

14 de septiembre de 1998

**LA VIVIENDA POPULAR, OTRO PROBLEMA SOCIAL
Y FINANCIERO APLAZADO**

David Ibarra

LA VIVIENDA POPULAR, OTRO PROBLEMA SOCIAL Y FINANCIERO APLAZADO

INDICE

	Página
Planteamiento del problema	1
Vertientes de solución	5

LA VIVIENDA POPULAR, OTRO PROBLEMA SOCIAL Y FINANCIERO APLAZADO

Con la implantación de las políticas de corte neoliberal, el manejo macroeconómico ha desplazado de consideración prioritaria a los problemas sectoriales y sociales. Ese descuido explica parte importantísima del resquebrajamiento del sector financiero nacional al situar en condiciones de insolvencia a muchas empresas y deudores. Con este trabajo, la Corriente Renovadora del PRI inicia el examen público de cuestiones microeconómicas y microsociales de relevancia nacional.

Planteamiento del problema

El sector de la construcción normalmente ha sido un elemento clave en el comportamiento de la economía mexicana: es lo suficientemente importante para señalar la dirección del crecimiento económico y también generar demanda de mano de obra en magnitudes que aminoran los problemas de la ocupación nacional.

Cuando la economía inicia un auge, éste es el sector que primero lo indica, y cuando comienza un receso es igualmente el primero que así lo pronostica. Además, la construcción --sobre todo la de vivienda social-- registra un bajo componente de insumos importados, por consiguiente puede expandirse sin crear mayores tensiones directas en las cuentas comerciales externas. Es la rama económica que tiene la importantísima función de organizar la formación de capital y con otros productores (cemento, vidrio, siderurgia) representa entre el 40% y 60% del esfuerzo inversor del país. Asimismo, por ser actividad intensiva en el uso de mano de obra tiende a subsanar los intensos desajustes entre oferta y demanda en el mercado de trabajo. En parte, por eso mismo, es poca su incidencia inflacionaria directa: el índice del costo de la construcción subió 109% entre 1993 y 1995, mientras el índice nacional de precios al consumidor lo hizo en 134% en igual período. Finalmente, la edificación de viviendas y la reducción de los déficit

habitacionales, atiende a una de las demandas más intensamente sentidas por la sociedad civil.

En México el enorme déficit de viviendas (5 a 7 millones), refleja fallas de financiamiento que esperan solución urgente. Las raíces fundamentales del problema son rezagos históricos acumulados y la tendencia divergente de los salarios y de las tasas de interés. Entre 1993 y 1997, los intereses reales acumulados (CETES a 28 días) suman 39%, mientras los salarios también reales del sector manufacturero descienden 24%. Esa brecha acrecentó en más del 50% la carga del servicio de los préstamos hipotecarios con relación al ingreso de los asalariados y en proporción semejante afectó a los perceptores de sueldos. Por lo demás, al estar vinculado el comportamiento de los ingresos de las instituciones de vivienda al de los salarios, se ha provocado su gradual empobrecimiento.

Por eso y debido a otros factores, se margina a contingentes crecientes de trabajadores, se acumulan carteras vencidas y creado un severo estrangulamiento en la canalización de recursos a la vivienda. En términos reales, el crédito conjunto de la banca comercial y la de desarrollo cayó 22% entre 1995 y 1997 y, el destinado a la vivienda de interés social, registra un descenso todavía más brusco (35%). Que el peso de las hipotecas en la economía familiar de los trabajadores se incremente en esas proporciones y que el crédito se limite tan drásticamente, representan no sólo un caso de injusticia distributiva, sino un estrangulamiento financiero mayúsculo que hace inaplicable el Artículo 123 de la Constitución.

