

CAPITAL Y SUBSIDIO PATRIMONIAL, DESPERTAR NECESARIO: EL RESCATE DEL CAPITAL QUE ESTUVO PASIVO

HUMBERTO GUTIÉRREZ MEJÍA

En los últimos años del siglo pasado era una tesis muy recurrente decir que había llegado el fin de las ideologías. La afirmación de que el debate de las ideas estaba agotado, sugería entonces que había llegado un punto cuyas propuestas y análisis no tenían más alternativas, ¿pero esto realmente ocurrió? Las respuestas a esta interrogante pudieran ser polémicas, pero no cabe duda que en el despertar del nuevo milenio, analistas latinoamericanos plantearon ideas nuevas en torno al capital, y preguntaron osadamente por qué este capital no había beneficiado a muchos millones de habitantes en el mundo, cuyas ideas, además, habían llegado a su fin.

Con todo, se debe reconocer que sobre el capital hay mucho que decir y mucho que proponer hacia adelante. En esta idea, preguntarle al capital triunfante cómo serán las fórmulas para que trabaje en beneficio de la población, que por sus condiciones vive al día con muchas carencias sociales, es un cuestionamiento vigente siempre polémico cuyo deber ser consiste en generar alternativas para activar ese capital, en beneficio de mucha población de escasos ingresos.

El enfoque con el que ha sido tratado el beneficio a la población se ha inclinado más por una perspectiva altamente social, ha sido mínima la perspectiva del impacto económico y mucho menos una visión integral de ambas, lo que sin duda ha influido en la capacidad de respuesta incluyente o integral que pudiera tener cualquiera de las distintas respuestas gubernamentales a las demandas socialmente manifestadas por la población.

Un enfoque limitado de visión integral, explica en parte por qué ha sido inevitable la polémica, incluso en América Latina, en torno al impacto de los programas sociales y su sentido compensatorio de la economía. En Latinoamérica han sido múltiples los casos de distintos fondos sociales basados en la demanda o en problemas regionales, así como en la búsqueda de mecanismos laborales planificados en forma centralizada, que si bien generan beneficios sociales incuestionables, también pudieron ser instrumentados de manera integral para tener efectos económicos en la población.

Así resultan relevantes las experiencias, en las últimas décadas del siglo pasado, de los programas de empleo emergente y la definición de beneficiarios del gasto público durante el régimen del Presidente Pinochet en Chile; el Fondo de Emergencia Social de Bolivia; el

Programa de empleo PAIT en la época del Presidente Alán García en el Perú; o el polémico Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) del Presidente Carlos Salinas en México.

No son pocos los analistas que aceptan que el debate social del capital tiene raíces muy sólidas en la teoría económica. Además, la relación de políticas sociales con el desarrollo económico, se percibe constantemente entre las distintas experiencias nacionales, incluso, comparables en tiempos diferentes. Mencionemos que en Estados Unidos de Norteamérica se reconoce que la base para su desarrollo económico desde la época de los pioneros, tiene una aportación muy importante en los derechos de propiedad legalmente aplicables. Mientras que en el otro lado del mundo, en Rusia, la carencia de este tipo de derechos se puede considerar un factor básico en el fracaso de la post-guerra fría.

Esta comparación experimenta una política social semejante en países diferentes cuyos resultados también son diferentes; las variables nacionales para explicar el análisis de esas divergencias son diversas a partir del modelo económico, contextos políticos, factores culturales, entre otros. Sin embargo, lo importante en este conjunto de ideas es la relación impostergable que deben considerar las políticas públicas entre las necesidades sociales y el despertar económico de la población, en especial de aquella que gana ingresos muy limitados.

¿Polémica o consenso?, los planteamientos actuales sobre el capital, elaborados por analistas como Hernando De Soto, hacen reflexionar a fondo sobre el gran potencial inactivo que, según este pensamiento, poseen los grandes grupos de población que por sus condiciones de vida han estado en la precariedad, incluso por generaciones. Lo que provoca repensar, si realmente los enfoques con los cuales se han atendido los problemas sociales de esa parte de la población, durante los últimos treinta años, han sido bajo la mira más apropiada del capital.

