



NOTAS PARA LA PERIODIZACION DE LA POLITICA HABITACIONAL DEL ESTADO MEXICANO: 1917 - 2015.

Autores: María Fernanda Ramírez Navarro

Víctor Ramírez Navarro

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

María Fernanda Ramírez Navarro y Víctor Ramírez Navarro (2018): "Notas para la periodización de la política habitacional del estado mexicano: 1917 - 2015.", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (enero 2018). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/caribe/2018/01/politica-habitacional-mexico.html>

Palabras Clave: política habitacional, política de estado, vivienda, movimiento inquilinario, infonavit, mejoramiento urbano.

Resumen: El presente trabajo tiene como propósito plantear una serie de etapas para periodizar las políticas habitacionales que el Estado Mexicano ha adoptado de 1917 a la fecha. El intento por descubrir cuales han sido las continuidades, cambios y transformaciones de estas políticas públicas, tienen un doble objetivo: verificar en la historia reciente el papel que han jugado las políticas habitacionales dentro de la estrategia de dominación política, así como plantear un marco de periodización histórica que realce las características más significativas de las políticas públicas de vivienda.

La tesis básica que aquí se sostiene, es que no ha existido una política orgánica y permanente del Estado Mexicano en materia habitacional; se trata más bien de acciones de coyuntura, de oportunidad, pero que siguen un patrón de acumulación de instrumentos de intervención y control de uso selectivo para legitimar el poder político y apoyar el sistema de acumulación capitalista.¹

¹ Este trabajo recoge un sinnúmero de planteamientos ya expresados en los escasos, pero excelentes trabajos en la materia: Castells, Manuel.- *Crisis Urbana y Cambio Social*. Ed. Siglo XXI, 1981; Connolly, Priscilla, Nuñez, Carlos, y Ortiz, Enrique.- *Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano*. COPEVI, A.C. México, 1977; Perló Cohen, Manuel.- *Política y Vivienda en México 1910-1952*. *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, número 3 julio-septiembre 1979,

Abstract: The present work aims to raise a number of stages to periodize housing policies taken by the Mexican Government of 1917 to date. The attempt to discover what were the continuities and changes and transformations of these public policies, have a double objective: verify the role that rooms within the strategy of domination policies have played in recent history politics, as well as propose a framework of historical periodization that enhances the most significant characteristics of public housing policies.

The basic thesis that is held here, is that there has been an organic and permanent policy of the Mexican Government in the housing area; It is rather about actions of situation, opportunity, but that follow a pattern of accumulation of instruments of intervention and control of selective use for legitimate political power and support the system of capitalist accumulation 1.

II. Supuestos teóricos.

En los trabajos analizados se acepta el visualizar, y así lo hacemos nosotros, al Estado Mexicano *"no como un simple centro regulador, sino una expresión política de las relaciones entre clases sociales... su intervención depende fundamentalmente de los conflictos, alianzas y compromisos entre las clases y fracciones definidas en el curso de un proceso histórico definido."* ² Se acepta comúnmente referir los conflictos fundamentales a la instancia económica, a la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción y marcar el papel superestructural del Estado con funciones de cohesión y mantenimiento de los intereses dominantes, mediante la utilización, establecimiento y reproducción de mecanismos de control político-ideológico sobre las clases dominadas. A esta declaración casi dogmática, tendremos que añadir muchos detalles y precisiones, y sobre todo, verificar con el análisis empírico la validez de dichos supuestos.

Las políticas del Estado, incluyendo desde luego las habitacionales, son parte de la lucha política, son la parte institucional, legalizada, sacralizada por el derecho, del conjunto de prácticas de poder social. No sólo responden mecánicamente a las condiciones estructurales, tienen una

UNAM, México; y García Peralta, Beatriz y Perló Cohen, Manuel.- Estado, Sindicalismo y Políticas Habitacionales: un Análisis de una Década de INFONAVIT. El Obrero Mexicano, Condiciones de Trabajo número 2, Ed. Siglo XXI, México, 1984.

² Castells, Manuel.- Crisis Urbana y Cambio Social. Ed. Siglo XXI, México, 1981, pág. 116.

especificidad propia, una autonomía, son polivalentes y contradictorias y no maniquea y simplemente, el reflejo de la infraestructura y de los intereses económicos de las clases sociales.