Aparte de experimentar muy de cerca los dilemas señalados, hay otra cuestión delicada en el saneamiento del INFONAVIT que se manifiesta en la descapitalización del ahorro individualizado de los trabajadores, al cubrirles una tasa de interés no sólo negativa (en promedio inferior al 50% de la que pagan las Afores) y en guardar fidelidad

a una opción estratégica contraria a la adoptada en la reforma del Seguro Social. La Ley de 1992 del INFONAVIT que lo transformó en Institución hipotecaria --no constructora-- establece dos objetivos básicos en alto grado contrapuestos: cubrir tasas reales de interés al ahorro de los trabajadores y conceder créditos en condiciones más favorables que el mercado

Hasta hoy, prevalecen subsidios cruzados que benefician a los trabajadores de menor ingreso y a quienes reciben la vivienda a costa de los ubicados en lista de espera (ya que tasas pasivas y activas están muy por debajo de las de mercado en cifras próximas al 50%). Sin duda, se trata de un criterio hartamente distinto al que llevó a individualizar las cuentas de ahorro de los trabajadores y a instaurar las Afores. Sin embargo, eliminar esos subsidios, esto es, fijar tasas de mercado a los ahorradores y a los beneficiarios del INFONAVIT, además de cambios legislativos de envergadura, forzaría a realizar transferencias fiscales importantísimas para reconstituir las reservas individuales, así como para cubrir el diferencial entre las viejas y las nuevas tasas de interés de los préstamos vigentes. De otra suerte, ahorros menguados y altas tasas de interés de mercado, multiplicarían los créditos incobrables o reducirían drásticamente el volumen de préstamos, con casi segura marginación de los trabajadores de bajos ingresos. Como en el caso del cambio de régimen de pensiones, aquí tendría que reconocerse un cuantioso déficit cuasifiscal. Además, posiblemente existan carteras vencidas, que tarde o temprano gravitarán también sobre las cuentas públicas, atribuibles al desempleo y a la mayor rotación de los puestos de trabajo en el sector moderno de la economía.

Los escollos que enfrenta el FOVISSSTE son de carácter análogo. De un lado, están numerosos fideicomisos de garantía destinados a cubrir a trabajadores con baja o nula capacidad de pago o fideicomisos irrevocables otorgados a compañías constructoras, en

vez de a derechohabientes. En ese sentido, se sitúan los esquemas de cofinanciamiento (45% FOVISSSTE, 45% bancos, y 10% de enganche de los beneficiarios) que gozan de la garantía de la institución. Junto al problema de que muchos deudores encuentran dificultades para satisfacer el servicio ascendente de los préstamos con salarios encogidos, están los créditos contraídos con Banobras que absorben una proporción exagerada de los presupuestos anuales del FOVISSSTE. Además, las cuentas incobrables no se descargaron a Fobaproa, en parte porque no se ha depurado la cartera y en parte por el carácter estatal del Fondo.

Conforme a la ley, las aportaciones a razón del 5% de los salarios de los servidores públicos debe devolverse a éstos o mantenerse en cuentas individuales que resguarden el valor real de los ahorros. Fallas administrativas han impedido individualizar las cuentas --si se exceptúan años recientes--, existiendo la presunción que hay faltantes importantes en las reservas técnicas. Aún así, se da el hecho paradójico de que el FOVISSSTE cuenta con excedentes líquidos que no se canalizan a satisfacer la demanda habitacional por lo bajo de los techos fijados por la Secretaría de Hacienda.

En el caso del FOVI (fideicomiso del Banco de México), las principales limitantes se refieren a las restricciones presupuestales cada vez más estrechas y, sobre todo, a la falta de interés de la banca comercial por tomar y descontar carteras hipotecarias, singularmente, de interés social.

Otra dificultad financiera se localiza en los programas de reestructuración en UDIS de los créditos hipotecarios. De nueva cuenta el desempleo y salarios que han quedado rezagados de la inflación, dejan a los deudores con cargas financieras insostenibles. Así lo atestigua la cadena de reestructuraciones que viene teniendo lugar.

En los hechos, el ritmo de construcción de la vivienda depende en alto grado de las disponibilidades presupuestales y financieras de las instituciones públicas.¹ Estando ambas erosionadas y en caída los salarios reales, el ritmo de expansión de las inversiones se sitúa muy por debajo de su potencial. En la práctica, la banca comercial frente a riesgos ascendentes y al empantanamiento del Fobaproa tiene cerradas las ventanillas de la vivienda de interés social.