En suma, estos problemas sociales en los países de América Latina no hablan de un fenómeno nuevo en la región. Por el contrario manifiestan tendencias de que el agudizamiento de la pobreza y la desigualdad encuentran explicaciones, muchas veces más lógicas, en factores estructurales como la desigual distribución de la riqueza, las diferencias educativas y culturales, la inequidad de las oportunidades o la falta de una política social eficazmente compensatoria con subsidios que impacten en el beneficio de la población con efectos económicos.

Específicamente, el uso del subsidio ha sido muy recurrente en programas sociales de gobiernos latinoamericanos; debe ser estudiado por la importancia de sus efectos o percepciones por parte de los distintos actores participantes en las políticas públicas. La relevancia de estos fenómenos y la importancia de ese tipo de estudios crece en la medida que la política social latinoamericana tiene retos sociales de gran magnitud para el desarrollo de la región y de cada país en el inicio del milenio.

Los retos ponen de manifiesto que pese a la notable mejoría en los indicadores sociales durante las décadas precedentes (aunque en cifras absolutas el número de pobres aumentó, la proporción de población ubicada debajo de la línea de extrema pobreza había disminuido significativamente) los países latinoamericanos inician un nuevo siglo con grandes rezagos desde el punto de vista social.

Con este tipo de inquietudes en mente, reflexionamos sobre la importancia que tiene el capital por sus posibles efectos, solamente en uno de los tópicos sociales básicos para la población en México: el patrimonio. Claro está, se reconoce que la relación fundamental es entre el capital y la política social, misma que en los países como los latinoamericanos, está conformada por una agenda de tópicos muy amplia y tan diversa cuyo contenido tiene vínculos también diversos con la política económica, en muchas ocasiones, muy difíciles de separar.

Patrimonio, un concepto social con expectativas económicas para la familia

¿Qué es patrimonio?, en la vida cotidiana el patrimonio se ha visto como el sinónimo de la casa, del departamento, del pequeño negocio o la gran empresa de los padres, de las cuentas bancarias, de las joyas o bienes similares que los padres adquirieron en algún momento de su vida, toda vez que este conjunto de bienes son considerados como la propiedad que posee la persona o la familia.

Este conjunto de bienes encierra, en primera instancia, un significado social inmediato para la persona o la familia en México, a partir de su utilidad y como satisfactor; el valor económico queda en segundo plano a modo de expectativas. En algunos casos cuando se trata de obras de arte, cuentas bancarias o joyas, quienes las poseen tienen la satisfacción y *status* de lucirlas, además de tener cierta seguridad de que en algún contratiempo urgente esos bienes pudieran sacarlos del apuro inmediato con el producto de su venta. En otros casos cuando se es dueño de un terreno, local, pequeño negocio o automóvil, no sólo está la misma satisfacción y la misma certeza sobre su venta, sino además la esperanza de sacarle un poco de provecho con usos inherentes a la naturaleza del bien, con el fin de generar algunos ingresos adicionales.

En el caso de la vivienda, el valor social inmediato está en el significado que tiene para la formación de la familia. Los padres procuran la propiedad de una casa, en primer lugar, porque constituye el lugar seguro donde vivirán con sus hijos, en muchos casos el lugar donde crecerán y se desarrollarán cada uno de los miembros de la familia, así como posiblemente el lugar donde habitará otra generación de la misma familia. El valor social se enfatiza cuando esa casa ofrece comodidades cotidianas, como es por ejemplo, el espacio propio de los hijos para dormir, jugar y hacer sus tareas escolares, o el espacio común donde la familia se pueda reunir para un rato de entretenimiento.

Para la sociedad misma, la vivienda tiene también un valor sociológico muy importante. Si la vivienda proporciona un conjunto de satisfacciones individuales a la familia, entonces al

conjunto de familias que viven en comunidad en condiciones similares les proporciona un hábitat con mayores satisfacciones y una convivencia cotidiana con mayor seguridad, e incluso, porque no decirlo, con mayores oportunidades de desarrollo personal para cada uno de los miembros de la familia y de la comunidad.

Con relación al valor económico, la seguridad de ser propietarios de la vivienda sólo ofrece expectativas en la medida que muy ocasionalmente se utiliza para generar ingresos adicionales. Sin embargo, la estadística censal del 2000 parece mostrar un potencial importante en el inventario de viviendas propias en México, que registró más de 16 millones 800 mil, lo que representa el 78 por ciento del inventario habitacional total del país. Lo conveniente es tener un registro más accesible que especifique cuántas viviendas propias del inventario pueden ser consideradas como capital, que usándose como garantía de créditos generará ingresos adicionales; en la actualidad difícilmente puede integrarse esa estadística.