Las estrategias de poder de las formaciones sociales son múltiples y complejas, se extienden a todo el mundo material e ideológico, a la base económica y a las prácticas cotidianas, en este sentido es más conveniente hablar de hegemonía que de dominación política. Por ello, nos interesa no sólo verificar las acciones expresamente "habitationales" del Estado Mexicano, sino el conjunto de prácticas públicas que influyen, determinan o condicionan la producción, distribución o consumo de la vivienda y de sus elementos integrantes.³ De este modo, la caracterización del papel público no sólo se refiere a la situación económica, al gasto público, a la legislación del arrendamiento o a la creación de organismos gubernamentales, sino que se enriquece con otras perspectivas: legislación administrativa y fiscal, políticas de desarrollo económico, cuantificación de inversiones y orientación de las mismas, creación de organismos, etc.

De otra parte la vivienda no sólo se entiende como parte del salario y como elemento de reposición de la fuerza de trabajo, sino como una mercancía sujeta a procesos complejos y singulares: la vivienda es un espacio de organización de la vida cotidiana por sí, es de localización fija, es una mercancía con distintos mercados de singular comportamiento (formal, estatal y marginal); sujeta a elementos diversos (suelo, materiales y servicios) y una vez realizada se "subtrae" del mercado, pero continúan gravitando sobre la misma, la prestación de servicios.

Ante este marco plural de elementos, la propuesta de periodización que se ofrece pretende resaltar las características más o menos constantes en cada etapa. Como nos referimos a las prácticas que ha instrumentado el Estado Mexicano, no deja de ser interesante la posible opción de marcar las etapas simplemente por sexenios presidenciales, habría suficientes motivos para ello, baste recordar el papel veleidoso y casi adjetivo de las políticas habitacionales, que es tesis central de este trabajo.

Sin embargo, creemos que una opción de este tipo, nos impide resaltar algunos hitos y variaciones fundamentales. Si bien las políticas del Estado por su fuerza específica y el grado de su intervención son *"el centro de gravedad del desarrollo y estructura del sistema urbano y de la*

organización del territorio",⁴ el ritmo del Estado y de su burocracia política no corresponde necesariamente a los cambios y variaciones de las prácticas y procesos habitacionales.

ANTECEDENTES

Los antecedentes de la acción institucional del Estado Mexicano en la materia los encontramos en la amplia gestión social por la vivienda: las luchas y proclamas revolucionarias sobre la vivienda obrera; las acciones y luchas inquilinarias de los años 20; la formación de colonias populares en el Cardenismo; las primeras acciones de construcción de viviendas por algunas empresas y por el Estado; las permanentes demandas sindicales en la materia; y la progresiva organización de masas para resolver sus problemas habitacionales.

En esta lucha social por la vivienda, han participado los diversos sectores populares: amas de casa, trabajadores, artesanos, gremios, sindicatos, partidos políticos, etc. Sin duda en esta múltiple acción social han jugado un papel principal las luchas sindicales por la vivienda obrera, que se desarrolla al igual que el crecimiento y consolidación de la organización laboral mexicana.

Encontramos también una variada y progresiva intervención del Estado para la conducción, regulación e institucionalización de estas demandas sociales. Su papel ha pasado de una visión esencialmente liberal, de reconocimiento y tutela de la propiedad privada, a una fase de regulación proteccionista a los sectores débiles de acción directa para la satisfacción de demandas específicas habitacionales, (política de regularización y organismos y empresas que financian o construyen vivienda), hasta llegar a nuestros días, a una visión neoliberal, privatizadora y desreguladora, donde la acción privada se visualiza como la única solución de la problemática habitacional.

III.- Propuesta de periodización.⁵

³ La vivienda supone la integración de diversos elementos: suelo, materiales, tecnología, financiamiento, servicios, etc., así como procesos de ocupación producción y consumo complejos y múltiples.

⁴ Castells, Op. Cit., pág. 115.

⁵ La propuesta que aquí se adopta se basa en la selección de criterios diversos: el monto del gasto público en materia habitacional y el destino de dicho gasto (burócratas, obreros, sectores marginales); la cuantificación de la producción habitacional y el "tipo" de intervención estatal (si financia o produce directamente; si se da en propiedad o en arrendamiento); la creación o extinción de unidades administrativas en las estructuras de gobierno con funciones relacionadas con la materia habitacional; las políticas legislativas y fiscales en materia de desarrollo urbano y vivienda; y las políticas de gobierno, particularmente obrera y agraria, así como la actividad de los partidos políticos.

Las políticas, el tipo y grado de la intervención y actividad del estado en la materia, puede ser agrupada de la siguiente forma:

1910-1920-1938:

Etapas de lucha y consolidación política. La vivienda como objeto de producción privada y regulación pública.

