*Palabras clave:* Banco Mundial; políticas de vivienda pública; diseño de estrategias sociales y políticas; aplicación de la ley.

*Key words:* World Bank; housing policies; design of social and political strategies; law enforcement.

## I. INTRODUCCIÓN

**H**ACE CASI UN CUARTO DE SIGLO, la participación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (más conocido como Banco Mundial) se hizo presente en el

\* Doctor en Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales y profesor del Posgrado de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Temas de especialización: Vivienda; Centros Históricos en México e Inglaterra. Teléfono: 56-22-74-00, extensión 299. Fax: 56-22-75-10. Correo electrónico: <boils@servidor.unam.mx>.

financiamiento de programas de vivienda pública en la región latinoamericana. En México, esa presencia se ha ido acrecentando, se ha extendido hacia otros ámbitos de la promoción habitacional y se ha convertido cada vez más en un componente decisivo dentro de ese sector. Con sus esquemas de acción habitacional pública, se ha incrementado a tal punto el peso de los lineamientos dictados por dicho banco, que hoy se los puede considerar determinantes, sobre todo en el diseño de las políticas de vivienda aplicadas por el gobierno mexicano. Las páginas que siguen se ocupan de examinar cómo ha venido ocurriendo la participación de ese organismo financiero internacional en nuestro país, así como también cuáles han sido las razones de que se haya incrementado su presencia, junto con los efectos socio-económicos y políticos que se han derivado de dicho incremento. De manera especial, el interés de este trabajo se centra en los cambios experimentados en la política habitacional del Estado mexicano al iniciarse el siglo XXI y los efectos que han tenido sobre los sectores sociales de menores ingresos. Para detallar el sentido de tales cambios, se aborda el caso del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi), institución del Estado mexicano, cuya transformación fue planteada y respaldada mediante un préstamo del Banco Mundial.

## **II. POLÍTICAS PÚBLICAS, GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Como punto de referencia inicial en este análisis, valga una somera reflexión conceptual sobre el proceso de globalización y las repercusiones que tuvo para las sociedades y los gobiernos, en las naciones del mundo contemporáneo. Este fenómeno de intensificación en las relaciones entre los países del planeta tiene uno de sus principales vehículos de realización en el ámbito financiero. Así, los flujos de préstamos proporcionados por organismos internacionales —en especial los destinados a países en vías de desarrollo— se han convertido en un recurso de importancia para financiar una porción (a veces sustancial) de la operación del gasto ejercido por los gobiernos. Del mismo modo, los flujos retornan hacia sus orígenes en forma de pago de intereses por los préstamos y como amortización del capital; se establece así un flujo y contraflujo

financiero de dimensiones cada vez más internacionales. Lo cierto es que, desde hace décadas, diversos programas de desarrollo en países de Asia, África y América Latina, han venido apoyándose —de manera parcial o total— en dichos empréstitos.

La circunstancia anterior repercute de manera significativa en la toma de decisiones por parte de las autoridades gubernamentales de los países prestatarios. En ocasiones, dicha influencia llega incluso a convertirse en factor decisivo para el diseño, orientación y contenido de las políticas públicas. En particular, adquiere un papel determinante sobre las ligadas con aspectos clave del desarrollo social, como educación, salud y vivienda. De tal suerte, los gobiernos receptores de los créditos se comprometen a seguir criterios, procedimientos, plazos (y hasta esquemas de operación sobre sus políticas específicas), establecidos en los propios términos de los contratos signados con los organismos internacionales que proporcionan los préstamos. Más aún, tales contratos se convierten en verdaderas fuentes de orientación que dictan las líneas centrales de las políticas de gasto social (y hasta las directrices generales de la política económica), seguidas por los gobernantes de los países en vías de desarrollo.

En concordancia con lo anterior, concertar empréstitos acompañados de lineamientos de política (impuestos a los gobiernos de los países que los reciben) trae consigo un debilitamiento de su soberanía nacional.<sup>1</sup> Las restricciones —con frecuencia incluso prohibiciones— que establecen los organismos financieros como el Banco Mundial, vulneran (de diversas maneras y en grado variable) las bases mismas de la autonomía de los Estados receptores de los préstamos. Dichos Estados se ven presionados a adoptar políticas contrarias, al menos de manera parcial, a los intereses de sus gobernados; sobre todo de aquellos sectores sociales con más bajos ingresos y que se encuentran en situación de pobreza extrema. De este modo, se van afianzando mecanismos y procedimientos de exclusión social. Al impulsar exclusivamente mecanismos de mercado en bienes como la vivienda, cancelando toda forma de subsidio, se propicia que una cantidad cada vez mayor de los sectores

<sup>1</sup> Octavio Ianni, *Teorías de la globalización* (México: Siglo XXI Editores, 1997), p. 520.

más vulnerables queden colocados fuera de los canales de acceso a la vivienda auspiciada por el sector público.

Donde reside el fundamento primordial para sostener ese carácter excluyente —derivado en buena medida de los cambios auspiciados por el Banco Mundial sobre la política habitacional— es en los requerimientos de ingreso familiar para tener acceso a un crédito de los organismos estatales de vivienda. El hecho es que muy pocos créditos para adquisición de vivienda en México se proporcionan a familias cuyos ingresos están por debajo de los cinco salarios mínimos (poco más de 6 000 pesos mensuales). Este nivel de ingresos deja fuera a más de 75% de las familias del país, de acuerdo con la Encuesta de Ingreso-gasto del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), correspondiente a la segunda mitad del año 2002.<sup>2</sup> Y esas tres cuartas partes de todas las familias mexicanas son las que hacen frente a las mayores carencias de vivienda. Este dato, sin embargo, se complementa con otros lineamientos y exigencias del organismo mundial que nos ocupa, las que se abordan en el siguiente apartado.