Población y Vivienda en México (miles de unidades)

	1970	1980	1990	1995	2000
Población Total	48,225	66,847	81,250	91,158	97,483
Vivienda Total 1/	8,286	12,074	16,035	19,403	21,513
PROPIA	5,471	8,213	12,487	15,544	16,836
NO PROPIA 2/	2,815	3,861	3,548	3,859	4,677

1/ Para 1980-2000 las Viviendas se refieren a Particulares Habitadas.

2/ Considera la vivienda en Renta, Otra situación y No especificada.

Más revelador resulta si se considera que de esas viviendas propias, el 84 por ciento está totalmente pagada, lo que muestra el potencial latente que existe en el parque habitacional en México. Más aún, si por lo regular las familias sólo tienen las escrituras de su vivienda como prueba de que son los propietarios, falta una cultura familiar que utilice este activo importante para generar nuevos ingresos, así como también falta una actualización del valor del inmueble que ofrezca seguridad a un sistema financiero para que pueda ser aceptada como hipoteca en garantía de préstamos diversos.

En suma, los bienes que constituyen el patrimonio de las personas y de las familias generan más, actualmente, un valor social y sólo expectativas económicas, toda vez que falta concretar el potencial financiero que tiene el uso de esos activos. La práctica parece indicar que el valor social de este conjunto de activos se limita más a darles el

reconocimiento moral de que tienen la posibilidad de hacer frente a cualquier contingencia desfavorable.

En México, las políticas públicas han ofrecido igualmente un concepto más social hacia el patrimonio. Por una parte, la preocupación principal hacia los micro, pequeños y medianos negocios considerados patrimonio ha sido la legalización de ellos y su respectivo apego normativo, ha faltado quizás continuar un proceso que culmine con el impulso financiero de los mismos. Las dependencias gubernamentales han fomentado e instrumentado programas para la titulación de estos negocios, con facilidades para regularizar la situación comercial.

En otros casos, las instituciones del gobierno federal, en el sector social, han realizado acciones en las últimas décadas para entregar títulos de propiedad a miles de familias, con el fin de regularizar la tenencia y otorgando seguridad patrimonial como legítimos dueños; un ejemplo de ello son las acciones realizadas por la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT). En este caso, la población objetivo para las acciones han sido las familias con ingresos limitados; el sentido social es indiscutible, pero es importante reflexionar si esos títulos son aceptados por el sistema financiero, por ejemplo, como garantía hipotecaria para adquirir un crédito con el cual terminar de construir la casa familiar.

En el caso de la vivienda, a partir de 1993 el Estado mexicano cambia su papel constructor, para concentrar sus esfuerzos en la coordinación sectorial y promoción habitacional. A pesar de impulsar un enfoque financiero con el cambio estructural de los organismos promotores de vivienda y una forma diferente para financiar el acceso habitacional; el espíritu de no perder la vocación social se acentúa y la promoción para que el mercado habitacional se integre se dirige a ampliar la cobertura.

Con esta nueva dinámica habitacional de fin de siglo, la política pública madura su sentido social y su atención a la demanda de la vivienda. Pero, despertar el enfoque económico sugería consolidar el mercado hipotecario y realizar la mejora jurídica necesaria para garantizar la propiedad como capital activo para el sistema financiero. ¿Por qué es importante considerar esto actualmente?, la respuesta está implícita en el tamaño del parque habitacional que tiene el país y, en prospectiva, en la cantidad de unidades que incrementarán ese inventario dentro de tres décadas. En ello, se observa un capital con enorme potencial que no debe estar pasivo.

Se sabe con datos de INEGI 2000 que actualmente, en México hay casi 22 millones de viviendas y se estima que para el año 2030 habrá conforme a las tendencias demográficas un total de 45 millones de hogares. Lo anterior significa que para el 2030 el número de viviendas se tendrá que duplicar con relación al parque habitacional que actualmente existe. Hablar de 23 millones más de viviendas que se sumen a un capital pasivo,

constituiría un tropiezo real de una sociedad; de allí la importancia de emprender acciones desde ahora dirigidas a despertar este capital.