1938-1973:

La vivienda como instrumento de manipulación política, como tarea del poder.

1973-1983:

La vivienda de problema público a derecho social.

1983-a la fecha:

Del Estado Interventor al Libre Mercado: El Neoliberalismo a la Mexicana.

1910-1920-1938:

Etapas de lucha y consolidación política. La vivienda como objeto de producción privada y regulación pública.

La Constitución Política de 1917, en su artículo 123, fracción XII, marca los primeros pasos institucionales por consagrar el derecho de los trabajadores a la vivienda. Esta disposición no fue una expresión solitaria y espontánea, tuvo una serie de antecedentes que fueron conformando toda una ideología al respecto.

La herencia decimonónica fue ver a la vivienda como un resultado del ejercicio del derecho de propiedad y sólo como un problema de respeto al vecino, aseo, comodidad y estética en las construcciones. Durante el Porfiriato se buscó ordenar el sistema de propiedad y mejorar la captación fiscal; es así como se crean las comisiones de Catastro, las Oficinas de Registro de la Propiedad, se expiden leyes de Baldíos y del Notariado, se perfecciona el impuesto predial, se reglamenta la formación de colonias y se realizan obras de infraestructura y con ellas algunas construcciones de vivienda mediante contratos privados. Correlativamente se crea en 1903 la Dirección de Obras Públicas, encargada de tales cuestiones.

Encontramos que la vivienda empieza a tomar importancia como elemento que debe ser regulado por el Estado, no como problema en sí mismo, sino dentro de la urbanización general y la dotación de servicios; sin embargo, aún cuando no sea preocupación del Estado, la vivienda comienza a surgir como un problema ante la falta de recursos para construir una habitación segura e higiénica. Un hecho importante de esta época es, que junto con la política tradicional, empieza a germinar como un elemento de la ideología revolucionaria, la concepción de que la vivienda es un satisfactor que el Estado debe regular ligado a los derechos de los trabajadores, tal es el caso de la Ley sobre Casa de Obreros y Empleados Públicos para los Residentes de la Ciudad de Chihuahua promovida por Enrique Creel, y el Programa del Partido Liberal que expresaba la necesidad de que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores, ambos de 1906.

Durante la lucha revolucionaria la preocupación por el problema habitacional es un tema constante y será materia de numerosos pronunciamientos y leyes. Tal es el caso del Pacto de la Empacadora, de Pascual Orozco, que *"exigía a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición"*, del Plan Político Social, proclamado en la Sierra de Guerrero en marzo de 1911; del proyecto de ley presentado por un grupo de diputados en septiembre de 1913; de la Ley Obrera de octubre de 1914, del Estado de Chiapas, promovida por el General José Agustín Castro; del Decreto del Gobernador Eulalio Gutiérrez, sobre Salario Mínimo, en 1914; de la ley expedida por Carranza en mayo de 1915 en Veracruz, de las leyes del trabajo expedidas por Gustavo Baz en 1915, en el Estado de México y por Aguirre Berlanga en Jalisco en enero de 1916; la expedida por Gustavo Espinoza Mireles en octubre de 1916, en Coahuila entre otras; así como diversas disposiciones en materia inquilinaria.

Pese a esta serie de antecedentes el proyecto original de Constitución que se entregó al Congreso Constituyente en 1916, no incluyó ninguna consideración en materia de vivienda. La Comisión Revisora decidió incluir el que aparte de las garantías mínimas para los obreros era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio de elevar su nivel de vida, habiéndose inscrito en el artículo 123, fracción XII, el siguiente texto: *"en toda negociación, agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores*

habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual de valor catastral de las fincas".

Al texto Constitucional referido se sumó lo dispuesto en la fracción XXX del mismo artículo, indicando que serían consideradas de utilidad social las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

El tema de la vivienda para los trabajadores provocó largos debates y profundas discusiones. Sin embargo, el resultado de este texto constitucional durante muchos años, no sólo no implicó una intervención decisiva del Estado, sino de hecho la excluyó, al visualizar la vivienda como parte o complemento del salario, y por tanto, reconociendo en la esfera de la sociedad civil la solución a las necesidades habitacionales.

En los años post-revolucionarios la política del Estado Mexicano se orienta a consolidar el poder, modernizar la burocracia y concertar recursos para la industrialización del país.

Si bien los problemas urbanos son considerados como políticamente secundarios, es necesario destacar el interés emergente del problema inquilinario y el papel de la organización popular en él mismo.