Vertientes de solución

Resolver los círculos viciosos que se viven exigiría una de tres acciones o una combinación adecuada y gradual entre ellas. De un lado, sería prioritario detener el deterioro persistente de los salarios reales. En otra vertiente, habría que reducir los niveles y tendencias alcistas en las tasas de interés que tanto contribuyen a la erosión de los portafolios del sistema bancario. Y la tercera consistiría en reconocer la necesidad de subsidiar en el manejo de los créditos hipotecarios las discrepancias excesivas que surgen entre sueldos y salarios con respecto a la evolución de las tasas de interés. No se trata de medidas populistas; más bien se buscaría subsanar incompatibilidades insostenibles entre los manejos macroeconómicos y microeconómicos que a la postre se reflejan en crear déficits parafiscales --el Fobaproa es el caso prototípico. Estas últimas oscurecen la transparencia de las cuentas públicas, enferma a la banca y crea tensiones sociales insoslayables. Proceder como se hace hasta ahora, llevaría al fracaso a cualquier esquema de reestructuración financiera que se intente o a discriminar al grueso de los trabajadores, sin resolver el problema de las carteras vencidas.

Huelga señalar, además, el imperativo de aliviar el estrangulamiento financiero que afecta enormemente a la construcción de vivienda de interés social. En principio, la

¹ La importancia de estas últimas en el impulso a la vivienda de los trabajadores, deriva de las facultades de descontar el servicio de los créditos directamente de las nóminas laborales. Ello no sólo brinda seguridad en la recuperación de los créditos, sino abate sensiblemente los costos de administración de los mismos.

banca podría financiar muchos más créditos puente e incluso préstamos en firme si se ampliaran los techos presupuestarios, los programas de cofinanciamiento o las garantías de las instituciones nacionales de vivienda. Por igual, las cuentas del ahorro individual podrían usarse sea para reducir el monto de los préstamos y de su servicio o como garantía de flujos ampliados de crédito. Asimismo, podría ensancharse la canalización de recursos de las Sofoles (nonbank-banks), si se flexibilizasen algunas regulaciones y se les apoyase más activamente. En torno a estas cuestiones, Banobras podría jugar un papel más activo y relevante, y servir como banca de respaldo de las instituciones de la vivienda. En cualquier caso, los programas a futuro debieran integrar orgánicamente la promoción del ahorro con el crédito, los subsidios y los plazos de los préstamos.

En lo que toca al INFONAVIT, habría que resolver la incongruencia de planteamientos de política económica con respecto a los que llevaron a la remodelación del sistema de pensiones. Al respecto caben varias opciones. Una consistiría en transformar al INFONAVIT en Afore, venciendo las resistencias de empresarios privados y sindicatos² con individualización de los ahorros y de los intereses que generen, es decir, eliminando los elementos redistributivos del sistema solidarista (entre el 70% y 80% de los créditos se vienen otorgando a trabajadores con cuatro o menos salarios mínimos). Por supuesto, ello obligaría a recapitalizar las reservas individuales -disminuidas por la prevalencia de intereses bajos o negativos-- y a subsidiar programas de vivienda de los estratos de menor ingreso en sustitución de la subvención cruzada existente en la actualidad. Una alternativa distinta podría consistir en disolver el INFONAVIT y pasar las cuentas de los trabajadores --previa reconstitución fiscal de las mismas-- a las Afores,

² Hay además dilemas de orden jurídico y político. El Artículo 123, fracción XII de nuestra constitución política establece la obligación de las empresas a constituir un fondo para proporcionar vivienda cómoda e higiénica a sus trabajadores que será manejado por un organismo (INFONAVIT) con representación tripartita.

donde se crearía un cajón especial destinado a la vivienda de interés social. Aquí se eliminarían también los rasgos redistributivos del régimen vigente, con el peligro de hacer poco atractivo el financiamiento habitacional a los grupos de menor ingreso. Otra posibilidad, políticamente escabrosa de reconocer, consistiría en dejar las cosas como están, aceptar que las finanzas públicas no pueden sustituir a los subsidios solidarios entre grupos de trabajadores, sin perjuicio de tomar acciones dirigidas a elevar eficiencia y reducir los costos de las instituciones de la vivienda. A partir de cualquiera de esas opciones, cabría instrumentar programas integrados que combinaran crédito de la banca comercial con garantías, emisiones de papel de vivienda y estímulos fiscales o crediticios que fortaleciesen los esquemas de cofinanciamiento, así como suprimir ineficiencias y burocratismo.

En el caso del FOVISSSTE, las acciones más urgentes se refieren a la depuración de la cartera de crédito, la creación de las reservas técnicas y la individualización de las cuentas. En tal vertiente, acaso fuese prudente impulsar un programa con incentivos a los derechohabientes a fin de reconstruir con su ayuda los saldos de los aportes y los créditos. Hacia el futuro parecería aconsejable transferir los aportes de los servidores públicos a una institución financiera que se encargara de invertirlos con eficiencia y de manejar las cuentas correspondientes.