Se tiene como fortaleza que la tasa media anual de crecimiento habitacional en México, para el periodo 1990-2000, es del orden del 3.2 por ciento, muy por encima de la tasa media anual de crecimiento poblacional, que en el mismo periodo, alcanzó el 1.8 por ciento. Además, actualmente en el sector vivienda se están tomando medidas estructurales y de gestión, firmes para que este capital tenga un concepto social y sea un detonador económico, más allá de la simple expectativa.

En esta idea, lograr un proceso productivo que atienda la necesidad social de vivienda requerida anualmente, de manera sostenida y con perspectiva patrimonial económica para los propietarios, implica tomar medidas estructurales en la operatividad del sector en tres ámbitos: el financiero, en el que se promueva el incremento del financiamiento hipotecario en apoyo a la demanda y el capital de trabajo de los constructores; el territorial, donde se requiere un mayor abasto de tierra con infraestructura y servicios donde construir la vivienda y; en el ámbito regulatorio, donde es necesario promover una desregulación del sector que reduzca los costos de transacción y establezca la seguridad jurídica de la tenencia de propiedad y, con ello, facilitar el traslado de dominio de los inmuebles.

Con esta visión, el sector vivienda trabaja con nuevas instituciones básicas desde el año 2001. La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que se establece como la entidad del gobierno Federal responsable del sector, encargada de coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas cuyas actividades inciden en la producción habitacional, así como de ejecutar acciones particulares y específicas en materia de vivienda.

El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional, donde participan y confluyen los principales actores en la producción de vivienda; y, Mientras que para su "ejecución" se han preparado la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), fiduciaria en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, cuyo objeto es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

En suma, el nuevo escenario institucional de fomento y coordinación pública en materia habitacional asume la tarea social establecida en la Constitución de México, mediante las instituciones rectoras del sector -la CONAFOVI y la Secretaría de Desarrollo Social- y a través del conjunto de organismos promotores (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO,

SHF y los Organismos Estatales de Vivienda) quienes buscan fortalecer su capacidad de respuesta habitacional con esquemas financieros y de crédito accesible, que han mostrado su eficacia a partir de su enorme capacidad de recuperación de cartera y de gestión.

El ahorro, otro de los factores que conforman el patrimonio, mantuvo su vocación social a través del Patronato para el Ahorro Nacional y de la subcuenta de vivienda en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Con la transformación del Patronato en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), en el primer año de la administración foxista, este factor comienza a vincularse estructuralmente con otros programas generando la posibilidad de constituir un capital activo que reditúe en nuevos ingresos para la población.

El capital pasivo de la población de escasos ingresos

En México, las reformas al sistema económico y del Estado, como todas las similares que se han adoptado en muchas partes del orbe, se han realizado con objetivos sociales como base; se explican así, como compromisos para elevar sostenidamente los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes para reflejar resultados que indiquen que la brecha en la distribución del ingreso de la población ha disminuido. Por esta razón, es importante repensar si la población, en especial la que tiene ingresos escasos que por lo regular son inferiores a los 5 y 3 salarios mínimos, cuenta con algún capital que le brinde oportunidades para elevar su nivel de ingreso.

Es decir, un capital que por diversas razones no puede ser considerado como activo para ser transferible o útil como garantía para préstamos, como contraparte para una inversión o para apalancar cualquiera de los diversos tipos de transacciones productivas que pueden generar ingresos mayores a la población. Si el análisis conduce a planteamientos que indiquen que si existe ese tipo de capital, pero su potencial para generar ingresos está inhabilitado por diversas razones históricas, jurídicas o estructurales, entonces se debe repensar la situación y generar alternativas para abatir esa pasividad del capital.

Con este propósito analítico, al interpretar el censo económico de INEGI, se tiene en principio que en México existen microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas. En el primer caso, de acuerdo a la estratificación de empresas publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1999, en el sector industrial cada microempresa emplea hasta 30 trabajadores, en el sector comercio hasta 5 y en el sector servicios hasta 20. En el segundo caso, los pequeños negocios industriales emplean entre 31 y 100 trabajadores, los de comercio emplean entre 6 y 20 personas, y los de servicios entre 21 y 50. En el tercer caso, los negocios medianos de la industria emplean entre 101 y 500 trabajadores, los comerciales entre 21 y 100 personas, y los de servicios entre 51 y 100 empleados.