El Movimiento Inquilinario.

Se ha comentado que la revolución y sus secuelas de destrucción e inseguridad fueron una fuente de atracción migratoria a las ciudades, además de que alimentó procesos inflacionarios que, desde luego, repercutieron en el entonces único mercado habitacional para las clases bajas: el arrendamiento o inquilinato. Estos elementos, además de las condiciones y los acontecimientos políticos, económicos y militares serán el marco y condición de los movimientos inquilinarios.

Desde el período de lucha revolucionaria el problema del arrendamiento ya se había manifestado provocando la expedición de algunas medidas al respecto. En septiembre de 1914 Venustiano Carranza emite una serie de medidas favorables al inquilinato en Veracruz: el año siguiente impide el aumento de rentas, establece algunos controles a los arrendadores y reglamenta los juicios de desahucio. En 1916 y ante una posición más favorable militar y política, Carranza revierte lo

otorgado, permitiendo el aumento de las rentas y con ello se tendrá el terreno listo para las luchas inquilinarias que abarcarán de 1916 a 1926.

En el movimiento de inquilinos podemos reconocer dos fases: La primera o del legalismo inquilinario de 1916 a 1922, en donde se da la formación de las agrupaciones y sindicatos de inquilinos en México, Veracruz, Guadalajara, Jalapa, Orizaba, Mérida, Puebla y algunas otras localidades, para la defensa de sus intereses. La composición y grado de organización fue diversa: alianzas, asociaciones, sindicatos; integrados por amas de casa, prostitutas, habitantes de patios, pequeños comerciantes, artesanos, panaderos, personal de servicios, obreros, etc. Su vínculo con los partidos políticos y con las centrales sindicales no fue permanente ni homogéneo. La misión y alcances de la lucha y organización generalmente fue coyuntural y limitado, y las más de las veces recogieron tendencias anarquistas. La competencia legal que limitaba la intervención del Gobierno Federal en los Estados, provocaría diversas respuestas entre las diferentes ciudades. En esta fase la lucha se dirigió a la formulación de demandas y pleitos legales para la defensa de sus agremiados, es la historia de los decretos que hoy se sancionan y mañana se abrogan, saliendo favorecidos siempre los propietarios.

La segunda fase del movimiento abarca de 1922 a 1926, donde se da el proceso de apogeo y ocaso de las luchas inquilinarias. El movimiento se radicaliza, motivado por la crisis económica de 1921 y por la madurez en la organización inquilinaria. En estos años que se darán los conflictos frontales con los propietarios, inquilinos y con el Estado: mítines y manifestaciones, lucha periodística, huelgas de pagos, reinstalación forzosa de inquilinos lanzados, confrontación violenta con propietarios y grupos cristianos, entre otros. El papel de los gobiernos federal y estatales es oscilante; pasa del franco apoyo, a la represión y fraccionamiento del movimiento popular de inquilinos.

Es así que del auge de la lucha al ocaso del movimiento no pasó mucho tiempo, sin embargo provocó la expedición de diversas medidas institucionales para atacar el problema, como las Leyes Inquilinarias de Veracruz, con el General Tejeda y de Yucatán con Carrillo Puerto. Sin embargo, el

alcance (sólo a ciertas zonas urbanas, a determinado tipo de inmuebles y hasta ciertos montos) permitió fraccionar los movimientos y las demandas populares.⁶

En estas luchas observamos ciertos límites y características de las políticas y de los movimientos populares habitacionales. La consideración para el Estado de que los problemas de vivienda deben ser resueltos por la producción privada y en propiedad de vivienda y la utilización residual y pragmática de la acción del Estado en la materia; y por otra parte, la diversidad orgánica y falta de permanencia de los movimientos urbanos y habitacionales, y sobre todo, de su carencia de articulación práctica e ideológica con proyectos políticos integrales y de largo plazo.

Las primeras viviendas producidas por el Estado.

Las demandas del movimiento obrero, cuyas condiciones de vida parecen agravarse por la crisis económica de 1929 y los efectos del crecimiento y concentración urbana, obligaron a que, paralelo a los movimientos inquilinarios y, en buena medida, como respuesta alternativa a los mismos, el Estado Mexicano asumiera ciertas responsabilidades en la producción y oferta de vivienda. Esta acción directa habitacional coincidirá también con la consolidación política del aparato gubernamental en manos del partido único y por el cambio en la estrategia de intervención estatal, en favor de un papel activo del Estado en el desarrollo económico.

