

sección nacional

La vivienda en México: una historia en construcción

La vivienda es un producto multidimensional con profundas implicaciones socioeconómicas que ocupa un lugar primordial entre los satisfactores humanos y representa, por tanto, uno de los principales indicadores del desarrollo. La vivienda cumple la función básica de brindar protección frente a los elementos naturales (sol, lluvia, viento) y, cuando se dispone de servicios de agua potable, contra los agentes patógenos. También es el espacio de la intimidad, donde se cultivan las relaciones familiares, se mira el mundo, se cobra identidad territorial y se reponen las energías físicas y mentales mediante la alimentación, el reposo y el ocio.¹

Además, la necesidad habitacional tiene gran importancia en el sistema económico. La vivienda no es sólo un espacio vital sino también una inversión y una mercancía. Para el grueso de las familias representa la propiedad más importante que logran acumular. La suma de la inversión familiar respectiva forma parte, junto con la construcción no residencial y la maquinaria y el equipo, de lo que en la contabilidad nacional se consigna como formación bruta de capital fijo, es decir, el patrimonio global y la riqueza tangible de los países. Como la producción de todo bien de capital duradero, la vivienda per-

mite crear un acervo que aumenta con las nuevas inversiones y disminuye conforme transcurren los períodos de vida útil. A diferencia de la maquinaria y el equipo, la vivienda se considera un bien de capital improductivo.²

La vivienda es también una mercancía y, como tal, está sujeta a las fuerzas del mercado (imperfecto por las características del producto). Por el lado de la oferta, destaca su alto costo relativo. Proporcionar vivienda a una sola familia requiere recursos muy superiores a su ingreso anual, por lo cual es menester una cuantiosa acumulación de dinero en efectivo para pagar el terreno, los materiales de construcción, la mano de obra, la maquinaria y el equipo y el tiempo para edificarla.

El financiamiento es un elemento fundamental de la oferta;³ no se trata de un capital ordinario, sino de uno que debió superar otras alternativas de inversión más rentables y está dispuesto a participar en un mercado sometido a normas, prácticas e instituciones encaminadas a conciliar la oportunidad de obtener ganancias y satisfacer la demanda del bien máspreciado de las familias. En la oferta debe incluirse la disponibilidad de terrenos adecuados, con ciertas características físicas y legales, bien ubicados y con un mínimo de

servicios provenientes de las inversiones en infraestructura: vías de comunicación, drenaje, agua, electricidad y líneas telefónicas.

La demanda es sinónimo del concepto necesidades de vivienda, es decir, la cantidad de habitaciones requeridas para atender el derecho de la población a contar con una morada digna;⁴ incluye todas las viviendas que brindan un mínimo de bienestar, el acervo de existencias y las que se requieren para que todos los habitantes disfruten de aquél. Si bien la demanda de vivienda parece infinita, ya que cuesta trabajo imaginar una satisfacción plena, la demanda efectiva o solvente corresponde a la de las familias con ingresos suficientes para la compra o el arrendamiento de vivienda. Si el alto costo de la inversión es el factor determinante en la oferta habitacional, el ingreso familiar lo es en la demanda. La vivienda deficiente, por ejemplo, se correlaciona principalmente con los bajos ingresos.

Una paradoja del mercado de vivienda es que el producto es un bien de capital costoso pero a la vez un bien de cierto tipo de consumo e improductivo. Se trata de un satisfactor básico para el bienestar social, pero los demandantes suelen contar con un ingreso limitado. La imperfección del mercado de vivienda suscita la acción de

1. Smith Wallace, *Sociología y economía de la vivienda*, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, Editorial Pax-México, 1973, pp. 3-8.

2. Pedro Vuskovic, *Los instrumentos estadísticos del análisis económico*, Libros del CIDE, México, 1984, p. 42.

3. Smith Wallace, *op. cit.*

4. Elba González y Julio Boltvinik, *La vivienda en México*, Presidencia de la República, México, 1982, p. 58.

un conjunto de instituciones especializadas públicas o privadas, así como de regulaciones específicas. Aun en Estados Unidos, donde opera el mercado de capitales más desarrollado, el financiamiento para la vivienda no se considera un asunto comercial sino más bien social.⁵

Los constructores privados de vivienda difícilmente pueden satisfacer necesidades no respaldadas por un poder adquisitivo suficiente. La participación del sector público en la oferta habitacional es clave tanto en favor de los grupos sociales de ingresos bajos e incluso medianos, por medio de diversos instrumentos, como inversiones directas, financiamiento, estímulos fiscales y obras de infraestructura. En suma, según los teóricos de la vivienda, con los subsidios el Estado modifica la naturaleza de la demanda y de la oferta.⁶

El de la vivienda es un problema mundial, pero en las economías en desarrollo cobra proporciones mayúsculas. En éstas, dos factores de peso son la crónica escasez de capital que, junto al carácter residual de la inversión en vivienda, obliga a concentrar los recursos disponibles en actividades productivas, y los magros ingresos personales medios que impiden solventar la deuda de largo plazo necesaria para cubrir el alto costo de una vivienda. El desposeído no la adquiere porque carece de medios para hacerlo y la oferta es débil porque los márgenes de rentabilidad no resultan atractivos. Como resultado de este círculo vicioso, el sector público debe asumir la tarea de reasignar los recursos para mitigar las carencias habitacionales.

Una parte de la población afronta su necesidad de vivienda sin contar con las condiciones mínimas de protección, higiene, privacidad y comodidad, carencias que a menudo están acompañadas de problemas de ubicación y tenencia. Es el caso de las "ciudades perdidas" y de los asentamientos marginados en las áreas rurales, reflejos fieles de la pobreza.

Por lo demás, la vivienda es un producto de gran arrastre para el resto de la economía, intensivo en mano de obra y vinculado con 42 ramas de actividad (entre ellas las fabricantes de cemento, ladrillos, acero, plástico, aluminio, vidrio, madera y recubrimientos, así como los servicios de diseño e ingeniería).⁷

5. Smith Wallace, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. Macro Asesoría Económica, *Panorama Sectorial*, México, 1999, p. 100.

La edificación de vivienda es la actividad más importante de la industria de la construcción, aun cuando en las cuentas nacionales no se registran los aportes de la autoconstrucción y de cuya magnitud puede ofrecer una idea la diferencia entre la variación del inventario habitacional y el número de financiamientos para vivienda. En México el segmento formal de la vivienda ha contribuido en los últimos años con cerca de 2.3% del valor agregado de la economía nacional y alrededor de 53%, en promedio, del correspondiente a la construcción.

ANTECEDENTES

Hace tiempo el problema de la vivienda se definió como un desafío atroz para México.⁸ Según datos del Censo de Población y Vivienda de 1995, poco más de 15% de las viviendas del país todavía tenía piso de tierra, 25% no contaba con drenaje entubado, 54.4% no disponía de agua entubada y 6.7% carecía de energía eléctrica.

Las tareas pendientes para aliviar esos rezagos cualitativos, así como para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda habitacional, resultan mayúsculas. No obstante, un breve examen de la evolución sectorial revela que los esfuerzos realizados han sido considerables, aunque a todas luces insuficientes. Por las características peculiares del producto vivienda y la crónica escasez de capital, en México una parte significativa de la construcción de vivienda nueva se ha realizado mediante la intervención estatal. La mayoría de los recursos ha sido de origen privado,⁹ pero la gestión la ha orientado el Estado. Otra parte, quizá cuantitativamente más importante, ha correspondido a la autoconstrucción y en ella predomina la vivienda precaria.

El quehacer del Estado comprende acciones directas de construcción de conjuntos habitacionales por medio de organismos públicos federales; acciones políticas relacionadas con la tenencia, la valorización y el uso de la tierra, así como el establecimiento y la administración de

8. Rafael González Rubí, "La vivienda: un desafío atroz", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 7, México, julio de 1984.

9. Beatriz García y Claudia Puebla, "El Informativo en el contexto de las políticas habitacionales", en Martha Schteingart y Boris Graizbord, *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México*, Centro de Estudios Demográficos, El Colegio de México, 1995, p. 28.

reservas territoriales, el desarrollo de asentamientos humanos, la producción de insumos para la construcción y la regulación inquilinaria,¹⁰ y la que gradualmente se tornó en la acción más importante: el financiamiento. La insuficiencia de vivienda, se afirma, es un efecto; la insuficiencia financiera es la causa.¹¹

La piedra angular del sistema de producción de vivienda nueva en México es la obligación patronal, estipulada por la Constitución de 1917, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores. Durante mucho tiempo esta disposición constitucional fue letra muerta, pero quedó claro que no se dejaría a las fuerzas del mercado la formidable tarea de dotar de vivienda a vastos grupos sociales.

En las tres décadas siguientes a la promulgación de la carta magna, sin embargo, las acciones estatales en materia de vivienda fueron moderadas. Una de las primeras de cierta importancia fue la instrumentación, en 1925, de un programa de crédito y construcción habitacional para empleados federales, a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, precursora del actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1934 el gobierno federal facultó al entonces Departamento del Distrito Federal para construir viviendas para sus empleados de menores ingresos y, en el mismo año, se creó el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (Banhuop), ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), con la encomienda de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y destinarlos a vivienda e infraestructura.¹² En 1943 se fundó el Banco de Fomento a la Habitación (el cual fue absorbido por el Banhuop cuatro años después), como preludio de una intervención más amplia del Estado para atender la demanda de vivienda popular, más allá del precepto constitucional que ciñó las acciones a la relación obrero-patronal.

En 1954 se intensificó la intervención estatal en el sector al fundarse el Instituto Nacional de la Vivienda, considerado como "uno de los mayores avances de gobierno en la materia". Sus funciones principales fueron las de promover y desarrollar programas de construcción y mejoramiento

10. Rafael González Rubí, *op. cit.*

11. Rafael Catalán Valdés, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 60.

12. Rafael González Rubí, *op. cit.*

habitacional para atender la demanda de los grupos de bajos ingresos tanto en las zonas rurales cuanto en las urbanas y, lo que constituyó el primer intento al respecto, coordinar las actividades afines de los organismos públicos.¹³ Por entonces sólo 20% de las casas se había construido principalmente con materiales sólidos y 50% era de adobe. Las labores de ese organismo para el mejoramiento habitacional incluyeron la entrega de financiamientos menores para ese uso, no para la construcción completa de vivienda.