Según INEGI, la pequeña y mediana empresa desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de las naciones. Conforme el Censo Económico de 1999, este

segmento representa en promedio el 99 por ciento (considerando que, en general, no se define a la microempresa) del total de empresas en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), mientras que en los países de América Latina el porcentaje está entre el 95 y el 99 por ciento en promedio (incluida la microempresa). Más en lo específico, la microempresa en Latinoamérica representa entre el 60 y el 90 por ciento de todas las unidades económicas.

Es importante ubicar el peso de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico, porque estimaciones estadísticas indican que en México existen más de 6 millones de micro, pequeñas y medianas empresas, que no están registradas formalmente y, consecuentemente, sus activos son entonces un capital que sólo sirve en su dimensión física como herramienta de trabajo pero no tiene un detonador económico que se refleje en el incremento de ingresos.

Por otra parte, la población que ha vivido en lo precario, en México representa hablar de dos de cada tres personas ocupadas y dos de cada cinco hogares con ingresos por debajo de los tres salarios mínimos, quienes poseen en su mayoría cierto capital habitacional que sólo sirve como techo para resguardarse de la intemperie, pero no es aceptado como una garantía para obtener financiamiento productivo. Lo que muestra la dificultad de esta población por costear con su propio ingreso el rescate de su capital patrimonial inactivo.

Hogares y Población Ocupada según Ingresos 2000

Rango de ingresos	Hogares		Población Ocupada	
	(miles)	%	(miles)	%
0 hasta menos 3 s.m.	9'100	40.9	23'152	68.6
3 hasta 5 s.m.	4'994	22.4	4'743	14.1
Más de 5 s.m.	8'144	36.5	3'999	11.9
No especificado	31	0.2	1'836	5.4
	22'269	100	33'730	100

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI

Señalar entonces el potencial inactivo del capital, en particular, de millones de familias que habitan en condiciones de vida precaria, significa reconocer la necesidad de analizar las condiciones y problemas que guarda la propiedad, con el fin de despertar el capital pasivo existente. En ello, por ejemplo, el análisis de De Soto lleva a pensar que el desafío más importante del capital consiste en alcanzar un contrato social que regule la propiedad de modo satisfactorio para toda la población, en especial de esas familias que

han vivido en lo precario. Más aún, lleva a reflexionar qué se debe hacer para motivar a las sociedades a que conformen un sistema legal común que permita a los ciudadanos de un país cooperar para crear capital.

En el fondo se percibe una fuerte preocupación por beneficiar a los grupos de la población que viven en condiciones de pobreza, pero con un enfoque distinto con el que se miró en las últimas tres décadas del siglo. El nuevo enfoque para abatir la pasividad del capital parte de la relación legal que hay entre los activos y la población.

En México, despertar el capital que ha estado pasivo por muchos años, implica, entre otras cosas, reconocer la necesidad de los subsidios a la población que realmente lo requiere. Pero, también, implica la necesidad de mirarlos con otro enfoque. Luego entonces, la pregunta es ¿hacia donde debe direccionarse el subsidio, para despertar el capital que estuvo inactivo?

En el caso del patrimonio, la pregunta puede ser mucho más específica ¿subsidio para que más familias tengan su casa? ¿subsidio para que familias regularicen su propiedad y cuenten legalmente con la seguridad, no sólo de que son los dueños sino también de que la propiedad tiene un valor real? Elaborar respuestas a este tipo de interrogantes que están dirigidas a rescatar el capital patrimonial de muchas familias, es una tarea no sólo de contenido social, sino también económico.

Más aún, si ya se han instrumentado programas para regularizar la tenencia de la tierra y legalizar a la pequeña y mediana empresa, mediante el reparto de millones de certificados de posesión, títulos de propiedad y autorizaciones para operar negocios, toda vez que representan los activos más importantes de la población con ingresos escasos. La dificultad aparece cuando esos documentos de propiedad sólo prueban quien es el dueño del activo y no sirven para obtener un crédito, afianzar una inversión, constituir una hipoteca o cumplir funciones adicionales que generen ganancias. Es decir, como afirman algunos analistas, a diferencia de economías avanzadas ese tipo de documentos legales de propiedad no generan capital ni permiten poner en marcha más producción.