### III. EL FINANCIAMIENTO DEL BANCO MUNDIAL Y LAS POLÍTICAS HABITACIONALES

Un primer elemento que se relaciona con las propuestas del Banco Mundial en función de las políticas de vivienda, es el peso decisivo que esa entidad financiera otorga al criterio de “rentabilidad”. La propuesta de dicha institución internacional establece como una de las condiciones necesarias para sacar adelante lo que considera “una adecuada política habitacional”, el que la inversión destinada a ese rubro sea rentable. Esto es, que sean recuperados en su totalidad los créditos personales para la adquisición o mejoría de inmuebles habitacionales, otorgados por las instituciones gubernamentales. Asimismo, junto a esa recuperación del monto prestado, se contempla el que también tales préstamos

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta de ingreso-gasto de los hogares* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2002).

generen utilidades a las instancias que los proporcionaron por la vía de los intereses; los cuales, por lo tanto, no deberán ser menores a las tasas de inflación. A final de cuentas, se busca que los diversos organismos habitacionales del Estado obtengan ganancias, y que operen en términos equivalentes a como lo hacen las empresas privadas.

Lo apuntado en el párrafo anterior guarda cabal correspondencia con el esquema financiero de eficacia, impulsado como otro aspecto prioritario por el Banco Mundial. Acorde con ese propósito, el criterio de solvencia económica de los beneficiarios también resulta clave para otorgar los créditos habitacionales. De acuerdo con los precios de mercado para la vivienda más económica (fijados en 150 000 pesos), y con el esquema de tasas de crédito vigentes en nuestro país, sólo pueden entrar como sujetos de crédito las familias cuyos ingresos rebasen los cinco salarios mínimos. Es cierto que en nuestro país hay una suerte de tendencia, extendida entre amplios segmentos de la sociedad, de no cubrir el pago de las obligaciones contraídas por créditos. En parte, el propio Estado posrevolucionario favoreció —a veces sin proponérselo— esta cultura del no pago o del pago retrasado, sobre todo cuando se trataba de créditos procedentes de las instituciones oficiales. Sin embargo, muy a menudo se le mantiene como parte de un esquema clientelar, en donde el control político-corporativo es reforzado mediante la laxitud en la exigencia de los adeudos y hasta en su condonación tácita. No obstante, en el otro extremo, la situación impulsada por el Banco Mundial reclama que se cumpla con rigor con dichas obligaciones, sin hacer distinción alguna de las familias que temporalmente sufran insolvencia en su economía, propiciada por la difícil situación que padece el país desde hace varios lustros en materia de ingreso y empleo.

En tal orden de ideas, si bien el criterio de la solvencia es incuestionable desde el punto de vista de la eficacia financiera, deviene por otro lado en una práctica que, cuando menos en parte, es factor de exclusión social y económica. El factor mencionado se añade a otros existentes en las relaciones sociales prevalecientes en el país y cuyos efectos se han agudizado, debido a los cambios efectuados en las políticas públicas en las últimas dos décadas. A ello ha contribuido el esquema financiero manejado por el Banco Mundial, el cual ha sido diseñado del tal manera que tiende a

abarcar como beneficiarios de los créditos habitacionales sólo a los sectores sociales de ingresos medios y altos. En último término, a quienes menos necesidades materiales tienen para la adquisición de una vivienda. Los efectos excluyentes de este criterio de solvencia se magnifican cuando se toma en consideración que, en el México actual, cuando menos 53% de la población vive dentro del nivel de pobreza y de pobreza extrema, es decir, aquellos cuyos ingresos no rebasan los cuatro dólares diarios.<sup>3</sup>

Por otra parte, entre las condiciones primordiales que la institución financiera internacional establece a los gobiernos que son destinatarios de sus préstamos, se cuentan varios compromisos específicos en materia de política económica y de formulación de políticas sociales, las cuales son fijadas conforme a un esquema en el que se privilegia la función del mercado, como instancia rectora del funcionamiento de la economía. De acuerdo con ese propósito, toda política de desarrollo habitacional desplegada por las entidades oficiales ha de estar encaminada hacia el fortalecimiento del mercado, sobre un modelo fincado en el más riguroso cumplimiento del libre cambio. Por ende, las empresas constructoras privadas han de ser la columna vertebral sobre la que descansa el conjunto de la actividad constructiva. Por consiguiente, el Estado en todos sus niveles debe limitarse a crear las condiciones que faciliten el funcionamiento de esas empresas privadas.

Sin embargo, en el propio endeudamiento del Estado mexicano se encuentra el aspecto más crítico del financiamiento para buena parte de los programas habitacionales, vía préstamos del Banco Mundial. Es cierto que el monto de los empréstitos por el concepto que nos ocupa representa una porción menor de la deuda externa mexicana (poco menos de 1.9% del total de la deuda exterior al inicio de 2002). Sin embargo, no deja de ser un aumento —por modesto que éste pueda parecer—, dado que se trata de miles de millones de dólares, como se verá más adelante. Al respecto debemos señalar que, en 2001, las transferencias del país al exterior destinadas al pago del servicio y amortización de la deuda externa, ascendieron a más de 28 000 millones de dólares, según

<sup>3</sup> “Estimación de Sedesol”, *Reforma*, 14 de agosto de 2002. Primera plana de la primera sección.

información proporcionada por el mismo Banco Mundial en Washington, D. C.<sup>4</sup> Esta cifra equivale a la quinta parte del presupuesto del gobierno federal mexicano correspondiente a 2002. Para el primer semestre de ese año, la Secretaría de Hacienda informó que se habían cubierto pagos para el servicio de la deuda externa por 29 631 millones de pesos.<sup>5</sup> Al 30 de junio de 2002, la deuda total contraída por el gobierno mexicano con el Banco Mundial (incluidos los créditos para vivienda y desarrollo urbano), ascendía a una cifra ligeramente superior a 10 000 millones de dólares.<sup>6</sup> Esa cantidad representa poco más de 9% del portafolio total de créditos otorgados por el Banco Mundial. Así pues, el gobierno mexicano es el segundo deudor en el mundo de esa institución.