Con la reforma de 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se abrió paso a medidas de estímulo a la inversión privada y a los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario para canalizar 30% de los recursos de las instituciones crediticias a operaciones de vivienda de interés social y ampliar los préstamos respectivos hasta 80% del valor del inmueble si se contaba con el apoyo de organismos públicos.¹⁴ Además se instituyeron, por medio del Banco de México, el Programa Financiero de Vivienda y los fideicomisos Fondo de Operación y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Al Fovi se le asignó la tarea de financiar la construcción, compra o mejora de vivienda nueva y usada, así como la de otorgar garantías parciales para préstamos por conducto de los intermediarios financieros; su operación generó un cuantioso flujo crediticio para la vivienda en el mercado abierto, accesible siempre que se contara con un ingreso suficiente para cubrir los pagos.

Según la información censal, el número de viviendas en el país creció de casi 3.9 millones en 1939 a cerca de 8.3 millones en 1970, lo cual significó un incremento aproximado de 113% (unos 4.4 millones). De 1944 a 1970 se financiaron 240 979 viviendas, 68.3% por cuenta de organismos públicos y 31.7% en el marco de programas financieros de la banca privada. Entre los primeros destacaron las operaciones de la Dirección de Pensiones Civiles del ISSSTE (19.3% de los financiamientos totales) y del Banhuop-Banobras (16.9%).

En lo que toca a la calidad de las viviendas, los datos censales muestran que en 1970 apenas 44% de las viviendas contaba con paredes de materiales sólidos predominantes, como tabique o ladrillo, y el

C U A D R O 1

MÉXICO: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PÚBLICO,¹ 1947-1979

	1947-1964	1965-1970	1971-1979	1947-1979
Pensiones civiles-ISSSTE	45 302	1 300	4 375	50 977
Indeco	10 600	3 800	62 695	77 095
Banhuop-Banobras	24 098	16 664	19 550	60 312
Fovi (acción directa)	- 15 572	5 956	21 528	
Departamento del Distrito Federal	11 700	6 000	32 198	49 898
Infonavit	-	-	213 785	213 785
Fovissste	-	-	60 811	60 811
Banca privada	-	76 443	106 689	183 132
Otros	29 500	-	4 985	34 485
Total	121 200	119 779	511 044	752 023

1. Se incluyen los apoyos prestados por los bancos privados.

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo I, p. 129.

resto era de materiales ligeros, naturales o precarios (30.1% adobe, 15.9% madera, 5% embarro y 4.8% de otro tipo). Además, sólo 38.7% disponía de agua entubada, 58.5% no contaba con drenaje y 41% carecía de servicio eléctrico.

A principios de los setenta, en medio de crecientes presiones sociales y ante los insatisfactorios resultados de la acción habitacional para atender las crecientes necesidades de vivienda, acentuadas tanto por la expansión demográfica cuanto por fenómenos como las migraciones masivas de las zonas rurales a las urbanas, se crearon el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), en lugar del Instituto Nacional de la Vivienda; el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), sucesor de la Dirección de Pensiones Civiles de ese Instituto.

Los fondos del Indeco, constituido en 1971, provinieron de aportaciones federales, estatales y municipales, así como de patronatos, comités locales y fideicomisos de la banca privada. Sus objetivos principales fueron contribuir a la solución del problema habitacional, procurar la regeneración de las zonas deprimidas y promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas. Los recursos del Infonavit, creado en 1972, procedieron de la aportación patronal obligatoria equivalente a 5% del salario de los trabajadores, estipulada en sendas reformas al artículo constitucional y a la Ley Federal del Trabajo. Entre los propósitos del organismo sobresalen los de operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato suficiente para comprar, construir, ampliar o mejorar

su vivienda; saldar pasivos adquiridos por los conceptos anteriores, y coordinar y financiar programas de construcción habitacional.

A tono con la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, la gestión del Infonavit es tripartita, es decir, en la toma de decisiones participan representantes de los sectores público, privado y social. Para el Fovissste se estableció un modelo de aportaciones similar al de Infonavit, pero por la calidad patronal del gobierno la gestión es bipartita.

Con esta reorganización institucional creció con más rapidez el número de financiamientos para vivienda, aunque no tanto como para abatir el enorme déficit habitacional. El cuadro 1 muestra que de 1971 a 1979 los financiamientos para vivienda sumaron 511 044, lo cual significó que en esos nueve años dichos créditos equivalieron a 2.12 veces los asignados en el período 1947-1970. De tales préstamos, 41.8% estuvo a cargo del Infonavit y correspondió principalmente a la promoción y el financiamiento directo de conjuntos habitacionales de la línea I. Los programas financieros del Fovi y la banca privada aportaron 20.9%, el Indeco contribuyó con 12.3% y el Fovissste con 11.9 por ciento.

El levantamiento censal de 1980 registró cerca de 12.1 millones de viviendas (unos 3.8 millones más que en 1970), de las que 56.1% tenía paredes de tabique o ladrillo, 21.3% de adobe y 22.6% de materiales precarios, como embarro, madera, láminas de asbesto, cartón y de desechos (véase el cuadro 2). En cuanto a la disponibilidad de servicios internos, sólo 49.9% de las viviendas contaba con agua potable entubada, 42.8% no tenía

13. *Ibid.*

14. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 28.

C U A D R O 2

México: viviendas por material predominante en las paredes, 1950-2000

	Total	Tabique o ladrillo	Adobe	Otros ¹
1950	5 259 203	13.7	41.6	44.7
1960	6 409 096	24.1	49.7	26.2
1970	8 286 369	44.2	30.1	25.7
1980	12 074 609	56.1	21.3	22.6
1990	16 035 233	69.5	14.6	15.9
1995	19 403 409	75.7 ^a	24.3 ^b	—
2000	21 948 060	n.d.	n.d.	n.d.

1. Incluye madera, embarro y otros materiales.

a. Se refiere a materiales sólidos como ladrillo, block, piedra, cantera o cemento. b. Incluye carrizo, bambú, palma, embarro, madera, lámina de asbesto o metálica, material de desecho y lámina de cartón. n.d.: no disponible.

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, p. 130.

drenaje y 21.8% carecía de energía eléctrica.

NUEVOS CIMENTOS DEL ENTORNO ECONÓMICO

Durante los ochenta languideció en México el modelo económico fincado en la intervención activa del Estado y, en medio de severas dificultades, se sentaron las bases para el advenimiento de otro en que el mercado asumió el papel principal. Con la crisis de la deuda externa en 1982 llegó a su fin la senda de crecimiento seguida durante varios decenios con una relativa estabilidad de precios y bajas tasas de interés.

El sector de la vivienda no escapó a los efectos del vacilante desempeño ulterior de la actividad económica general (cuyos momentos más críticos se registraron en 1983, 1986 y 1995, cuando el PIB global cayó 4.2, 3.8 y 6.2 por ciento, respectivamente), ni a la pérdida de estabilidad macroeconómica manifiesta en las altas tasas de inflación (101.9% en 1983, 116.8% en 1988 y 52% en 1995), el aumento espectacular de las tasas de interés, los desequilibrios presupuestarios, el abatimiento de la inversión pública y las penurias del sistema bancario.

La presión del enorme rezago habitacional, sin embargo, obligó a redoblar esfuerzos en el sector de la vivienda. Las tasas de interés aplicadas a los créditos, por ejemplo, no se ajustaron de modo fatal a los índices inflacionarios; el gobierno federal canalizó cuantiosos recursos al mejoramiento de la vivienda y de la vivienda progresiva; se buscó avanzar hacia la

integración de un sistema nacional de construcción de vivienda, y se abrieron crecientes espacios a la participación del capital privado.

Poco antes de estallar la crisis de la deuda externa, en 1981 se creó el Fondo Nacional para la Habitación Popular (Fonhapo) para canalizar créditos a los trabajadores no asalariados de escasos recursos. Los programas del organismo se encaminaron a fomentar el mejoramiento de viviendas, la construcción por etapas y la dotación de servicios básicos, lo cual distinguió al Fonhapo de las instituciones orientadas a los programas de vivienda terminada y le permitió emprender acciones con un menor costo unitario y operar con tiempos de gestión muy breves.¹⁵ Este tipo de financiamiento y los asignados para la vivienda progresiva se incrementaron desde 1986 a raíz de los proyectos sectoriales instrumentados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), antecesora inmediata de la actual Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Programa Solidaridad (hasta 1994) y el Programa de Autoconstrucción de Crédito a la Palabra (hasta 1998), entre otros.

Una de las acciones que atemperó los estragos de la crisis económica y financiera fue el robustecimiento de los recursos del Fovi, mediante la elevación en 1982 del encaje legal de la banca nacionalizada de 3 a 6 por ciento.¹⁶ También en ese año se creó la Subsecretaría de Vivienda como parte de la Sedue y luego de la Sedesol,

15. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 156.
16. Beatriz García y Claudia Puebla, *op. cit.*, p. 29.

con la tarea de coordinar las acciones de las entidades y los organismos de vivienda.

En 1984 se promulgó la Ley Federal de Vivienda, en la que se implantó el Sistema Nacional de Vivienda (SNV) como un conjunto integrado de relaciones jurídicas, económicas y sociales que encauza las actividades de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda. A comienzos de los noventa se trazó, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Programa Nacional de Vivienda (PNV), orientado a elevar la eficacia de los organismos del sector y a mejorar las formas de operación encaminadas a abatir los subsidios sectoriales. Al SNV se articularon el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y los fondos sectoriales, sobre todo mediante programas de cofinanciamiento.