Los títulos de posesión y propiedad que se expiden actualmente en México, difícilmente pueden usarse para transferir valor, porque no dan suficiente seguridad legal. Estos documentos no tienen suficiencia legal en la medida que los derechos que otorgan han sido modificados de facto y no registrados de acuerdo a la ley. Ello muestra carencias del sistema legal y administrativo, ya sea porque la normatividad es demasiado complicada y costosa para que la ciudadanía recurra a ella, o porque hay carencia de procedimientos facilitadores o simplemente porque falta agilidad en los trámites.

Por lo mismo, es muy importante que la capacidad de instrumentar políticas públicas dirigidas a activar el capital pasivo de la población, y en particular a operar una política

de subsidios hacia la población realmente necesitada de ello y sin clientelismos, no sólo debe estar en función a los recursos públicos disponibles, sino además a la respuesta regional de la estructura institucional, a la capacidad de concertación en los tres órdenes de gobierno y al compromiso gubernamental de aislar ese tipo de programas de posibles presiones políticas.

La necesidad del subsidio para el patrimonio

La población en México en su mayoría, según el Censo 2000, mantiene un nivel de ingresos muy escaso que le permite subsistir día con día o, en el mejor de los casos, alcanza limitadamente para atender sus necesidades elementales de alimento, vestido y habitación. El 82.7 por ciento -casi 28 millones- de los 33 millones 700 mil personas ocupadas gana cuando mucho 5 salarios mínimos y el 63.3 por ciento -14 millones- del total de hogares suma ingresos por debajo de los 5 salarios. La pregunta es ¿esta población tiene ingresos que le permitan financiar completamente la capitalización de sus activos?; es decir, pagar la regularización y valoración de sus propiedades, adquirir un inmueble para habitar o usar como negocio, o ahorrar lo suficiente para invertir en un pequeño negocio.

La respuesta es evidente, difícilmente esta población puede financiar por si sola esos gastos. Luego entonces, si se reconoce que existe un capital pasivo que tiene potencial para generar ingresos a esta población con recursos limitados, vale reflexionar la importancia de emprender acciones que acompañen el despertar de ese capital "dormido". Promover un financiamiento encaminado a compensar con subsidios que la población con ingresos hasta 5 salarios mínimos regularice la propiedad, adquiera inmueble o potencialice sus ahorros, puede significar una inversión sólida para activar el capital en beneficio de este grueso de población.

¿Polémica o no?, con propósitos sociales y económicos resulta una tarea necesaria despertar el capital de la población, en especial de aquella con ingresos insuficientes; abatir su pasividad puede encontrar cauce en la relación legal necesaria de los diferentes activos que se poseen y la misma población, para que puedan ser usados en su propio beneficio. De esta manera, el subsidio se constituye como una alternativa para la capitalización de la gente que posee un capital pasivo, pero no cuenta con los ingresos suficiente para activarlo. Desde luego, el uso de estos subsidios debe estar fuera de toda pugna política o correlación de fuerzas clientelares; el propósito debe ser el impulsar económicamente a aquella población que no se ha visto favorecida con el capital triunfante.

Para este impulso el subsidio se necesita, en primera instancia, hacia la titulación de la propiedad comercial sumado al fomento de una cultura diferente que trate al micro y al pequeño negociante como empresas que pueden incrementar su capital legalmente. Este sector de micronegocios se ha incrementado sustancialmente por diversas razones económicas en la última década; baste observar la proliferación de negocios ambulantes

y, en general, el fuerte crecimiento de la llamada economía informal. En este sentido, más que la combinación de un ahorro de esta población con un subsidio gubernamental, se requiere más una legalización comercial de esos negocios.

El subsidio a la vivienda es otra línea requerida para capitalizar el potencial del patrimonio, según se advierte cuando se cruza la información del nivel de los ingresos de los hogares con la necesidad de financiar 732 mil viviendas anualmente. Cada año en promedio 464 mil hogares necesitarán una vivienda; según el nivel de ingresos, con ahorro y un subsidio gubernamental, 165 mil de ellos en el mejor de los casos podrán adquirir una casa de tipo social con 45 m² de superficie construida. Pero 299 mil hogares que tienen ingresos menores a los 3 salarios mínimos sólo podrán adquirir, con el apoyo subsidiado, una vivienda básica de construcción progresiva sobre los 30 m², cuyos dueños conforme su nivel de ahorro y capacidad de financiamiento posterior podrán ampliar sobre diseño, en tiempos futuros.