Tal vez el antecedente más decisivo de la influencia que tiene el Banco Mundial en la política habitacional de México apareció en octubre de 1992, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari creó el Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda. Dicho programa, impulsado bajo los lineamientos del Banco Mundial, establecía como objetivo central la disminución del papel regulador del Estado mexicano en la actividad para el desarrollo de la vivienda. Como reafirmación clara de este propósito desregulador, se hallaba incluido en uno de los términos de la propia denominación del programa. Su formulación fue realizada por varias entidades del gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal (DDF) y los gobiernos de los estados. Entre las propuestas planteadas por dicho programa, estaban contenidos otros objetivos como son: simplificar los trámites para la construcción de viviendas, regularizar las propiedades inmuebles, racionalizar los subsidios en los programas de vivienda pública y transferir a los gobiernos municipales —desde los gobiernos estatales y el federal— una mayor participación de las acciones habitacionales. Debemos reconocer que la mayor parte de esas medidas fueron, sin duda, intentos para lograr una política habitacional más eficaz. Asimismo, no se debe perder de vista que, en buena medida, fueron impulsadas

<sup>4</sup> World Bank, *World Development Indicators* (Washington, D. C.: abril de 2002).

<sup>5</sup> Juan A. Zúñiga y V. Cardoso, *La Jornada*, 31 de agosto de 2002, p. 28.

<sup>6</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, Dirección General Adjunta de Deuda Pública (México: julio de 2002), p. 6.

por las propias indicaciones planteadas por el Banco Mundial y que influyeron en las decisiones gubernamentales. Veamos esto con más detalle en el siguiente apartado.

#### **IV. EL BANCO MUNDIAL Y LA SOBERANÍA**

Entre los países latinoamericanos, el gobierno de México es el que ha recibido la mayor cifra por concepto de préstamos de ese organismo internacional para la ejecución de planes de vivienda. Ello, inevitablemente, tiende a traducirse en una mayor dependencia, toda vez que con dicho endeudamiento van quedando más reducidos los márgenes de maniobra del gobierno. Asimismo, se va estrechando su capacidad para la toma de decisiones en el despliegue de acciones habitacionales. Las cartas de intención u otros documentos que el propio gobierno mexicano ha tenido que firmar a fin de que se le proporcionen los créditos solicitados, contienen compromisos decisivos, de cuyo cumplimiento dependerá el otorgamiento de futuros créditos. Asimismo, de la aceptación de los términos y condiciones planteadas por el Banco, dependerá que el gobierno mexicano sea calificado como “confiable”; incluso de que se lo defina como “solvente”.

Un primer ingrediente de esas restricciones impuestas es precisamente el que se refiere a la supresión de cualquier género de subsidios a los beneficiarios de los planes habitacionales oficiales. De igual manera, desde la última década del siglo XX se establecieron restricciones severas al otorgamiento de créditos a los beneficiarios para la adquisición de terreno. Una de las ideas que sostienen esta medida es la de que no quiere apoyarse la construcción tradicional, donde los usuarios edifican sus viviendas de acuerdo con sus posibilidades económicas y conforme a sus necesidades (reales o supuestas) de espacio, pero sin mucha asistencia técnica ni en el diseño ni en la materialización de sus casas.

Otro objetivo impulsado por el organismo financiero que nos ocupa es hacer más expedito el ordenamiento jurídico. En nuestro país, la complejidad reglamentaria a la que tienen que enfrentarse los agentes que intervienen en el diseño y la construcción de los conjuntos de vivienda, es en verdad excesiva y llena de toda clase de impedimentos burocrático-reglamentarios. A ello se añade la



corrupción que priva en buena parte de las oficinas de licencias, así como en otras entidades encargadas de autorizar las construcciones. Por tal motivo, los especialistas de ese organismo internacional reclaman la simplificación de la legislación respectiva. Asimismo, proponen que se faciliten los procedimientos burocráticos: el sinnúmero de trámites que deben realizarse para conseguir las autorizaciones correspondientes, a fin de proceder a la realización de las viviendas. Esta medida —cuya necesidad es reconocida ampliamente por los ciudadanos, diseñadores y constructores— ha sido muy difícil de cumplir, habida cuenta de que privan profundos intereses creados en las distintas dependencias oficiales encargadas de conceder las licencias de construcción correspondientes.