Tras dos décadas de experiencia y con un fuerte problema de descapitalización tanto por la escasa recuperación crediticia cuanto por el cambio de reglas en el sistema económico, plasmadas en el PNV, en 1992 el Infonavit formalizó importantes cambios en su sistema de financiamiento. En primer término se "pasó de un período de elevado subsidio, donde la recuperación llega a niveles irrelevantes, a otro en el cual se elimina el subsidio intentando una recuperación total en términos financieros".¹⁷ Además, a fin de disminuir las prácticas clientelares de asignación de créditos, se dispuso la gestión individual de todos los créditos institucionales y su otorgamiento con base en un sistema de puntuación resultante del salario integrado, la edad, el saldo de la subcuenta respectiva en el SAR, la cantidad de aportaciones y el número de dependientes económicos.¹⁸ Con igual propósito se estableció el sistema de subastas, mediante el cual las empresas ganadoras asumen la responsabilidad de proyectos habitacionales, los riesgos del proceso constructivo y la colocación de viviendas entre los derechohabientes acreditados.¹⁹ El principal organismo público del sector, así, se alejó aún más de las actividades de construcción y dedicó más esfuerzos a la administración financiera.

Hacia 1992 el Infonavit operaba dos programas con cinco tipos de líneas de crédito para el financiamiento y la construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (línea 1); el otorgamiento de créditos individuales para la compra de vivienda

17. *Ibid.*, p. 52.
18. *Ibid.*, pp. 40 y 41.
19. *Ibid.*, p. 41.

C U A D R O 3

MÉXICO: CRÉDITO PARA VIVIENDA POR TIPO DE PROGRAMAS Y ORGANISMOS, 1983-1999

Concepto	1983-1995	1996-1999
<i>Organismos</i>	4 489 279	1 714 568
Infonavit	1 039 680	470 450
Fovi	342 211	199 448
Banca	850 576	12 029
Fovissste	332 721	85 764
Fonhapo	532 044	42 015
Fovimi-Issfam	18 050	2 152
Fividesu	129 706	10 957
Banobras	75 344	29 438
Institutos estatales	185 442	211 122
Otros organismos	983 505	651 193
<i>Por tipo de programa</i>	4 489 279	1 714 568
Vivienda terminada	2 180 030	339 856
Vivienda progresiva	386 544	67 397
Lotes con servicios	218 230	36 440
Mejoramiento de vivienda	1 254 244	817 743
Otras líneas	459 231	453 132

Fuentes: De 1983 a 1988, Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, 1993, pp. 588-590. De 1989 a 1999, Poder Ejecutivo Federal, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, 1999, p. 262.

a terceros (línea II); la construcción de vivienda en terreno propio (línea III); el mejoramiento o ampliación de vivienda (línea IV), y el pago de pasivos (línea V). Tradicionalmente el más importante fue el primero, tanto por concentrar el grueso de los créditos (85.7% en 1991) como por contribuir más contra el déficit habitacional.

Con la reforma institucional de 1992 la línea I se transformó en el sistema de subasta de financiamiento para la construcción de viviendas. La línea II adquirió dos modalidades: los paquetes de vivienda nueva, correspondientes a conjuntos habitacionales construidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto y ofrecidos a los derechohabientes que reúnen los requisitos y al mercado abierto, y la compra individual, por parte del acreditado, de una vivienda nueva o usada.²⁰ La información disponible no permite precisar las contribuciones respectivas a la construcción de vivienda nueva, pero lo cierto es que de 1992 a 1999 se otorgaron 233 970 créditos de la línea I y 566 600 de la línea II. Respecto a las instituciones privadas quizá las principales novedades en los años noventa fueron la aparición de las sociedades financieras de objeto limitado

20. *Ibid.*, p. 34.

(Sofoles) y el desarrollo de empresas de autofinanciamiento. Las primeras no pueden captar ahorro directo del público, lo que las obliga a buscar otras fuentes de financiamiento y una gran parte de sus recursos proviene del Fovi. Las empresas de autofinanciamiento inmobiliario agrupan a cierto número de consumidores que realizan depósitos periódicos a un fondo común constituido en un banco o afianzadora, administrado por un fideicomiso y los créditos se asignan por sorteo o subasta de pagos anticipados.²¹

De 1983 a 1995 los financiamientos de diverso tipo a la vivienda sumaron cerca de 4.5 millones, cantidad equivalente a unas cinco veces los otorgados en el período 1947-1979 (véase el cuadro 3). El organismo más activo fue el Infonavit (con 23.2% de los créditos), seguido de las instituciones bancarias (18.9%), el Fonhapo (11.9%), el Fovi (7.6%) y el Fovissste (7.4%); la participación conjunta de otras entidades ascendió a 21.9%. Por tipo de programas, 48.6% de los financiamientos totales se destinó a vivienda terminada, 27% al mejoramiento de ella, 8.6% a vivienda progresiva y 4.9% a la adquisición de lotes con servicios.

Con base en un conteo intercensal se informó que en 1995 había en total poco más de 19.4 millones de viviendas en el país, de las cuales 75.7% se construyó con materiales sólidos y 24.3% con materiales ligeros naturales y precarios; aun cuando 54.4% disponía ya de agua entubada, más de 25% no contaba aún con drenaje, 6.7% no recibía energía eléctrica y en 15.4% el piso era de tierra.

De acuerdo con los *Resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda*, en 2000 el total de viviendas mexicanas ascendió a 21 948 060 y las habitaron 97 022 625 personas, con un promedio de 4.42 ocupantes por vivienda; respecto a 1995, el inventario habitacional aumentó en algo más de 2.5 millones de viviendas.

Otros datos dan cuenta de que en el período 1996-1999 se otorgaron 1 714 568 financiamientos, de los que 27.4% fueron dados por el Infonavit. Pero el cambio más notorio en este aspecto correspondió a los tipos de financiamiento. Si bien el Infonavit en 1999 otorgó 50% más créditos que los entregados en promedio durante los seis años previos, al programa de vivienda terminada, tradicionalmente mayoritario, co-

21. Infonavit, "El Infonavit y el impulso a la vivienda en México", <www.infonavit.gob.mx/2000>, p. 9.

respondió sólo 19.8% de los créditos y se destinaron al mejoramiento de vivienda.

CONSIDERACIONES FINALES

En el umbral del nuevo milenio el problema de la vivienda se yergue como obstáculo formidable en las aspiraciones de progreso social. Todavía es muy difícil precisar la magnitud del déficit tradicional, pero hacia finales de los ochenta se estimó uno de 6.1 millones de viviendas, habida cuenta de las insuficiencias tanto cuantitativas como cualitativas.²² Conforme a los criterios del Programa Nacional de Vivienda sobre lo que debe considerarse una vivienda aceptable²³ y la información censal, 27.7% de las viviendas del país (casi 4.5 millones) no contaba en 1990 con esa calidad. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1995 señalan que en este año 24.3% se había construido con materiales precarios; otro indicador cualitativo ominoso es que 45.6% carecía de agua entubada.

De 1947 a 1999 se otorgaron casi siete millones de diferentes tipos de crédito para la vivienda, lo cual hubiera bastado para sustituir o mejorar todas las existentes en 1960; sin embargo, en el lapso 1950-2000 el número de viviendas se incrementó en casi 16.7 millones. Si se compara la cantidad de viviendas financiadas y el incremento del total de éstas se advierte que las primeras significaron 41.7% de las segundas, es decir, 58.3% de las construidas en ese lapso se realizó al margen de los programas de financiamiento.

Lo importante en los años noventa fue la gestación de un sistema nacional de financiamiento de vivienda que, si las condiciones económicas generales lo permiten, se logra bursatilizar la cartera hipotecaria de créditos programada para 2001 y si mejoran los ingresos de la población demandante, será posible obtener más recursos para que el problema de la vivienda no sea tan atroz.

Alfredo Salomón

<asalomon@bancomext.gob.mx>

22. Rafael Catalán Valdés, *op. cit.*, p. 51.

23. De acuerdo con dicho Programa la vivienda aceptable es aquella en la que el material predominante en sus techos es palma, tejamanil o madera, lámina de asbesto o metálica, teja o losa de concreto, bóveda o ladrillo, sus muros de madera, lámina de asbesto o metálica, adobe, tabique, tabicón o block y su piso de cemento firme, madera o mosaico.

(14.3% la maquiladora y 5.7% la de transformación); la construcción avanzó 5.1%, mientras que la generación de electricidad, gas y agua y la minería se incrementaron 4.5 y 2 por ciento, respectivamente.

Paro parcial de Hylsamex por encarecimiento del gas

Debido al aumento excesivo del precio del gas natural que utiliza en sus procesos productivos, el 22 de septiembre el consorcio Hylsamex suspendió en parte la fabricación de materiales de hierro y la extracción minera en las plantas de Monterrey y Puebla, así como en las minas localizadas en Colima, Jalisco y Michoacán.

La medida mermó los ingresos de 7 250 trabajadores, de los cuales 1 250 son empleados de la empresa y 6 000 laboran de manera indirecta como proveedores y contratistas. Mientras se regulariza el precio del combustible, Hylsamex recurrirá a la importación de materiales metálicos sustitutos, arrabio, chatarra y productos semiterminados de acero.

Expansión de la industria maquiladora

El 28 de septiembre el INEGI informó que en julio la producción de la industria maquiladora de exportación aumentó 14.3% respecto a igual mes de 1999. Del valor agregado total del sector, 49.8% correspondió a sueldos, salarios y prestaciones; 28.9% a gastos diversos; 10.9% a utilidades, y 10.4% a envases y empaques. Al cierre de ese mes el personal ocupado ascendió a 1 304 903 trabajadores (13% más), con sendos incrementos de 15.6% en el número de obreros, 13.3% en el de empleados administrativos, 11.5% en el de obreras y 10.6% en el de técnicos; las remuneraciones medias aumentaron 7.2 por ciento.

Las ramas industriales que contribuyeron en mayor medida al producto sectorial fueron las de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (28%), construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte (17.6%), y acabado de prendas de vestir y productos textiles (16.2%)

ENERGÉTICOS Y PETROQUÍMICA

Herramienta financiera contra el alza del gas natural

Para contrarrestar los efectos del encare-

cimiento del gas natural en numerosas industrias nacionales, el 2 de agosto la Comisión Reguladora de Energía publicó en el *D.O.* una resolución que promueve la contratación generalizada de instrumentos financieros de cobertura de riesgos frente a la inestabilidad del precio del combustible.