Lo que llama la atención son los 9 millones de hogares que actualmente ganan, cuando mucho, 3 salarios mínimos por su incapacidad evidente de autofinanciar su capitalización. Se trata de hogares que ni sumando los ingresos de todos los integrantes de la casa alcanzaría para financiar el mejoramiento jurídico de su propiedad, mediante la titulación o regularización de sus documentos, mucho menos alcanzaría para comprar una vivienda. Por ello, este tipo de población tendrá que ser subsidiada porque su ingreso menor a 3 salarios mínimos los deja fuera de todo crédito hipotecario.

NECESIDAD ANUAL DE SUBSIDIO HABITACIONAL				
Rango de ingresos	Tipo de Vivienda	Hogares (miles)	Promedio anual de casas nuevas*	
0 hasta menos 3 s.m.	Básica	9'100	299,218	Hasta 30
3 hasta 5 s.m.	Social	4'994	164,606	Hasta 45
Más de 5 s.m.	Otros **	8'175	267,760	Más de 46
		22'269	731,584	
<p>* Programa Sectorial de Vivienda 2001 –2006 ** incluye vivienda económica, media, media alta y residencial Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI</p>				

Por otra parte, el fomento y captación del ahorro representa un potencial importante para despertar el capital patrimonial. Los diferentes instrumentos financieros relacionados con depósitos bancarios, cuentas de cheques, contratos a plazo fijo y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, constituyen alternativas que se pueden sumar a otros instrumentos populares para impulsar una estrategia que vincule, según el nivel de ingresos, el ahorro de la gente con un subsidio para capitalizar micro y pequeños negocios. La cultura del ahorro en la población de escasos ingresos persiste y debe aprovecharse, baste mencionar como ejemplo las incontables cajas de ahorro y tandas populares que se organizan entre particulares y que posteriormente son utilizadas por sus beneficiados.

Finalmente, en este enfoque, la importancia de despertar el capital tiene, principalmente, como base una necesidad de la población de escasos ingresos para que tenga alternativas y nuevas oportunidades de elevar su nivel de bienestar. Argumentamos que develar los misterios del capital y sus insuficientes beneficios a muchos millones de pobladores, es una tarea que debe utilizar como herramientas las macro políticas públicas; las micro, implican realizar acciones específicas acordes con cada uno de los problema sociales que se atiende. En el caso del patrimonio, más que develar su misterio con una política pública micro, la tarea de estas políticas implican acciones necesarias para despertar el capital que ha estado pasivo por muchos años:

Menos trámites. La población mantiene una escasa motivación y hasta resistencia para realizar los trámites legales correspondientes que pongan al orden sus diversos bienes patrimoniales. Esta resistencia tiene su explicación a partir de la experiencia cotidiana que se vive día con día en las oficinas burocráticas, donde los distintos procedimientos se ven viciados por lo regular con prácticas fuera de la legalidad o con trámites interminables -John y Sussan Purcell estudian las políticas públicas en México y sostienen que su característica es la excesiva regulación-, por esa razón los propietarios deciden recurrir a otras prácticas que consideran más rápidas -instrumentos entre particulares-, sin tomar en cuenta la insuficiencia legal en la que incurrir.

En parte, esta práctica explica el déficit legal que existe en los bienes patrimoniales. Por ello, un conjunto de acciones para impulsar el despertar del capital patrimonial tiene que considerar medidas para la desregulación de aquellas disposiciones que sólo “inflan” los procedimientos, con el fin de mantener un marco legal que brinde suficiente seguridad jurídica a la propiedad, pero con procedimientos ágiles para realizar trámites en menor tiempo. El subsidio al mejoramiento jurídico del patrimonio para ser efectivo tiene, obligadamente, que converger con procedimientos administrativos eficientes y seguros.

Menos costos. La serie de disposiciones regulatorias que distinguen el proceso de legalización de los bienes impactan un posible mejoramiento jurídico, de manera que al proceso lento y “engorroso”, se suma lo costoso de los trámites. Si bien es cierta

la obligatoriedad tributaria y la determinación de precios y tarifas de los documentos legales que expide el Estado, también resulta cierta la conveniencia de revisar, desde los gobiernos locales, las respectivas legislaciones específicas. La finalidad de ello consiste en buscar la desgravación que incentive las acciones de la población para realizar el mejoramiento jurídico que capitalice su propiedad.