Por otra parte, desde la posición que el Banco Mundial mantiene sobre las instituciones oficiales de vivienda en general, éstas tienen que circunscribir su acción a las tareas de vigilancia y de respaldo financiero. Lo que significa que no deben tener intervención directa para regular los procesos de edificación de las viviendas. Por tanto, las propuestas de diseño de viviendas a base de prototipos —que los organismos habitacionales habían desarrollado a lo largo de varias décadas— han sido abandonadas.<sup>7</sup> En ese mismo sentido, los Departamentos de Diseño que había en esas dependencias han perdido totalmente su razón de ser, salvo para desempeñar tareas limitadas a la supervisión de los diseños presentados por las empresas constructoras privadas. De igual modo, las exigencias del Banco Mundial manejan el criterio de que debe desterrarse cualquier tipo de subsidio en el otorgamiento de los créditos habitacionales. Por ello, las relaciones entre oferta y demanda habrán de ser, en primera instancia, las que determinen cuáles serán las condiciones de acceso a los créditos hipotecarios en los programas oficiales de vivienda (tanto de interés social como de vivienda popular).

Con el arribo del nuevo gobierno federal en diciembre de 2000, esa presencia se ha vuelto incluso más directa, como se hizo notar en la reunión sobre vivienda realizada en junio de 2002 en Guadalajara, donde Alberto Gutiérrez (consultor del Banco Mundial) declaró estar impresionado por las metas que el gobierno federal se

<sup>7</sup> Guillermo Boils, *Diseño y vivienda pública en México. Prototipos habitacionales de cuatro organismos* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1995).

había propuesto en materia de vivienda. Asimismo, el funcionario sostuvo en su intervención que los lineamientos seguidos por el nuevo gobierno mexicano en su política habitacional, se inscribían plenamente dentro de las directrices planteadas por ese organismo. De manera más precisa, celebró que el Estado mexicano aplicara una política que permitiera “[. . .] obtener recursos de largo plazo, con mucho menor riesgo, para facilitar el financiamiento de vivienda desde el punto de vista del sector privado”.<sup>8</sup> En sentido similar se pronunció otro funcionario del Banco Mundial, el gerente del sector de Desarrollo Privado, Financiero y de Infraestructura del organismo, durante la realización del XVI Encuentro Internacional de Vivienda, celebrado en Guadalajara, Jalisco, en la primavera de 2002.

Entre las medidas más destacadas que los estrategas de ese organismo financiero han impulsado para gobiernos como el de México, está la de hacer más eficaces los organismos gubernamentales de vivienda. Dicha medida suele presentarse acompañada de la urgencia por racionalizar (reducir) el gasto público presupuestado para esas entidades. Se busca que sea la propia recuperación de los préstamos habitacionales, más los intereses derivados de ellos, los que se conviertan en los principales vehículos para financiar los nuevos créditos individuales. Al mismo tiempo, se recomienda que los diferentes niveles de gobierno se comprometan a realizar mejoras y ampliaciones en la infraestructura urbana, así como canalizar hacia ese propósito una mayor inversión. De igual manera, los especialistas del Banco insisten en la urgencia por simplificar la legislación en materia de vivienda, a fin de facilitar la ejecución de los diversos planes habitacionales.

No obstante, tal vez lo más decisivo de los lineamientos que el Banco Mundial dicta a los gobiernos receptores de sus préstamos para vivienda, sea la reducción del ámbito de intervención que tienen en esa materia. Así, en los últimos años del siglo XX y los que van del actual, los organismos federales de vivienda en México se han replegado cada vez más en sus ámbitos de competencia. De tal suerte que su desempeño va quedando circunscrito —de

<sup>8</sup> Entrevista en *Provivienda*, Órgano de Provivac (Promotores Industriales de la Vivienda, A. C.), México, núm. 21 (julio de 2002): 11.

manera casi exclusiva— a desenvolverse como meras instancias financieras de crédito. Por tal motivo, su función como entidades encargadas de proporcionar créditos no se ha visto reducida de manera sensible en los años recientes. Esta aseveración sobre el total de empréstitos individuales concedidos por los principales organismos estatales de vivienda para los últimos cinco años (1997-2001) se presenta en el cuadro 1. Las cifras correspondientes a 2001 son las programadas en el presupuesto federal y no comprenden a las de los Institutos de Vivienda de las entidades federativas, las cuales sí fueron incluidas en los cuatro años anteriores.

CUADRO 1

TOTAL DE CRÉDITOS OTORGADOS POR LOS ORGANISMOS  
OFICIALES DE VIVIENDA EN MÉXICO (1997-2001)

<i>Año</i>	<i>Total créditos</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Fovi</i>	<i>Fovisste</i>	<i>Fonhapo</i>	<i>Otros organismos</i>
1997	562 197	99 231	46 688	23 241	14 826	378 181
1998	366 115	108 035	56 952	16 712	5 523	178 893
1999	449 318	198 950	59 118	18 007	6 446	282 521
2000	474 038	250 110	46 704	22 508	6 716	148 000
2001	333 358	205 346	62 000	20 002	2 500	43 510

FUENTE: *Estadísticas Económicas Básicas* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2002) y “Anexos” del *Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox* (México: Presidencia de la República, 2001).

En último término, uno de los principales efectos que en el ámbito de la soberanía se producen sobre el Estado mexicano, atiende al estrechamiento cada vez mayor de sus márgenes de maniobra para el diseño y aplicación de políticas sociales. En esas condiciones, el endeudamiento va aparejado de otras derivaciones, que van debilitando la capacidad de decidir sobre asuntos vitales de la sociedad mexicana. Dichos lineamientos comprometen los programas de desarrollo habitacional, el seguimiento de modelos mediante los que se refuerzan y agudizan las condiciones de exclusión y disparidad social. Vale decir: se fomenta el empobrecimiento de sectores más amplios, al tiempo que se determinan las direcciones que deba seguir la acción del Estado. En seguida se aborda el caso de un organismo habitacional público de nuestro país, cuya transformación

profunda fue realizada a instancias y bajo el respaldo financiero del Banco Mundial.