Vigésima renovación del Pacto de San José

Los presidentes de México, Ernesto Zedillo, y Venezuela, Hugo Chávez, firmaron el 3 de agosto la declaración conjunta que proroga por un año más el Programa de Cooperación Energética para Centroamérica y el Caribe (Pacto de San José), iniciado en 1980 y por el cual ambos países suministran, en condiciones preferenciales, petróleo crudo y refinado a Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Haití, Jamaica y Barbados.

COMERCIO INTERIOR

Cuentas de la actividad comercial

De acuerdo con la Encuesta Mensual sobre Establecimientos Comerciales que realiza el INEGI en 33 áreas urbanas, en junio las ventas al menudeo crecieron 7% en términos reales respecto del mismo mes de 1999, mientras que las ventas al mayoreo lo hicieron 6%, informó ese organismo el 22 de agosto. El personal ocupado en ambas actividades subió 5.2 y 2 por ciento y las remuneraciones medias pagadas aumentaron 9.5 y 9.3 por ciento, respectivamente.

El desempeño más favorable de las ventas minoristas correspondió a papelerías y librerías, gaseras, tiendas departamentales, supermercados y mueblerías, entre otros establecimientos; en el comercio al mayoreo sobresalieron las transacciones de vehículos y refacciones, petróleo y sus derivados, productos químicos y farmacéuticos, y material eléctrico y para la construcción.

Disposiciones en torno al Registro Público de Comercio

En atención a las recientes reformas y adiciones a diversos artículos del Código de Comercio para integrar un acervo electrónico de datos, en el *D.O.* del 18 de sep-

tiembre la Secofi presentó los formatos para las inscripciones en el Registro Público de Comercio, así como los lineamientos de operación.

COMERCIO EXTERIOR

Salvaguardia agropecuaria al café estadounidense

La Secofi dio a conocer en el *D.O.* del 1 de agosto un acuerdo relativo a la salvaguardia agropecuaria del TLCAN que determina un arancel de 20% para las importaciones de café instantáneo sin aromatizar, extracto de café líquido concentrado y preparaciones a base de extractos y esencias del grano.

Dictámenes sobre comercio desleal

Durante agosto y septiembre la Secofi dio a conocer en el *D.O.* las siguientes resoluciones sobre presuntas prácticas desleales de comercio.

Agosto

Día 9. Se concluye el procedimiento de revisión y se revoca la cuota compensatoria definitiva de 208.81% a las importaciones del producto químico orgánico denominado florfenicol, originarias de China.

Día 21. Se desechan los recursos de revocación en torno a las compras de afilalápices e hilados y tejidos de fibras sintéticas procedentes de ese milenario país oriental.

Día 22. Se desecha la solicitud de inicio de examen y se elimina la cuota compensatoria definitiva a las importaciones de urea originarias de Ucrania.

Septiembre

Día 11. Se elimina la cuota compensatoria definitiva a las compras de artículos de cocina de hierro, acero troquelado y esmaltado o porcelanizado originarias de Taiwan. Se acepta la solicitud de la parte interesada y se inicia el procedimiento administrativo de cobertura de producto bajo el supuesto de inexistencia de producción nacional en relación con las importaciones de los químicos orgánicos denominados 3-metil tiofeno y 2-cloro-3 metil tiofeno originarios de China. Se acepta la solicitud de la parte interesada y se inicia la investigación *antidumping* sobre las adquisiciones de refrigeradores de dos puertas con sistema de deshielo automático con capacidad incluida en el rango de 7 a 16 pies cúbicos originarias de Corea del Sur. Se concluye el examen y se man-

tiene la cuota compensatoria definitiva de 451% aplicada mediante resolución definitiva a las importaciones de lápices originarias de China.

Día 18. Se concluye la investigación *antidumping* en su modalidad de discriminación de precios y se impone una cuota compensatoria definitiva de 30.52% a las importaciones de alambón de hierro o acero sin alear procedentes de Ucrania.

Día 20. Se concluye el examen para determinar las consecuencias de la supresión de la cuota compensatoria a las importaciones de carne de bovino congelada en canales o medias canales, deshuesada y sin deshuesar originarias de la Unión Europea, y se determina continuar aplicando ese recurso arancelario.

Día 29. Se inicia la investigación sobre elusión del pago de las cuotas compensatorias a las compras de carne de bovino deshuesada y sin deshuesar originarias de Estados Unidos.

Bases para aplicar acuerdos comerciales

Por cambios en la nomenclatura de la ALADI y la incorporación de nuevos productos sujetos a preferencias arancelarias, en el *D.O.* del 11 de agosto la Secofi publicó un decreto para aplicar el acuerdo de complementación económica número ocho que México y Perú suscribieron en 1987, y se actualizó mediante la firma del cuarto protocolo adicional el 28 de febrero de 2000.

Doce días después la dependencia difundió otros dos decretos para la ejecución de sendos acuerdos regionales de apertura de mercados, a favor de Ecuador y Paraguay, respectivamente.

Condiciones para importaciones fronterizas de vehículos usados

En el *D.O.* del 18 de agosto la Secofi publicó la lista de fabricantes, marcas y tipos de automóviles, camiones y autobuses usados que podrán importarse para permanecer en la franja fronteriza norte del país, en los estados de Baja California, Baja California Sur y algunos municipios de Sonora.

Levanta Estados Unidos restricciones a exportaciones avícolas

El 21 de agosto el Departamento de Agri-

cultura de Estados Unidos levantó las restricciones que impedían el tránsito por ese país de las exportaciones avícolas mexicanas con destino a Japón y naciones del Medio Oriente, con excepción de huevos y sus derivados procedentes de 12 entidades federativas. Ante la suspensión unilateral de la entrada de camiones mexicanos al país del norte, sin embargo, el transporte de esos productos estará a cargo de empresas estadounidenses.

Decisiones de paneles binacionales

En el *D.O.* del 11 de septiembre la Secofi publicó un aviso a las partes del TLCAN para la revisión ante un panel binacional del fallo resolutorio del Departamento de Administración Internacional de Comercio de Estados Unidos sobre las importaciones de utensilios de cocina porcelanizados procedentes de México.

En las ediciones de los días 25 y 28 se difundieron sendos avisos para examinar ante un panel binacional la resolución del mismo organismo estadounidense relativa a las compras de cemento Gray Portland y Clinker de origen mexicano.

Cupos para intercambios con la UE e Israel

La Secofi precisó en el *D.O.* del 12 de septiembre los cupos de exportación e importación de atún procesado, excepto lomos, de acuerdo con el arancel preferencial pactado por México con la Unión Europea para el lapso del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2001, y de bienes textiles y de la confección que cumplan con lo dispuesto en el artículo 3-03 (3) del Tratado de Libre Comercio entre México e Israel, para el segundo semestre de 2000. También se dieron a conocer los cupos de importación de flores y café kosher originarios del país oriental en ese último lapso.

Se ratifican cuotas compensatorias a importaciones de fructosa

En cumplimiento de la recomendación del grupo especial del órgano de solución de diferencias de la OMC, en el sentido de que la Secofi revise la resolución final de la investigación *antidumping* por la que se establecieron cuotas compensatorias a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa originarias de Estados Unidos, en

el *D.O.* del 20 de septiembre y ante la existencia de elementos suficientes que confirman que esas compras dañan a la industria nacional, esa dependencia federal confirmó esas cuotas, las cuales varían de 63.75 a 100.60 dólares por tonelada métrica para el jarabe con grado de concentración 42, y de 55.37 a 175.50 dólares para el de grado 55.

Saldos del comercio con los socios del norte

El 20 de septiembre Statistics Canada informó que de enero a julio del presente año las exportaciones mexicanas a esa nación sumaron 4 432 millones de dólares y los envíos canadienses a México ascendieron a 668 millones, lo que dejó un superávit para este país de 3 764 millones.

El mismo día el Departamento de Comercio de Estados Unidos indicó que en julio las ventas mexicanas a ese país sumaron 10 999 millones de dólares, y los envíos estadounidenses a México ascendieron a 8 811 millones, con un saldo favorable para la nación del sur de 2 188 millones. El superávit acumulado por México en el intercambio bilateral durante los primeros siete meses del año fue de 14 099 millones de dólares.

Aumenta 33.7% el déficit comercial

De enero a agosto la balanza comercial registró un déficit acumulado de 3 831.6 millones de dólares, 33.7% mayor que el del mismo período de 1999. Las exportaciones aumentaron 24.3%, a 108 010.4 millones, y las importaciones subieron 24.6%, a 111 842 millones. Según la información revisada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, divulgada el 10 de octubre, el valor de las ventas externas no petroleras creció 19.3% y el de los envíos del energético subió 97.8%, debido al repunte del precio de la mezcla del crudo de exportación que en agosto, por ejemplo, ascendió a 27.14 dólares por barril, 46.2% más que la cotización vigente en igual mes de 1999.

La dependencia precisó que 86.6% de las exportaciones correspondió a manufacturas, 10.1% a productos petroleros, 3% a bienes agropecuarios y 0.3% a productos extractivos no petroleros. Respecto a las importaciones, 77.4% fueron de bienes intermedios, 13.7% de bienes de capital y 8.9% de bienes de consumo.

Actividades del Bancomext

Convenio Bancomext-Fonaes

El 4 de agosto el Bancomext y el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes) suscribieron un convenio de colaboración para facilitar a las unidades productivas potencialmente exportadoras su incorporación al comercio exterior. El Fondo aplicará a las empresas sociales inscritas en él un cuestionario para diagnosticar su situación en materia exportadora y, con base en los resultados, el Bancomext elaborará un plan de capacitación específico para éstas y las apoyará mediante el Programa de Desarrollo de Proveedores.

Impulso a las exportaciones de confitería

Como parte de las actividades previstas en el proyecto "México exporta confitería al mercado latinoamericano", del 15 al 18 de agosto se llevó a cabo en Guadalajara, Jalisco, la Feria Confitexpo 2000, a la que asistieron 13 empresas importadoras de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Perú y 287 compañías mexicanas, de las cuales 146 pertenecen a la industria de la confitería y las restantes son proveedoras de insumos, maquinaria y material de empaque de este sector.