Es así que en 1925 se creara la Dirección de Pensiones Civiles correspondiendo a la lealtad de los burócratas, en un terreno de dispersión y lucha política. Esta Dirección tendría, entre otras funciones, la de otorgar créditos a sus derecho-habientes para la construcción o adquisición de vivienda.

Otros actos formales en estos años en materia habitacional son poco significativos en términos reales, aunque de una enorme significación formal: expedición de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y la creación en 1933 del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S. A. La Ley Federal del Trabajo sólo repetía el texto Constitucional y prometía una reglamentación que nunca entrará en vigor y que se resolverá hasta 1972, con la creación del Infonavit.

⁶ Se expide una Ley el 30 de septiembre de 1914 en la que se dispone la suspensión de las acciones de desocupación de hogares y se modifica en 1926 estipulando rentas máximas para las que, a criterio del juez, podría suspenderse el juicio de desalojo, cuando la situación económica del inquilino lo ameritase.

Cabe mencionar aquí que en ejercicio de la facultad concurrente consignada en la Constitución, las legislaturas de Coahuila, Campeche, Colima, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango y Guanajuato expidieron leyes reglamentarias en materia de trabajo, que si bien establecieron obligaciones en materia habitacional, no tuvieron un impacto reconocible para resolver el problema habitacional. Esto obedecía probablemente a la variedad de las propias legislaciones que mediante la contención de las prestaciones laborales buscaban atraer inversiones y capitales a sus respectivos Estados.

Por otra parte, la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se limitó a reproducir el antiguo texto de la fracción XII, agregando que *"El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta obligación."*

Fue hasta diciembre de 1941 y febrero de 1942, que el Ejecutivo Federal publicó los Reglamentos a la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, señalando las bases para el cumplimiento del derecho habitacional de los trabajadores. Sin embargo, su positividad fue menos que efímera toda vez que la Suprema Corte de Justicia dictó jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad del citado instrumento, por reglamentar directamente a la Constitución, cuando tal facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

Respecto al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. en 1932 el Presidente Ing. Pascual Ortíz Rubio, en uso de las facultades extraordinarias que en materia de crédito y moneda el había concedido la ley de 21 de Enero de 1932, expidió el 28 de junio del mismo año, la Ley General de Instituciones de Crédito. En dicho ordenamiento se recogieron los antecedentes y experiencias sobre los Bancos Hipotecarios y, en el Artículo 5o. Transitorio, se dispuso la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para lo cual se autorizó *"... la aportación de inmuebles urbanos a la sociedad respectiva, hasta por el 50% del capital social, concediéndose a dicho Banco un plazo de 10 años, a partir de la promulgación de la Ley"*.

Dicho Banco se creó como órgano para financiar obras de infraestructura pública, acompañado con la creación del organismo Nacional Financiera dirigido a financiar obras productivas. El papel

del Banco en materia habitacional se limitó a formular estudios y recomendaciones sobre la materia, sin realizar acciones crediticias hasta 1947.

1938-1973:

La vivienda como instrumento de manipulación política, como tarea del poder.

El Cardenismo si bien toma una concepción de unidad y control político y un proyecto de desarrollo nacional, no contaba con un programa o con planteamientos específicos en materia de vivienda y específicamente no hay esfuerzos importantes de organizar y subordinar al nuevo Partido de la Revolución Mexicana las masas del Sector Inquilinario, pese al creciente número de huelgas que ocurren en esos años.

Lo relevante en este período como se ha señalado, no se refiere al sector inquilinario sino a las políticas de creación de colonias proletarias, *"más acordes con una serie de procesos objetivos que estaban ocurriendo a nivel urbano y coincidente también con las líneas fundamentales en su programa político-social."*⁷

Se llevará efecto múltiples expropiaciones y formación de colonias populares, pero por el estatus jurídico de estas colonias, por la obligada intervención del Estado para su "regulación", por la discrecionalidad en su fomento o en llevar a cabo acciones de desalojo, así como por la posibilidad o no de dotar de servicios a dichas colonias, de hecho y de derecho la formación de las mismas significó un mecanismo de control y subordinación política. Se han atribuido a la rigidez del mercado inquilinario y a la falta de alternativas buena parte de estos procesos de colonias populares.

De estas fechas serán la Ley de Expropiación, así como algunos decretos expropiatorios (el Reglamento de Asociaciones para Mejoramiento de Colonias se expide hasta 1941). Por otra parte y derivada de las políticas agrarias se regularon los asentamientos rurales y en muchos casos periféricos a las ciudades mediante las figuras de la dotación, la ampliación a la restitución ejidal y sus respectivas zonas urbano-ejidales.