## V. LA REESTRUCTURACIÓN DE FOVI: EXPERIENCIA ILUSTRATIVA

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda, más conocido por sus siglas: Fovi, durante varias décadas se desempeñó como una de las instancias clave del gobierno federal en materia de apoyo crediticio para vivienda. Incluso después de la creación del Instituto de Fomento Nacional a la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) en 1972, el Fovi mantuvo su importancia y se conservó en seguida de aquél como segundo agente que otorgaba más créditos habitacionales. Esta ubicación del organismo permaneció sin alteraciones hasta 2001, cuando la cantidad de créditos para vivienda programados por el Fovi fue de 62 000, que equivalen a casi 19% de los 333 358 presupuestados por el gobierno federal, como se señaló atrás, en el cuadro 1.

En febrero de 1999, el gobierno mexicano concertó un financiamiento con el Banco Mundial por poco más de 5 126 millones de pesos (equivalentes a 505 millones de dólares al tipo de cambio de ese año), con el propósito de reestructurar el Fovi. Se fijó en el contrato respectivo con un periodo de gracia de cinco años; esto es: hasta febrero de 2004, con plazos de entrega anuales de 105 millones de dólares en 1999; 150 millones en 2000; 150 millones en 2001; 90 millones en 2002; y 10 millones en 2003. El destinatario formal del préstamo fue el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras); la finalidad del crédito era, de manera expresa y precisa, emprender una reestructuración del Fovi. Los términos del contrato establecían una serie de condiciones, cuyo cumplimiento riguroso fue aceptado en todas sus cláusulas por parte del gobierno de nuestro país. La primera de ellas establecía la necesidad de instituir, sobre bases jurídicas, un Fideicomiso de Cobertura para la Vivienda (Ficovi). El gobierno federal se comprometió a “[. . .] dar evidencias satisfactorias de que el Ficovi había sido establecido”<sup>9</sup> en un plazo perentorio. Hasta mediados

<sup>9</sup> World Bank, *Loan Agreement with Mexican Government to Restructure FOVI* (Washington, D. C.: febrero de 1999), p. 34.

de 2002, este asunto había sido cubierto puntual y rigurosamente en todas sus especificaciones por parte de las autoridades mexicanas correspondientes.

En seguida, el gobierno mexicano se comprometió con el Banco Mundial a brindar todas las facilidades de asistencia técnica para que la coordinación e instrumentación del proyecto fuesen reportadas con oportunidad a la institución que había otorgado el préstamo.

Asimismo, el gobierno se obligaba a proporcionar “[. . .] evidencias satisfactorias ante el Banco, de que se apegaba a los procedimientos seguidos por éste en la contratación de sus préstamos”.<sup>10</sup> Ello quedó especificado en plazos y medidas concretas de aplicación (entre los que destaca la obligación de Fovi de establecer —a más tardar el 31 de enero de 2000— en sus préstamos de vivienda para el programa B, tasas de interés basadas en el mercado de los Certificados de la Tesorería (Cetes). A su vez, los préstamos proporcionados a los beneficiarios dentro del programa A deberían ajustarse a dichas tasas a más tardar el 31 de julio de 2001.<sup>11</sup>

El préstamo mencionado fue precedido por otros dos otorgados por el Banco Mundial al propio Fovi: el 2947-ME, concluido en 1992; y el 3497-ME, concluido el 31 de diciembre de 1997. Dichos préstamos fueron cubiertos por el gobierno mexicano a satisfacción de la institución financiera internacional; de tal suerte que dejaron allanado el camino para la concesión del nuevo préstamo de 1999. Los préstamos previos se otorgaron sobre bases contractuales similares a las de este último, pero sus montos fueron menores: al que se cerró en 1992 correspondió un total de 300 millones de dólares; mientras que al finalizado en 1997 se asignaron 450 millones de dólares. Además, los anteriores estuvieron destinados a financiar programas de vivienda del Fovi sin que su aplicación supusiera modificaciones profundas en la organización administrativa de dicha entidad estatal; mientras que el empréstito de 1999 —como vimos

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> El programa A corresponde a créditos que se aplicarán en un calendario de cinco años que habrían de concluir en la fecha señalada; mientras que el programa B se inicia año y medio antes.

antes— estuvo dirigido a llevar a cabo una reordenación profunda del propio organismo receptor.

De una lista elaborada por el Banco Mundial —en la que se da cuenta de los 219 proyectos de préstamos otorgados por esa institución al gobierno mexicano desde hace más de 30 años—, sólo cuatro de ellos fueron concedidos por cantidades mayores a la del crédito concedido para transformar el funcionamiento de Fovi. Además, los cuatro préstamos con montos mayores a éste se destinaron a la reestructuración o la realización de ajustes a la propia deuda del gobierno mexicano con el Banco Mundial. Asimismo, en ese periodo de más de tres décadas de empréstitos del Banco al gobierno mexicano, sólo hubo otros dos, cuyas cifras fueron iguales a las del referido préstamo al Fovi.<sup>12</sup> Todo ello pone de manifiesto la magnitud, así como el significado y las posibles repercusiones, que tuvo dicho empréstito.