El proyecto, instrumentado por el Bancomext en colaboración con la Cámara de la Industria Alimenticia de Jalisco, la Asociación Nacional de Fabricantes de Chocolates, Dulces y Similares y el gobierno de esa entidad federativa, tiene el propósito de formular estrategias que permitan desarrollar empresas exportadoras directas o indirectas que satisfagan la demanda internacional de productos y servicios nacionales de este ramo alimenticio.

Buenos resultados en la feria ferretera de Chicago

Del 15 al 20 de agosto se llevó a cabo en Chicago el LV National Hardware Show, la feria ferretera más importante del continente. En el pabellón mexica-

FINANCIAMIENTO EXTERNO

Préstamos a Banamex y al gobierno federal

Para diversificar la base de fondos, el 8 de agosto Banamex contrató un crédito sindicado transferible con 16 bancos asiáticos por 130 millones de dólares y un plazo de dos años. La operación fue coordinada por el Standard Chartered Bank y el Bank of Tokio-Mitsubishi.

El 23 de septiembre, como parte de la contratación de créditos externos previstos en el Programa de Fortalecimiento Financiero 2000-2001, el BID aprobó tres préstamos a México por un total de 750 millones de dólares. El primero, de 250 millones y contratado a un plazo de 15 años, incluidos cinco y medio de gracia, se destinará a apoyar la reestructuración del sistema bancario. El segundo empréstito, por 300 millones de dólares y negociado a un período de 12 años, incluidos cinco de gracia, servirá para respaldar el programa global de crédito multisectorial, a cargo de Nafin. El tercero, por 200 millones pagaderos a un plazo de 20 años, incluidos dos y medio de gracia, se destinará a financiar la segunda fase del proyecto de modernización del mercado laboral a cargo de la STPS.

Más inversión extranjera directa

El 22 de agosto la Secofi informó que en el primer semestre del año la inversión extranjera directa sumó 6 676.6 millones de dólares, 22.1% más que en el mismo período de 1999, de los cuales 2 776.8 millones (41.6%) correspondieron a nuevas inversiones; 2 010.9 millones (30.1%) a reinversión de utilidades; 1 463.7 millones (21.9%) a importaciones de activos fijos por maquiladoras, y 425.2 millones (6.4%) a transferencias de cuentas entre empresas. Estados Unidos y Canadá permanecieron como los principales países proveedores de capital (75.4% del total), seguidos por la Unión Europea (17.8%).

Del monto señalado, 46.1% se destinó a la industria manufacturera, 31.1% a los servicios financieros, 15.5% al sector comercial y 7.3% a otros sectores.

Bonos gubernamentales en el mercado nipón

Para adelantar pagos de deuda externa pública, el 6 de septiembre el gobierno federal emitió bonos en el mercado japo-

nés, conocido como Samurai, por 50 000 millones de yenes, unos 475 millones de dólares, con un plazo de cuatro años y un cupón anual en la moneda nipona de 2.25%. Daiwa SBCM actuó como agente líder de la operación.

Flujos de capital foráneo en el mercado bursátil

El 7 de septiembre la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) informó que al cierre de agosto último los saldos de la inversión extranjera en los mercados accionario y de dinero ascendieron a 67 209.27 millones de dólares y 1 668.57 millones, respectivamente, con un monto total de 68 877.84 millones, 0.02% mayor que al cierre de 1999.

Los capitales foráneos colocados en ADR y títulos de libre suscripción sumaron, cada uno, 42 793.03 millones (3.10% más) y 21 051.70 millones (2.06% más), mientras el Fondo Neutro absorbió 3 354.93 millones de dólares (25.34% menos).

SECTOR FISCAL Y FINANCIERO

Visto bueno a entidades financieras

En agosto y septiembre la SHCP dio a conocer en el D.O. las autorizaciones siguientes a instituciones financieras.

- Para aumento de capital, a Arrendadora Citibank (1 de agosto); Seguros Génesis (17 de agosto); Arrendadora Financiera Navistar (29 de agosto); Arrendadora Agil (30 de agosto); Gerling de México Seguros (31 de agosto); Metropolitana Compañía de Seguros (8 de septiembre), e IXE Factor (28 de septiembre).

- Para constituirse y funcionar como grupo financiero, al Grupo Financiero Serfin (14 de agosto), y Grupo Financiero BBV-Probursa y Grupo Financiero Bancomer (8 de septiembre).

- Para operar como sociedad financiera de objeto limitado, a Hipotecaria Vanguardia (4 de agosto); Cemex Capital (5 de septiembre), y Financiera Independencia (12 de septiembre).

- Para constituirse y operar como institución de banca múltiple filial, a Citibank México (1 de agosto).

- Para constituirse y operar como arrendadora financiera, a Arrendadora Financiera Inbursa (18 de septiembre).

- Por cambio en su denominación social, a Fina Factor y Fina Arrenda (16 de agosto).

- Para operar como institución de seguros, a Deco Seguros (17 de agosto).
- Para establecer una oficina de representación, a Japan Bank for International Cooperation (17 de agosto), y Mitsui Marine and Fire Insurance Company Ltd. (21 de agosto).
- Para transformarse en sociedad anónima de capital variable y aumentar el capital social, a Afianzadora Mexicana (18 de agosto).
- Para desincorporarse, a Seguros La Territorial frente al Grupo Financiero Sofimex (18 de agosto).
- Para fusionarse, a Arrendadora Serfin (14 de agosto).

Reglas para las sociedades de inversión para el retiro

Ante la decisión del Banco de México de emitir bonos de regulación monetaria, en el D.O. del 2 de agosto la SHCP dio a conocer una circular para las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores), en la cual se establece que éstas sólo podrán celebrar operaciones de reporto sobre esos bonos del banco central y valores gubernamentales cuyo plazo de vencimientos o la revisión de su tasa de interés no sea mayor a 183 días.

En la edición del día 21 se publicó otra circular con las reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las siefores dedicadas a la inversión de ahorro voluntario.

Bonos de regulación monetaria

Con el propósito de que el Banco de México cuente con un título propio que facilite la gestión de la política monetaria y permita satisfacer la demanda de los intermediarios financieros de títulos con cierta estabilidad, desde el 3 de agosto la institución emitió bonos de regulación mone-

taria, los cuales sustituirán a los bonos de desarrollo del gobierno federal (bonds), operados por el instituto central en el mercado secundario. Los nuevos papeles se colocarán por medio de subastas entre las instituciones de crédito, en montos semanales de 1 000 millones de pesos, tendrán un vencimiento de tres años y cada 28 días pagarán un interés cuya tasa se revisará cotidianamente.

Nuevas regulaciones para el sector financiero

El 21 de agosto la SHCP publicó en el D.O. las reglas para operaciones de fianzas y reafianzamientos en moneda extranjera celebradas por instituciones de ese ramo. Dos días después se dio a conocer un par de acuerdos modificatorios: uno de la constitución, incremento y valuación de las reservas técnicas de fianzas y de contingencia de las instituciones de fianzas, y otro de las reglas para el capital mínimo de garantía de las instituciones de seguros. El día 30 se presentaron los límites máximos de financiamiento que las instituciones de banca múltiple pueden otorgar a una misma persona, entidad o grupo de personas. Por último, en la edición del 14 de septiembre la dependencia dio a conocer las condiciones para registrar y autorizar la oferta pública de acciones de emisoras extranjeras en el país.

Nuevo titular e informe del IPAB

La Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) designó el 30 de agosto a Julio César Méndez Rubio, director general adjunto del Bancomext, como nuevo secretario ejecutivo, en lugar de Vicente Corta Fernández.

En el D.O. del 7 de septiembre esa entidad publicó un informe sobre los apoyos monetarios otorgados al Grupo Financiero

no, organizado por el Bancomext, participaron 26 empresas de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal, las cuales concertaron negocios por 14.5 millones de dólares en el mediano plazo.

Convenios para impulsar el comercio con Centroamérica

En el marco de la IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en presencia del presidente de México, Ernesto Zedillo, el Bancomext firmó el 26 de agosto dos acuerdos de cooperación: uno con la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras, y el otro con la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales de Guatemala, los cuales permitirán impulsar el intercambio comercial y las inversiones por medio de ferias y misiones comerciales, promover la oferta exportable de los tres países y, en su caso, la realización de estudios de mercado.

Adicionalmente, la SHCP y el Bancomext instrumentaron para la región istmeña el programa de financiamiento denominado Ficode, destinado a apoyar proyectos comerciales y de inversión.

Acuerdos de colaboración con organizaciones de informática

Con el propósito de impulsar la competitividad de las empresas exportadoras por medio del aprovechamiento del comercio electrónico y su incorporación a las tecnologías de información, el 29 de agosto el Bancomext suscribió dos convenios de colaboración: uno con la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática (Canieti), y otro con la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información (AMITI). Éstas formularán mecanismos de apoyo a los exportadores nacionales para la adquisición de equipo de cómputo, acceso a internet, correo electrónico y tiendas virtuales, y facilitarán su incorporación a la plaza comercial del portal de bancomext.

INDICADORES FINANCIEROS EN SEPTIEMBRE DE 2000

	Día 1	Día 29
Tipo de cambio ¹	9.35	9.55
Reservas internacionales ²	30 558	31 870
Costo porcentual promedio de captación	13.05	13.29
Tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) a 28 días	16.18	16.96
Índice de precios y cotizaciones de la BMV	6 722.41	6 334.56

1. Promedio interbancario del precio de venta del dolar en pesos. 2. Millones de dólares.

Renovación de convenio de cooperación con Prochile

El 6 de septiembre Enrique Vilatela, director general del Bancomext, y Jaqueline Weinstein, subdirectora de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Prochile, suscribieron el Programa de Acciones Inmediatas 2000-2001 Bancomext-Prochile, con lo que se formaliza una nueva etapa de la cooperación promocional que ambas instituciones iniciaron en 1993.