Valor legal. La falta de actualización del valor de las propiedades igualmente repercute en la pasividad del capital. Repetidos son los casos que los títulos de propiedad expedidos por el Estado son rechazados por el sistema financiero -bancos, sociedades de objeto limitado, entre otros- con la explicación de que carecen de seguridad para ser garantía de algún crédito.

Luego entonces, el subsidio al mejoramiento jurídico de la propiedad a personas ocupadas y a hogares que obtienen ingresos equivalentes hasta los cinco salarios mínimos, debe encaminarse a la revisión y legalización tanto de la propiedad como del valor de la misma para ofrecer toda la seguridad que requiere el capital. Resulta una ventaja que los procedimientos para escriturar las nuevas viviendas que se adquieren con la suma del subsidio gubernamental y el ahorro de los beneficiarios, tengan incorporados esa seguridad jurídica de la propiedad.

Confianza en la legalidad. El proceso para realizar el mejoramiento jurídico, debe transmitir la confianza necesaria a los propietarios de que la finalidad es proporcionar la seguridad de su propiedad. Si el propietario desea utilizar el nuevo instrumento como garantía para obtener un crédito, debe tener la suficiente seguridad que le servirá como contraparte para poner un negocio, ampliarlo, edificar su casa o comprar otro inmueble; debe tener la confianza necesaria de que no hay "truco" para mermar o despojarlo de ese capital que costó muchos esfuerzos construir. La claridad es importante para impulsar el uso del capital recién activado y para transmitir la confianza que se requiere para realizar la legalidad correspondiente.

Alternativas al capital. El subsidio al patrimonio tiene que ligarse a los usos posteriores a la legalización y a la adquisición de la propiedad para que ese gasto se transforme en capital activo. Por ello, se requiere ofrecer como alternativas la posibilidad de combinarse con ahorro para un negocio o para una vivienda hacia aquella población con ingresos menores a los cinco salarios mínimos. Hemos revisado que hay un porcentaje considerable de hogares o de población ocupada que difícilmente pueden autofinanciarse totalmente, por lo que se requieren programas institucionales que consideren subsidios para la vivienda, para la titulación de la propiedad y para potenciar pequeños y medianos negocios que posibiliten la activación de ese nuevo capital.

Bibliografía

CARDOZO Brun, Myriam. *El Estudio de las Políticas Públicas en América Latina*; DAP CIDE; México, mayo de 1989.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*. México 2001

FREEMAN, Gary P. *National Style and Policy Sector: Explaining Estructred Variation*; en Journal of Public Policy. No. 5 - 4; 1986.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1990.

GUTIÉRREZ Mejía Humberto; *Los Estilos Nacionales de Policy: La política determina la policy*; en revista Encuentro de la Asociación de Egresados de la Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1998.

GUTIÉRREZ Mejía, Humberto *Solidaridad: Un Estilo Corresponsable de Política Pública*; Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1992.

HOROWITZ, Donald. *Is There a Third-World Policy Process?*; en Policy Sciences; 22; 1989.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *Censos Económicos 1999*. México 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares, 1993-1998*. México 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México 2000.

MEYER, Lorenzo y José Luis Reyna; *Los Sistemas Políticos en América Latina*; Ed. Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas; 2a. edición; 1992.

OSZLAK, Oscar y O'Donnell, Guillermo. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*; CEDES; documento G.E. CLACSO/No. 4; Buenos Aires, 1981.

PURCELL, John y Kaufman Purcell, Susan. *Mexican Business and Public Policy*; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

SALCEDO Aquino, Roberto, *Problemática Social de la Vivienda en México*. Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS, Revista # 67, México, enero, febrero, marzo de 2000. páginas: 7-17.

SCHTEINGART, Martha y Boris Graizbard (coordinadores), *Vivienda y Vida Urbana en la Ciudad de México. La Acción del INFONAVIT*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1998, 446 pp.

SCHTEINGART, Martha. *Pobreza, Condiciones de Vida y Salud en la Ciudad de México*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1997, 824 pp.

SOSA, José. *Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta*, en Foro Internacional, volumen XL, número 3 (julio-septiembre 2000); pp. 522-551.