En suma, el proceso de transformación de ese organismo se ha cumplido conforme a los lineamientos acordados con el Banco Mundial. Los ajustes internos en su administración y funcionamiento se han llevado a cabo en los plazos y términos convenidos con la institución. Del mismo modo, su función como entidad promotora de vivienda de interés social se ha modificado de manera radical: fundamentalmente, quedó como un organismo de crédito. Hasta su denominación cambió, de tal suerte que ahora se llama Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), pese a que —todavía en agosto de 2002— algunas empresas constructoras privadas mencionaban a Fovi en su publicidad periodística cuando promovían sus desarrollos habitacionales entre los trabajadores asalariados. Es el caso del grupo Sadasi, desarrollador (entre otros) de los Conjuntos “Los héroes”, en las localidades de Tecamac y de Toluca, en el Estado de México.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> World Bank Group, *Mexico. Lending Projects* (Washington, D. C., lista actualizada a agosto 19 de 2002).

<sup>13</sup> *El Universal*, 25 de agosto de 2002, primera plana de la sección H-5 de “El Aviso Oportuno”, México.

## **VI. OTROS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL PARA VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO**

Resulta muy atractivo examinar las características del conjunto de los 219 préstamos que el Banco Mundial ha otorgado al gobierno mexicano; empero, hacerlo significaría, por sí solo, un trabajo equivalente a éste. De modo que aquí nada más se aludirá a los créditos otorgados por dicho organismo que han tenido como destino planes de vivienda y de regeneración urbana. Estos últimos, aunque no hayan sido concertados para construcción o mejoras habitacionales, con frecuencia tuvieron alguna aplicación (así fuera parcial) en promociones de vivienda durante las dos décadas anteriores a la que vimos en los párrafos atrás. En la década de los setenta del siglo XX, se proporcionaron cuatro créditos. El primero se acordó el 3 de agosto de 1971 con un monto de 100 millones de dólares, destinados al Departamento del Distrito Federal para financiar obras de desarrollo urbano en la capital del país. Ese mismo año, el 21 de diciembre, se proporcionaron 22 millones de dólares a Banobras, para que se emplearan mediante alguna dependencia de turismo del gobierno federal en gastos de desarrollo en Zihuatanejo, Guerrero. El 10 de mayo de 1977 se convino un crédito similar, por 42 millones de dólares, para obras de desarrollo urbano en centros turísticos de Baja California. Finalmente, el 28 de febrero de 1978 se proporcionó otro crédito para financiar, igualmente, desarrollo urbano a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) y su monto ascendió a 50 millones de dólares. Todos esos créditos se cerraron al cubrirse la deuda respectiva. De igual manera, en todos ellos se estableció un periodo de gracia que quedaría cerrado en cinco años. Una síntesis de los préstamos de la década en cuestión se muestra en el cuadro siguiente.

En la década iniciada en 1980, continuaron las empréstitos otorgados por el Banco Mundial para cubrir gastos correspondientes a desarrollo urbano. El primero de ellos se concretó el 3 de agosto de 1982 y se concedieron 9.2 millones de dólares al gobierno federal mexicano para realizar obras urbanas. El 12 de mayo de 1985 se otorgó el siguiente préstamo y fue concedido a Banobras, con un monto de 164 millones de dólares para los mismos fines que nos ocupan. Pocos meses después, el 27 de agosto del mismo año y con una cifra de 150 millones de dólares, se concedió mediante el

## CUADRO 2

PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL  
AL GOBIERNO MEXICANO, DESTINADOS A PROGRAMAS  
DE DESARROLLO URBANO, DÉCADA 1970-1980

<i>Fecha</i>	<i>Monto en millones de dólares</i>	<i>Objeto del préstamo</i>	<i>Destinatario</i>	<i>Situación a finales de 2002</i>	<i>Fecha de cierre fijada</i>
08/03/71	100	Desarrollo urbano en el Distrito Federal	DDF/Banobras	cerrado	12/31/78
12/21/71	22	Desarrollo urbano en Zihuatanejo	Banobras	cerrado	06/30/79
05/10/77	47	Desarrollo urbano en Baja California	Banobras	cerrado	06/30/82
02/28/78	50	Desarrollo urbano y turístico	Fonatur	cerrado	12/31/83

FUENTE: *World Bank Report* (Washington, D. C.: World Bank, fechas varias entre 1970 y 1979).

propio Banobras un crédito destinado al financiamiento de vivienda y desarrollo urbano. A raíz del terremoto de septiembre de 1985, se aprobó (el 2 de marzo de 1986) un empréstito de emergencia por 400 millones de dólares, fundamentalmente dirigido a los programas habitacionales de reconstrucción en la Ciudad de México. Dos años más tarde, el 2 de julio de 1988, se concretó otro empréstito por 300 millones de dólares —destinados a desarrollo de vivienda y otros equipamientos urbanos—, otorgado al Fovi por medio de Banobras. El último financiamiento que el Banco Mundial proporcionó al gobierno mexicano para vivienda en esa década se contrató el 12 de diciembre de 1989 y ascendió a 350 millones de dólares, los cuales fueron destinados a programas de apoyo para mejoras y construcción de viviendas destinados a familias de bajos ingresos; fue concertado por Banobras y transferido al Fondo Nacional para las Habitaciones Populares.<sup>14</sup> Los préstamos concedidos

<sup>14</sup> Priscilla Connolly, "The National Popular Housing Fund (Fonhapo)", (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, inédito), p. 31; y World Bank, *Mexico. Lending Projects, Op. cit.* S. n. de página. Clave del Banco Mundial para este crédito: POO7669.



en esa década se ajustaron a los lineamientos señalados en la anterior, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

CUADRO 3

PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL AL GOBIERNO MEXICANO, DESTINADOS A PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, DÉCADA 1980-1990