En ese año y atendiendo los compromisos contraídos en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) suscrito entre México y el país sudamericano, Bancomext y Prochile firmaron un convenio de cooperación técnica que prevé acciones conjuntas, como el intercambio de información estadística y técnica en materia de comercio exterior, en particular de mercados potenciales, trámites aduaneros y requisitos fitosanitarios, así como la organización de eventos internacionales, como ferias y misiones comerciales, destinadas a impulsar el intercambio comercial y la promoción de inversiones y de negocios en general.

Apoyo a las ventas externas de productos cárnicos

En ocasión de la V Reunión del Consejo de la Asociación Nacional de Empacadores realizada el 26 de septiembre, se presentaron el Programa de Apoyo Integral del Bancomext denominado "México exporta productos cárnicos" y la carpeta promocional "México: excelencia en calidad de productos cárnicos para el mundo", elaborado por la institución, la Sagar y 13 empresas exportadoras del ramo.

El documento, que será distribuido por las consejerías comerciales del Bancomext y algunas embajadas entre los clientes potenciales ubicados en los mercados que ofrecen mayores oportunidades, contiene información sobre esa industria nacional, comercio exterior de sus productos, situación sanitaria, empresas líderes y tipos de cortes y presentaciones para la exportación.

Serfin en el período de enero a julio de 2000, así como el monto de los pagos efectuados al IPAB por las instituciones de banca múltiple, por concepto de cuotas ordinarias correspondientes al segundo trimestre del año.

Disposición sobre recursos financieros del gobierno federal

Con el fin de ejercer un control más eficiente de los recursos del gobierno federal que se invierten en instituciones financieras, en el D.O. del 26 de septiembre la SHCP presentó una circular que establece el registro de cuentas de depósito e inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

RELACIONES CON EL EXTERIOR

IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla

Con los propósitos de avanzar en las negociaciones para la consolidación de una zona de libre comercio, profundizar el diálogo y construir consensos regionales en temas de interés común, el 25 de agosto se llevó a cabo en Guatemala la IV Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Los presidentes de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, así como del primer ministro de Belice, ratificaron su compromiso de continuar fortaleciendo las instituciones democráticas, promover sus valores como forma de vida y defender la plena vigencia del estado de derecho; destacaron los esfuerzos de la región centroamericana para intensificar los procesos de integración; resaltaron la voluntad política del gobierno de Belice para adherirse al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y reiteraron la urgencia de celebrar una nueva ronda de negociaciones comerciales en el marco de la OMC, de carácter global y sin exclusión de ningún sector, que conduzca a la reducción efectiva de las barreras arancelarias y no arancelarias en bienes y servicios.

De manera paralela a la reunión hubo un encuentro empresarial para acercar a hombres de negocios de la zona interesados en establecer alianzas estratégicas e inversiones mutuas y aprovechar las oportunidades económicas y comerciales en los mercados centroamericano y mexicano.

Breve visita del presidente argentino

A fin de evaluar el desempeño reciente de las relaciones entre México y Argentina, los mecanismos de cooperación bilateral y las acciones pertinentes para impulsar el comercio y las inversiones recíprocas, el 4 de septiembre el presidente del país austral, Fernando de la Rúa, realizó una visita oficial a México y se reunió con su homólogo Ernesto Zedillo para tratar asuntos de interés común. Los gobernantes coincidieron en que los vínculos comerciales y financieros son aún insuficientes. Habida cuenta del enorme potencial de complementación económica entre ambos países, es urgente acelerar las negociaciones para acrecentar esos lazos en el futuro cercano.

Decretos sobre pactos internacionales

Durante agosto y septiembre se formalizaron en el D.O. los siguientes acuerdos internacionales suscritos por México:

- Decretos de promulgación:

Agosto

Día 7. Acuerdo de comercio con Rumania (suscrito el 3 de septiembre de 1998).

Días 9 y 11. Convenios con Irlanda (22 de octubre de 1998) e Israel (20 de julio de 1999) para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y las ganancias del capital.

Día 25. Convenio básico de cooperación científica y tecnológica con Grecia (14 de junio de 1999); convención sobre el estatuto de los apátridas (28 de septiembre de 1954), protocolo sobre el estatuto de los refugiados (28 de julio de 1967).

Día 30. Acuerdo con Argentina concierne a la reciprocidad en el uso y prestación de servicios por satélite (26 de noviembre de 1997).

- Decretos de aprobación:

Agosto

Día 7. Acuerdo que modifica el convenio de transporte aéreo con Cuba (20 de agosto de 1999), y acuerdo de comercio y cooperación económica con la República Checa (26 de noviembre de 1999).

Día 9. Tratados con Canadá sobre prestación de servicios por satélite y el convenio sobre transportes aéreos (9 de abril de 1999); convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional (28 de mayo de 1999), y convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las

personas con discapacidad (7 de junio de 1999).

Día 23. Acuerdo con Francia para la promoción y protección recíproca de inversiones (12 de noviembre de 1998).

Septiembre

Día 1. Protocolo de Kioto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (11 de diciembre de 1997).

Día 29. Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines del procedimiento en materia de patentes (28 de abril de 1977), y arreglo de Niza relativo a la clasificación internacional de productos y servicios para el registro de las marcas (15 de junio de 1957).

Zedillo en la Cumbre del Milenio de la ONU

Del 6 al 8 de septiembre se llevó a cabo en Nueva York la Cumbre del Milenio de la ONU, cuyo propósito fue analizar el papel de ese organismo multilateral ante los desafíos de siglo XXI y optimizar los beneficios de la globalización a favor de la humanidad. Acudieron 187 jefes de Estado y

de gobierno para discutir sobre diversos temas, entre ellos la paz y la seguridad internacionales, el desarme, la cooperación para el desarrollo, el combate contra la pobreza, la democracia, el respeto y las garantías de los derechos humanos y la protección ambiental. En su discurso en el salón de la Asamblea General, Zedillo sostuvo que la globalización ofrece grandes oportunidades, pero por el momento sus beneficios se distribuyen de manera desigual; aun así aquella es parte de la solución y debe ser una fuerza positiva para toda la población mundial. Puntualizó la enorme importancia de que todos los gobernantes de los países que participan en la ONU se comprometan firmemente a trabajar para conseguir las metas de la Declaración del Milenio en materia de educación, salud, empleo e igualdad.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Fin del satélite Solidaridad I

A menos de la mitad de su vida útil y por una falla irremediable en su procesador, el 27 de agosto el satélite Solidaridad I perdió comunicación con el centro de

control de Satmex —concesionaria privada de la operación satelital—, en perjuicio de más de un centenar de usuarios importantes, como entidades gubernamentales y empresas financieras, industriales y de telecomunicaciones. Al día siguiente las autoridades del ramo decidieron desconectar por completo el aparato y pusieron en marcha un plan de contingencia para restablecer el servicio a los usuarios mediante los satélites Solidaridad II y Satmex 5.

CUESTIONES SOCIALES

Pierden su registro tres partidos políticos

Por no obtener al menos 2% de la votación emitida en ninguna de las elecciones federales ordinarias celebradas el pasado 2 de julio, el Instituto Federal Electoral emitió en el *D.O.* del 15 de septiembre tres resoluciones en las que se declara la pérdida de registro de los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, Centro Democrático y Democracia Social.

A.L.C.

<aloyola@bancomext.gob.mx>

La dignificación del servicio público como manifestación de reconocimiento

A Leonor Hortensia

Como abogado al servicio del gobierno federal, para el autor constituye una significada oportunidad internarse, con toda despreocupación de ánimo, en el ámbito de lo que en reuniones y documentos oficiales se ha denominado la modernización de la administración pública. El tratamiento del tema, si bien todavía de forma esquemática, es magnífica ocasión para enlazar categorías jurídicas ubicadas en distinta jerarquía, pero que en su vinculación no sólo prefiguran el mapa de las emociones sociales que las han provocado sino, sobre todo, que emprender median-

te su estudio el bosquejo de sus trazos implica un paso decisivo en la satisfacción de demandas sociales plasmadas en la Constitución y en las leyes de México.

La modernización de la administración pública en México, tema de amplias proporciones, tiene como punto de perspectiva al ser humano, singular y plural, en quien se cruzan todas las líneas y todos los planos, todas las realidades y todas las posibilidades, todos los tiempos y toda la historia. Como todas las instituciones, es obra humana.

Es la actual una administración pública digna de reconocimiento, no sólo por lo alcanzado hasta ahora, que hace evi-

dente una continuada función gubernamental en circunstancias difíciles, sino porque los servidores públicos se disponen a la lucha por la calidad y la superación, y a enarbolar la bandera de la mejora continua en el servicio público.

Los textos legales hablan de valores otrora etéreos, como democracia, dignidad o desarrollo, pero ahora la técnica jurídica aplicada a la administración sirve como avanzada herramienta en manos del gobernante y del gobernado, para alcanzar con precisión tangible el bienestar que demanda la sociedad. No debe, sin embargo, percibirse sólo como un ejercicio gerencial extralógico. Debe asumirse, en

cambio, como un esfuerzo nacional de autoestima colectiva y de respeto, que coloque al conjunto a la altura de la responsabilidad en que se encuentra la sociedad mexicana en estos días.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA COMO MISIÓN Y COMO VISIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía en el país. Contiene la misión y lo que podría considerarse la visión de México. No debe ubicarse como un documento jurídico estrecho o rígido o como estricto punto de referencia. Constituye un compromiso y un horizonte. Un expresidente de México comentaba que le parecía impreciso que la oposición lo acusara en su tiempo de no haber preparado un proyecto de país, "ya que la Constitución es el proyecto nacional".

En la medida en que los esfuerzos por edificar un país sobre bases de justicia y bienestar han avanzado, lo que originalmente era sólo un rumbo es ahora, gracias a la evolución de la ciencia y de las técnicas administrativas, una tarea cotidiana, por un lado, pero también una exigencia constante de los ciudadanos.

Mediante mecanismos propios de la planeación democrática, con una raíz profunda en el sistema constitucional, como la consulta popular y los estudios de la realidad nacional, se han identificado y recogido en documentos diversos las principales expectativas de la población en cuanto al funcionamiento de la administración pública federal en un momento en que, como muchos otros puntos cruciales, se revisan y discuten las instituciones. Muchas de ellas requieren más que debate respecto de las fachadas, acción para edificarlas en su entraña y decisión para conducir las día con día.