En lo que se refiere a las carteras vencidas de banca e instituciones de la vivienda habrá que radicalizar los planteamientos. En vez de prolongar la cadena interminable de reestructuraciones, habría que ofrecer descuentos importantes (40% o más con alguna gradación, como lo recomiendan planteamientos recientes de la Corriente Renovadora y del propio PRI en torno a Fobaproa) a los deudores a fin de compatibilizar la brecha acumulada entre salarios y servicios de la deuda hipotecaria vieja. La propuesta obligaría

a reconocer pérdidas en que ya se ha incurrido y que hoy se expresan en cuentas incobrables. Tendría, además, la ventaja nada desdeñable de eliminar un gran número de préstamos hipotecarios, despejando parte de la maraña financiera que se viene tejiendo.

Una cuestión colateral pero importante sería la de premiar de alguna manera a los deudores cumplidos. De otra suerte se crearían incentivos que promoverían la peligrosa cultura del no pago. Otorgar, por ejemplo, una tasa de interés ligeramente preferencial ayudaría a la banca a retener a la buena clientela y a cancelar los llamados riesgos morales.

Visto a futuro, sería insoslayable cancelar la convivencia de disponibilidades líquidas no utilizadas en los organismos de vivienda con techos presupuestarios que acotan el cumplimiento de los programas aprobados. Usar el gasto de instituciones sociales, como instrumento complementario de ajuste macroeconómico conduce al desorden sectorial y microeconómico y, en este caso, a acentuar el desamparo distributivo de los grupos mayoritarios de la población. Asimismo, se justifica emprender programas de regularización de los derechos de propiedad que frecuentemente obstaculizan los accesos al financiamiento sobre todo en asentamientos irregulares, susceptibles de ser mejorados. Cabría también revisar los criterios de asignación de recursos a los distintos programas (reestructuración de créditos, nueva vivienda, autoconstrucción y mejoramiento habitacional, vivienda progresiva, etc.).

Asimismo, hay acciones complementarias que podrían aliviar los estrangulamientos descritos. Con alguna garantía del FOVI u otro organismo gubernamental sería factible acceder a recursos financieros externos de largo plazo, con tasas nominales sensiblemente más bajas que las de los mercados nacionales. Ese tipo de programas podría beneficiar a las empresas maquiladoras y reducir presiones

demográficas acumulativas singularmente en la frontera norte. El riesgo cambiario sería menor ya que se trataría de empresas con flujos en dólares, mientras se contribuiría a estimular la formación de asentamientos permanentes de la mano de obra y a limitar la rotación innecesaria de personal en las empresas. Hacia el futuro, eso mismo impulsaría la formación de un mercado secundario de carácter hipotecario y auspiciaría la organización de “*joint ventures*” atractivas.

En materia de racionalización de gasto, es conveniente enderezar las técnicas de construcción de viviendas a reducir costos directos al implantar sistemas de programación modular, de uso de materiales locales, de prefabricados y de ahorro de energéticos en las nuevas construcciones que aprovechen la existencia de economías de escala y de innovaciones conocidas. En más de un sentido, el fomento regulado a la autoconstrucción y al mejoramiento de las viviendas precarias, permitiría multiplicar los beneficios de los financiamientos.

Al propio tiempo, en vez de alentar el crecimiento extensivo de los centros urbanos en las ciudades mayores del país, habría que dar preferencia a la regeneración de zonas decadentes y acrecentar la densidad de retención demográfica de las mismas. Se trataría de programas autofinanciables a partir de la garantía inmobiliaria de los terrenos y de la generación inmediata de plusvalías. Además, se ahorraría el grueso de las inversiones en la dotación de servicios básicos y se detendría el deterioro de zonas cada vez más amplias de las ciudades.

En resumen, hay amplio campo en materia de apoyo, reorientación y focalización de los esfuerzos gubernamentales en favor de la vivienda de interés social. Con todo, el esfuerzo principal cabría enderezarlo a resolver rezagos añejos y dilemas transicionales

de cuño reciente que llevan al descuido de lo social en el diseño y la instrumentación de la política económica.