<i>Fecha</i>	<i>Monto en millones de dólares</i>	<i>Objeto del préstamo</i>	<i>Destinatario</i>	<i>Situación a finales de 2002</i>	<i>Fecha de cierre fijada</i>
08/03/82	9.2	Desarrollo urbano	Banobras	cerrado	12/31/87
05/12/85	164	Desarrollo urbano y vivienda popular	Banobras	cerrado	12/31/88
08/27/85	150	Vivienda y desarrollo urbano	Banobras/ Fovi	cerrado	12/31/90
03/25/86	400	Vivienda de emergencia por terremoto	Gobierno Federal/ RHP	cerrado	12/31/90
06/02/88	300	Mejora de vivienda	Banobras/ Fovi	cerrado	12/31/92
12/12/89	350	Mejora y vivienda nueva	Banobras/ Fonhapo	cerrado	06/30/95

FUENTE: *World Bank Report* (Washington, D. C.: World Bank, fechas varias entre 1980 y 1990).

En el transcurso de la década iniciada en 1990, los préstamos otorgados por el Banco Mundial para vivienda y desarrollo urbano, estuvieron más encaminados a la reordenación de los programas de vivienda estatal. En particular, se centraron en el caso del Fovi, el cual es —como vimos— una de las principales entidades del gobierno federal mexicano encargadas del financiamiento de vivienda de interés social. No obstante, las condiciones (así como los resultados de los préstamos otorgados en ese decenio) se ajustaron a los mismos términos que aquí se han contemplado para las décadas setenta y ochenta del siglo XX. Quizá la variación más importante en los últimos años ha sido que comenzó a adquirir mayor presencia el otorgamiento de créditos para programas de protección al medio ambiente. Ese fue el objeto del préstamo proporcionado por el Banco Mundial al gobierno federal en julio de 2002 y cuyas condiciones de pago se hicieron más flexibles en lo tocante al plazo

para ser cubierto, el cual se extendió a ocho años (en vez de a cinco, como había ocurrido en la mayor parte de los casos que hemos referido).

Por otro lado, el Banco Mundial no es la única institución financiera internacional que otorga créditos para vivienda y desarrollo urbano al gobierno mexicano. También lo han hecho el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales. Sin embargo, las cantidades que aquél y éstos han proporcionado resultan muy reducidas si se las compara con las que ha concedido el Banco Mundial. De ahí deriva de manera primordial la influencia que dicho organismo tiene en la definición de las políticas públicas en general, así como de las relativas a vivienda y desarrollo urbano en particular. Sumando las cantidades de los créditos, cuya finalidad específica fue apoyar programas habitacionales del gobierno mexicano, tenemos un total ligeramente superior a los 2 328 millones de dólares a lo largo de poco más de tres décadas de préstamos del Banco Mundial. Si a esa cifra agregamos los créditos que dicha institución proporcionó para financiar programas de desarrollo urbano, entonces el volumen asciende a 2 542 260 millones de dólares.<sup>15</sup>

## VII. EL BANCO MUNDIAL Y LA VIVIENDA DE LOS MEXICANOS DE BAJOS INGRESOS

Los programas financieros de vivienda de bajo costo desarrollados por el Estado mexicano han sido de envergadura considerable desde hace muchas décadas. Sin embargo, con la creación del Infonavit y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (Fovisste) en 1972, se dio un mayor impulso a la presencia del Estado como agente generador de la edificación de viviendas para los sectores sociales subalternos. En el decenio 1980-1990 y de acuerdo con algunos especialistas en el tema, los programas oficiales de vivienda produjeron casi 45% de la vivienda construida en el país durante ese periodo.<sup>16</sup> Los secto-

<sup>15</sup> World Bank, *Mexico. Lending. . .*, *Op. cit.*, páginas varias.

<sup>16</sup> Martha Schteingart y Marlene Solís, *Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de

res sociales que fueron, de manera por demás mayoritaria, los destinatarios de esas viviendas se ubican entre quienes tienen ingresos bajos y medio-bajos. Para expresarlo en términos más mesurables: las familias cuyos ingresos mensuales se sitúan entre uno y medio y cuatro salarios mínimos. Tal dato nos muestra que la acción habitacional del Estado ha cumplido una función social de apoyo a grupos subalternos, sobre todo en las ciudades medias y mayores del país.

En concordancia con lo anterior, el Estado mexicano manejó una política habitacional, hasta antes de la década de los noventa, en la que los subsidios directos o indirectos desempeñaban una función clave, fundamentalmente debido a las bajas tasas de interés con que operaban los créditos otorgados a las familias beneficiarias. Tal esquema, cuya rentabilidad estaba lejos de ser óptima, brindaba en cambio a algunos sectores de asalariados la posibilidad de acceder a una vivienda de interés social, incluso a los no asalariados urbanos de bajos recursos económicos. Este modelo crediticio fue puesto en cuestionamiento por un sector cada vez mayor de los cuadros técnico-económicos desde los años ochenta del siglo XX. Calificado como “populista”, sus críticos dentro y fuera del gobierno plantearon la necesidad de sustituirlo por un nuevo modo de operar, en el que la rentabilidad y la recuperación de lo prestado a los usuarios se garantizaran mediante la solvencia comprobada de quienes recibieran los créditos. Dicha lógica fue ganando terreno en los organismos de vivienda del Estado, en gran medida impulsada por las condiciones pactadas con organismos internacionales, particularmente con el Banco Mundial.

De manera más específica, se puede aquilatar lo anterior si nos detenemos a examinar el préstamo otorgado por la institución internacional al Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (Fonhapo) en diciembre de 1989. En el título mismo del préstamo: Low Income Housing Project (02), se expresaba hacia cuál sector de la población mexicana estaba dirigido el financiamiento. La suma de 300 millones de dólares (conforme al documento elaborado por el Banco como proyecto de préstamo) consignaba que la cobertura era de 250 000 viviendas para familias de bajos ingresos.