En el caso de la administración pública uno de los principios centrales es el de la dignificación del servidor público. Dignidad significa mérito y significa respeto.

Con base en un ejercicio desfavorable y un descuido de la imagen, en un mundo regido por valores de desempeño enérgico desarrollo y aplicación, producto de crisis y sobresaltos, la administración pública se vio enfrentada a un constante desprestigio. Si bien tal fama es desproporcionada en lo negativo, ya que la generalización desdora los logros y constituye con ello una fuerza desmotivadora,

negar que existen áreas de oportunidad sería desaprovechar la ocasión de emprender una visita crítica constructiva. Quienes se desempeñan en el gobierno federal dejan de lado sentimientos perniciosos de culpa o desaliento y se emprenden esfuerzos para conocer, evaluar y, con ello, servir mejor. No debe concebirse como una actitud generosa, sino como un deber enérgico cuya omisión será causa de responsabilidad.

En el gobierno federal se han dado pasos para introducir mecanismos de evaluación del desempeño que tienen repercusión tanto en el interior como el exterior de las instituciones. En el interior porque sirven como elementos objetivos de promoción y otorgamiento de estímulos y recompensas; en el exterior, porque atienden los requerimientos de la población y, con ello, a la solución de los problemas nacionales encomendados.

No deja de ser incómodo y molesto escuchar hablar con desdén de cómo funciona o no funciona "el gobierno". Con malsano afán hay grupos que orientan a la opinión pública para endilgar la responsabilidad de una administración defectuosa a sus adversarios electorales sin detenerse siquiera a reconocer que la función pública requiere de una trayectoria. Sin embargo, lejos de que "el gobierno" se encoja de hombros, entre sus integrantes se extiende y arraiga la convicción, de manera lenta pero constante, de que el gobierno es una institución de servicio y que la forma para medir la calidad de éste lo constituye, como en otros casos de naturaleza privada, la opinión de los consumidores, en este caso la ciudadanía, con relación a la debida satisfacción de sus necesidades mediante el ejercicio de las atribuciones legales conferidas en el interés general.

La Constitución en su artículo 3° considera a la democracia, refiriéndose a los criterios que orientarán a la educación, "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La expresión *sistema de vida* entraña permanencia y cotidianeidad, esto es, que la democracia debe ejercerse y ganarse día con día. En el caso de la administración, la labor allí desempeñada requiere estar imbuida de espíritu democrático, ya que por su labor sustantiva persigue el mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos y éste requiere la

acción diligente de miles de servidores públicos. Esto se vincula de manera directa con lo que señala el artículo 25 de la Constitución Política:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

Esta posición ha hecho que el sistema jurídico mexicano forme parte de lo que los estudiosos del derecho denominan constitucionalismo social. Esta manifestación de la doctrina se asienta sobre el principio de que las normas, con independencia de construcciones teóricas, responden a las necesidades normativas de grandes grupos de población con criterios de equidad y justicia social. Otra forma en que los estudiosos de esta disciplina lo denominan es: Estado de derecho con contenido social, que es expresión de un Estado atento al cuidado de los equilibrios en una sociedad de contrastes, lo que entraña un ensanchamiento de sus atribuciones para conducir los procesos económicos y sociales. De ahí el concepto de rectoría para alcanzar un desarrollo en todos los aspectos y con ello se contribuya al fortalecimiento de la soberanía.

Dentro de este orden de ideas, el artículo 26 constitucional, en su segundo párrafo, se refiere a que los fines que se propone la Constitución serán los que determinen el objetivo de la planeación:

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

De la lectura del párrafo anterior puede destacarse que hay una correlación entre el proceso de planeación con el de democracia, conceptos cuya materialización cristaliza en las personas. La democracia supone diálogo entre los ciudadanos, lo que se traduce en la interacción constructiva de los sectores público, com-

puesto por los tres poderes de la federación mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía, privado y social para los fines de la planeación. En el caso del sector público corresponde al titular del ejecutivo federal coordinar los trabajos que conducirán a la formulación del plan. Así lo establece el artículo 4° de la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983. Esta Ley rige la formulación de los planes. En ella se señala la obligación del titular del ejecutivo de someter el proyecto de Plan al Congreso para su examen y opinión. Con el cumplimiento de esta disposición, se somete a consideración del poder legislativo la orientación, los alcances y los rasgos del plan.

En diversos artículos, la ley dispone que tanto las iniciativas de ley de ingresos y proyectos de presupuestos de egresos que envíe el ejecutivo al Congreso, deberán informar de su relación con el Plan y que las comparecencias de los secretarios de Estado ante el Congreso, como lo dispone el artículo 93 constitucional, deberán informar del estado que guarda su ramo, especialmente del avance en los objetivos que señala la planeación nacional.

El sector privado, integrado por empresarios tanto comerciales como industriales y prestadores de servicios de toda naturaleza, cuenta con un mecanismo añejo de interlocución que son las cámaras y confederaciones nacionales de comercio y de industria, instituciones empresariales de interés público por su labor de promoción, representación y defensa de intereses generales de las actividades productivas. El sector social cuenta con agrupaciones de campesinos y organizaciones sindicales que abanderan sus demandas y reivindicaciones con un profundo sentido histórico pero atentas también al futuro. Esta participación hace que el modelo de planeación mexicano se aparte de modelos imperativos que someterían a la población al *dictum* de una burocracia ilustrada. En el caso de México el modelo, según dicen los estudiosos, es una combinación de obligatoriedad del plan para las dependencias centrales y descentralizadas de la administración pública; es un mecanismo de coordinación respetuosa entre la federación y las entidades federativas; de impulso a la participación del sector privado y de liderazgo de los grupos de campesinos y trabajadores.

En el texto constitucional el Plan Nacional de Desarrollo no está acotado en

el tiempo. Sin embargo, para evitar que rebase el término del mandato presidencial, no abarca más allá de los seis años de un período. Sería conveniente que así como el presidente de la república convoca a discutir una política económica de Estado, así también se hagan esfuerzos de planeación a mediano y largo plazos suficientemente asentados en acciones concretas y medibles que tracen un camino de certidumbre y seguridad.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 apareció en el *Diario Oficial* el 31 de mayo de 1995. En su contenido se refiere al Proyecto de Modernización de la Administración. Acompañados de algunas reflexiones, producto de las tareas encomendadas, algunos de los puntos señalados en el texto del Plan se comentan a continuación:

Conceptos generales

Desde el punto de vista de la administración pública el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce que ésta desempeña un papel central en el desarrollo del país. La dimensión de los recursos humanos, como el elemento que lleva a cabo el cumplimiento no sólo de las atribuciones sino de los objetivos programados, los coloca en una posición preponderante, derivada sobre todo de la oportunidad que se presenta de que mediante su transformación estos recursos se conviertan en elemento catalítico de las transformaciones previstas.

Cuando se señala que la Constitución, mediante los mecanismos de planeación democrática, busca responder a demandas y aspiraciones, debe tenerse la noticia cierta de que un reclamo social, a veces vehemente, es contar con una administración accesible, moderna y eficiente. Para ello, la administración pública debe estar orientada al servicio de los ciudadanos y permitir que tengan acceso a él de forma clara y transparente. El gobierno federal ha emprendido, por medio de la labor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, una poda vigorosa de trámites innecesarios que dificultaban al ciudadano acceder a los servicios gubernamentales. Esto propicia

una mayor cercanía de la administración a las necesidades de los usuarios.

Haber abandonado por estrecho un modelo cerrado para que el país compitiera con envidia y con ventaja en el mundo ha dotado a las instituciones públicas de una capacidad que les permite una respuesta flexible a ajustes. Paulatinamente, las viejas estructuras verticales dejan su paso a formas modernas de organización laboral, más participativas y flexibles, que deben tender a fomentar tanto la profesionalización del servidor como condiciones laborales propicias para el desarrollo continuo de su creatividad.

Esta reorganización del trabajo se liga de manera directa con el lineamiento de aprovechar de la manera más eficiente los recursos con que se cuenta para el desempeño laboral, a fin de que con ello pueda cumplirse con los programas encomendados y se esté en aptitud de informar a la ciudadanía con precisión sobre los resultados y el uso de recursos humanos, materiales y financieros.

Sólo mediante la participación plena de los trabajadores en el entorno de su actividad laboral es posible que se alcancen estos objetivos. Sin el concurso de los servidores públicos el esfuerzo será estéril. En este punto la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo personal tienen un papel principal e irrenunciable.

Descentralización administrativa

En la medida en que se impulse el desarrollo de los servidores públicos en el dominio de sus atribuciones se hará posible la descentralización. Si se cuenta con principios claros la acción también lo será.

El poder del Estado debe acrecentarse por la participación y no por la coacción o el número de funcionarios. Esto es aplicable por igual a instituciones que a individuos. La participación, para no derivar en la anarquía o en el abuso, debe apoyarse en una política vigorosa de dirección, seguimiento y capacitación en el conocimiento y desempeño de las atribuciones encomendadas, a efecto de proporcionar mayores y mejores servicios a los gobernados y a la nación entera. Las leyes orgánicas, los reglamentos internos, los manuales de organización y otras disposiciones de naturaleza administrativa

deben responder a las condiciones que les impone el entorno, a los objetivos de gobierno y a las condiciones de los recursos humanos; de no ser así, se corre el riesgo de que sean textos rígidos e insípidos, muchas veces no acatados y en el mejor de los casos, si lo son, será sólo por una amable formalidad para no incomodar a los abogados.

En una estructura federal, la descentralización como fortalecedora del concierto permite que cada entidad influya en el curso de las acciones y se replantee con ello el papel conductor y de cohesión del federalismo.

Profesionalización de los servidores públicos

En la tarea de modernización de la administración pública, el servidor público tiene el papel central. Por su experiencia, dedicación y valores constituye un elemento de promisión en las labores gubernamentales. Cada año, en el seno de las unidades administrativas muchos de ellos cumplen 10, 15, 25 y hasta 35 años de trabajo. Algunos iniciaron su carrera mediante el desempeño de tareas modestas y han ascendido; otros permanecen con orgullo en tareas sencillas pero decorosas.