Al cambio de ese año, el monto total del préstamo equivalía a poco menos de 1 500 millones de pesos mexicanos, los cuales —de acuerdo con los cálculos más sencillos— arrojaban 6 000 pesos por familia, cantidad que difícilmente podría considerarse como cercana al enganche para una vivienda mínima de interés social, a precios de ese tiempo. Debe reconocerse, empero, que el Fonhapo hizo un esfuerzo destacado a fin de proporcionar créditos para mejoras, incluso para viviendas terminadas, de sectores con bajos y muy bajos ingresos. Sin embargo, los alcances reales en la ejecución de la acción habitacional del Fonhapo estuvieron muy distantes de ese cuarto de millón de “acciones de vivienda” durante los cuatro y medio años comprendidos en dicho proyecto de crédito (de finales de 1989 a mediados de 1995). Ello a pesar de que el funcionamiento de tal entidad del Estado mexicano operó con otras fuentes de financiamiento y no sólo con los créditos otorgados por el Banco Mundial.

No obstante, en términos de política habitacional quizá lo más decisivo que trajo consigo ese financiamiento fue la insistencia del Banco en la eliminación de los subsidios a las familias a las cuales se proporcionan créditos para vivienda. En el afán por mantener funcionando las finanzas del organismo mexicano sobre la base de la rentabilidad, y en apego al comportamiento determinado por la oferta y la demanda, el mercado llegó a desempeñar un papel determinante. En virtud de ello, la tarea del Estado en materia de política habitacional ha quedado convertida, de manera casi exclusiva, en la de un mero propiciador o “facilitador” (como afirma acertadamente una investigadora)<sup>17</sup> para el funcionamiento de las empresas privadas, desarrolladoras de la vivienda de interés social.

### VIII. CONCLUSIONES

Los empréstitos otorgados a cualquier gobierno tienden —en mayor o menor grado— a comprometerlo más allá del cumplimiento de la deuda contraída y el pago de sus correspondientes intereses. En

<sup>17</sup> Claudia Puebla, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México* (México: El Colegio de México, 2002).

efecto, todo endeudamiento oficial supone de manera inevitable otras obligaciones entre las que se encuentran las de tipo moral, jurídico (y, desde luego, las de índole política), frente a sus acreedores. La capacidad de éstos para proponer desde sugerencias o recomendaciones en materia de políticas públicas, puede ampliarse hasta traducirse en la imposición de planes de ajuste, abandono de programas o, más aún, en la obligación de llevar a cabo un replanteamiento profundo de las estrategias económicas, políticas y sociales. Los créditos que el Banco Mundial ha otorgado al gobierno federal mexicano para apoyar sus programas de vivienda y desarrollo urbano —que aquí hemos revisado—, distan mucho de ser la excepción a la consideración inicial de este párrafo. Ello se corrobora más aún si recordamos que alguno de esos créditos fue concedido de manera expresa para reformular radicalmente las funciones y modos de operar de uno de los organismos estatales de mayor importancia en materia de vivienda en nuestro país.

Asimismo, en las páginas anteriores se revisaron algunos de los créditos otorgados por el Banco Mundial; en ellos, las exigencias del organismo apuntaban hacia la búsqueda de la eficacia y la rentabilidad en los programas de vivienda pública. Argumentar en contra de esos objetivos no es una postura que de entrada se antoje muy congruente. Sin embargo, cuando se trata de políticas sociales, tales supuestos de racionalidad económica pierden su neutralidad y conducen a formular dudas en torno a las posibles ventajas que ofrezcan para la población de menores ingresos en el país, principal destinataria de tales políticas. En particular, dichos predicamentos surgen con mayor peso cuando se reflexiona sobre las medidas tomadas acerca de la rentabilidad en los esquemas financieros, así como de las conducentes a la cancelación de los subsidios directos o indirectos en programas de vivienda pública. Es necesario recordar que —más allá de las intenciones de los analistas del Banco Mundial— este género de medidas se convierte de manera inevitable en uno de los principales mecanismos de exclusión social, como se procuró mostrar en el presente trabajo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Boils, Guillermo. 1995. *Diseño y vivienda pública en México. Prototipos habitacionales de cuatro organismos de vivienda en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Connolly, Priscilla. En prensa. *The National Popular Housing Fund (Fonhapo)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Fox, Vicente. 2001. "Anexos". *Primer Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- Ianni, Octavio. 1997. *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2002. *Estadísticas sociodemográficas*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Puebla, Claudia. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México: El Colegio de México.
- Pugh, Cedric. 1994. "Mexico: Housing Reform under Structural Adjustment 1982-1993". Sheffield: Sheffield University (documento inédito).
- Rivero, Oswaldo de. 2001. *El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI*. Lima, Perú: Fondo de Cultura Económica.
- Schteingart, Martha, y Marlene Solís. 1995. *Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/El Colegio de México/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- World Bank. 1999. *Loan Agreement with Mexican Government to Reestructurate FOVI*. Washington, D. C.: World Bank Documents and Projects.

World Bank. 2002. *Mexico. Lending Projects (Lista de 219 proyectos de préstamos concertados entre el gobierno mexicano y el Banco Mundial)*. Washington: The World Bank Group, actualizada al 19 de agosto.

Recibido: 2 de septiembre de 2002.

Aceptado: 31 de octubre de 2003.