En la medida en que la relación laboral cuenta con elementos de certidumbre en la permanencia y en las promociones, será posible que se acentúen los proyectos gubernamentales de largo plazo. Los servidores de todo nivel son objeto, por el tiempo que les lleva el aprendizaje y dominio de las labores asignadas, de una cuantiosa inversión. Si ora están aquí y más tarde allá, el fruto de su aprendizaje se frustra y el gobierno se desgasta educando funcionarios. Para evitar esta erosión se hace necesario emprender la edificación de lo que se ha llamado servicio civil de carrera, esto es, una trayectoria permanente en la función pública con parámetros claros basados en méritos y avances para promociones, estímulos, recompensas. Por otro lado, para evitar que por la permanencia se enquisten elementos que resultaren nocivos al interés público, se establecen también códigos de ética de los servidores que aseguran la observancia de una conducta digna y sujeta al escrutinio de órganos internos de control y del público en general.

Este modelo reconoce la labor trascendente del servidor y le ofrece perspecti-

vas que lo alienten en la honestidad y la dedicación con el aliciente de reconocimiento, y que, por otro lado, los desanimen a incurrir en conductas irregulares que lo exponen a una sanción por responsabilidad.

Sistemas de control y rendición de cuentas

En la tarea de contar con órganos que lleven a cabo la evaluación y la fiscalización de la gestión de los servidores es preciso dotar de independencia a estos órganos para que estén a salvo de presiones. Por otro lado, mediante programas de capacitación y desarrollo profesional se acentúa su capacidad técnica y la credibilidad de sus determinaciones que se alejan del subjetivismo o de la conjetura en beneficio de la concreción.

Sin embargo, alejados de un esquema inquisitorial, estos órganos deben estar animados por un enfoque de prevención ligado a la función administrativa y con beneficios en varios sentidos. En primer lugar, la actitud preventiva sirve como enseñanza y como guía para la acción en situaciones que ameritan la consulta. El riesgo puede ser que las áreas administrativas generen cierta dependencia, pero ello se corrige con el paso del tiempo. Otro beneficio es que las tareas sustantivas no se ven interrumpidas en virtud de las consultas sino que, por el contrario, en la medida en que avanzan, lo hacen con certidumbre para el ciudadano y para los servidores públicos. Otro beneficio es que el enfoque preventivo abandona el modelo del castigo y la persecución; el de la colaboración lo inviste de un carácter mucho más creativo y apreciado.

Modernización de la gestión pública

Las estructuras laborales se han visto sometidas a cambios insospechados en el curso de los años recientes. Los viejos modelos se suplen por otros diferentes, orientados a resultados mediante desempeños de excelencia y calidad. La administración pública no puede ser un espacio ajeno. Comienza a desvanecerse la frontera entre los avances de la planeación y de otros instrumentos con que cuenta el sector privado y aquellos que, sin tener como objetivo la ganancia, efectúa con dinamismo el sector público. Las es-

tructuras deben tender a aprovechar de mejor manera el trabajo creativo de servidores públicos de todos los niveles. Sin embargo, debe evitarse continuar con estructuras piramidales, esto es, de niveles jerárquicos de enorme verticalismo, que generan la anulación de muchos trabajadores así como demoras, y que dan pie a un individualismo tremendo, donde se concentran decisiones de muchas cuestiones, en ocasiones de trámite o del dominio pleno de miembros de la unidad administrativa que, al no estar dotados de atribuciones, contribuyen de manera mínima y sin compromiso con la labor de sus áreas.

El esfuerzo será, en estos aspectos, elaborar criterios nuevos para elevar y luego medir el desempeño de las áreas basados en la calidad del servicio. Esta calidad deberá ajustarse a parámetros que tomen en consideración la opinión de los usuarios, en este caso, los integrantes de la población, y que el servicio se haya proporcionado con oportunidad y eficacia.

En la medida en que lo integrantes de cada unidad administrativa conozcan sus atribuciones y cuenten con la capacitación y la confianza para actuar en márgenes de responsabilidad, reconocimiento y supervisión, el poder del Estado, entendido éste como la capacidad de servir más y mejor a la ciudadanía y al país, se verá acrecentado sin incurrir en un gasto excesivo.

Simplificación y adecuación del marco normativo

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en conjunción con la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, han emprendido una labor de detección y derogación expresa de disposiciones que debido a una derogación tácita constituían un ramaje seco y estorboso que tornaba confusos los ordenamientos. El derecho requiere para su cumplimiento pleno ser conocido y ser accesible. Poco a poco se vuelve una prioridad la redacción de normas claras y que no entrañen trámites innecesarios para el particular, en la inteligencia de que los requisitos excesivos implican un costo alto a las operaciones y desalientan la actividad de los particulares. El costo de nuevas disposiciones debe considerarse antes de que entren en vigor y ponderar su necesidad y con-

veniencia y, de haberlas, alternativas que entorpezcan menos la actividad.

Responsabilidad de los servidores públicos

El Plan considera que la observancia de las normas y los procedimientos por parte de los servidores públicos se verá fortalecida mediante intensos programas de orientación, capacitación y consulta o asesoría. Se reconoce, como se señaló, que la observancia de la norma no depende de factores morales o de orígenes histórico-geográfico, sino de un nivel cultural y de desarrollo humano susceptible de perfeccionamiento mediante el estudio y la capacitación constantes. La enseñanza se torna permanente pero orientada a las actividades concretas y de manera intensa y expedita.

PROGRAMA SECTORIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000

El programa sectorial denominado de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) es uno de los 32 programas sectoriales que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND). Se publicó mediante decreto en el *Diario Oficial* el 28 de mayo de 1996. Apoyado en las consideraciones que están expuestas en el PND, se aprobó este programa de mediano plazo. Recuérdese que su naturaleza lo hace obligatorio para las dependencias de la administración pública, objeto de coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados y, finalmente, instrumento de concierto de voluntades con los particulares. Corresponde a las dependencias coordinadoras de sector supervisar que en el ámbito de su responsabilidad todas las entidades coordinadas cumplan con los lineamientos señalados en el Promap. Corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), en virtud de las atribuciones que le confieren la Ley de Planeación y la de la Administración Pública Federal, aprobar los programas de las dependencias para efectos de congruencia global y luego su seguimiento y evaluación periódica; en la medida en que la puesta en práctica de estos programas implica una erogación presupuestaria,

corresponde su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Apoyado en las consideraciones que se hacen en el PND, el Promap reconoce el papel que tiene la administración en el cambio del país hacia modelos de eficiencia y de una cultura avanzada en materia de servicio.

El documento se asienta en la correspondencia entre los ámbitos nacional e internacional. Señala que en el primero la sociedad está cada vez más informada y exigente en lo que respecta a servicios. Como respuesta de la administración se atienden cada vez con mayor puntualidad las opiniones y sugerencias de usuarios mediante mecanismos de interlocución. En el plano internacional se reconoce la importancia que tiene para un país contar con una administración pública que sirva de apoyo y fomento a las actividades productivas de los ciudadanos y le imprima, con ello, mayores elementos de competitividad.

El Promap está dividido para su desarrollo en cuatro subprogramas:

- 1) Participación y atención ciudadana.
- 2) Descentralización o desconcentración administrativa.
- 3) Medición y evaluación de la gestión pública.
- 4) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Cada subprograma desarrolla con amplitud los señalamientos que establece el PND.

Estos instrumentos tienen a su vez aplicación concreta a cada dependencia del poder ejecutivo mediante acuerdos particulares.

Con el fin de dotar de concreción a estos lineamientos, los oficiales mayores de las secretarías de Estado celebran convenios orientados por acciones particulares. Éstos consisten en definir estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público; informar a la población usuaria, de manera clara, sobre los trámites y servicios que se prestan; analizar normas que regulan funciones y eliminar las excesivas; establecer mecanismos avanzados para quejas y denuncias, y medir y evaluar la gestión pública.

AUTOESTIMA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Grandes rasgos se han descrito documentos de la mayor trascendencia para México. Desde la Constitución, donde se establecen los mecanismos

para llevar a cabo los ideales, hasta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Modernización de la Administración Pública, y luego instrumentos particulares como convenios y anexos de ejecución.

Aquí debe destacarse que, como en todos los ordenamientos, el protagonista es el ser humano que funge como servidor público. Su trabajo consiste en servir a la ciudadanía. Sus atribuciones provienen de la ley y le hacen actuar por ella y con apego a ella. En la medida en que se mejore su rendimiento tendrá beneficios para sí y para el entorno.

Se destaca con mucha insistencia la capacitación de los trabajadores. Hay que tomar en cuenta que ésta, según dicen los que saben, está orientada a tres tercios que integran la unidad del individuo.

La capacitación potencia el saber del servidor; desarrolla y le permite ejercitar su poder mediante el perfeccionamiento de sus habilidades. Sin embargo, la capacitación sería vana si no se acentuara en el querer, esto es, en aspectos de motivación. Es necesario que el servidor público conozca la importancia de su trabajo en la conducción del país. Para efectos de la planeación, debe participar no sólo en las tareas sino en su concepción, esto es, debe compartir la misión propuesta, y la visión institucional debe coincidir con la suya. Esto forma parte de la participación en un sistema democrático en la medida en que constituye, como se apuntó antes, una forma de vida.

Los funcionarios con puestos de dirección deben saber que, si bien son responsables de los asuntos a su cargo, también lo son, en la medida de las facultades y de las atribuciones, del desarrollo del personal con que cuentan.

Los servidores públicos mexicanos deben sentir que estos documentos reflejan su sentir. Deben leerse, discutirse, aplicarse, evaluarse echando mano de mecanismos modernos de medición. La administración requiere una transformación vigorosa y ágil. Los únicos que pueden hacerlo son sus integrantes en todos los niveles.

Constituye motivo de orgullo participar en la evolución de instituciones gubernamentales duraderas. Así son objeto de respeto, digna obra de nuestras manos.

ANTONIO CANCHOLA CASTRO

Director General de Asuntos Jurídicos,
Secofi <acanchol@secofi.gob.mx>