⁷ Perló Manuel.- Política y Vivienda en México 1910-1952, Revista Mexicana de Sociología, año XLI, vol. XLI, número 3, julio-septiembre, UNAM, México.

De este modo irrumpe en las prácticas públicas una institución alternativa para satisfacer ciertas demandas populares, pero también para asegurarse su control y subordinación. La institucionalización de los procesos de regularización y la actividad discrecional, de apoyo o de castigo, en manos del Estado. No es casual que el reconocimiento y la dotación de servicios y el apoyo a las colonias populares fue selectivo y acusó preferencias e interés necesarios al Estado, entre otros, la consolidación del P.R.M.

Las políticas Cardenistas implicaron la adopción por parte del Estado de fórmulas alternativas para paliar los efectos negativos de la crisis urbana, particularmente la carestía y escasez del mercado habitacional inquilinario, (entonces único oferente de vivienda para los trabajadores), al tiempo que se crearon los mecanismos para el control de las demandas populares y la subordinación política de los movimientos al sentido particular del Estado, liberando en buena parte los recursos públicos para otros proyectos políticos y económicos. Esto no significa la fórmula maniquea de concebir las prácticas públicas como reflejo de los intereses de clase; aquí el aparato político y burocrático demuestra y sostiene su peculiar visión del mundo y la impone a todo el resto de la sociedad.

Es preciso apuntar que estas nuevas instituciones y prácticas, con todas las características apuntadas, pero reforzada por la experiencia y acumulación continúa se han presentado hasta la fecha y de modo más permanente por el crecimiento urbano acelerado, las formas de tenencia del suelo en las periferias de las ciudades y por el igual que entonces, proyecto de control corporativo de las masas urbanas. Antes colonias populares, hoy vestido de agrarista en manos de la CORETT.

El Estado en su actividad cotidiana busca y encuentra instituciones; sacraliza y consagra los nuevos mecanismos de hegemonía, control y subordinación; las tareas de poder inventa y reinventa sus instrumentos.

Los cambios que sufre el país a partir de los años cuarenta a causa de las políticas de industrialización, el crecimiento urbano acelerado, la acumulación de capital y formación de capas medias urbanas, plantearían nuevos problemas al Estado para asegurar sus proyectos de desarrollo.

De una parte el sistema de vivienda en arrendamiento recibiría los decretos de Congelación de Rentas de 1942, 1943 y de 1945, que primero temporalmente por estado de guerra y luego por conveniencia política permanecerá casi hasta la actualidad, (si bien con su modificación Alemanista). Han significado políticas estatales de no interferir respecto a los inmuebles en arrendamiento generalmente ubicados en el centro de las ciudades.

Por la polivalencia de estos Decretos (mejoró el ingreso del trabajador, pero deterioró la vivienda; permitió procesos especulativos y desinversión; afectó sólo a una porción de propietarios; impidió la unificación de planteamientos y demandas de las organizaciones sociales; dificultó la puesta en marcha de procesos de ocupación y mejoramiento urbano más adecuados) y por uno de los sectores que posiblemente se benefició (pequeños comerciantes, artesanos, etc.) el Estado utilizó esta herramienta para la consolidación del sector popular de P.R.M., como aglutinador de un sector heterogéneo y políticamente influyente y como contrapeso de los sectores obrero-campesino. Los resultados e influencia electoral de la CNOP parecen indicar que es correcta esta interpretación.

De nuevo acudimos a fórmulas variables e inéditas de control político.

Durante el sexenio de Avila Camacho crece y se desarrolla el movimiento de colonias populares a instancias y bajo el control del Estado, complementando el mercado de vivienda y asegurando mecanismos de legitimidad política. La reorganización del sector popular culminó con la creación en 1943 de la CNOP dentro del Partido oficial y como integrantes los movimientos de colonias populares: los mecanismos selectivos de da y quita siguen ofreciendo resultados.

Dentro de la legislación encontramos una producción abundante:

En diciembre de 1945 se envía al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica del Banco de Fomento de la Habitación que a finales de 1946 pasa a formar parte del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.

También en estos años se creó el Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores; y el 31 de diciembre de 1941 se publicó el Reglamento del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, de observancia general en toda la República para las empresas de jurisdicción federal a que se refiere la fracción X del artículo 73 Constitucional; y el 24 de febrero de 1942 se publicó el

Reglamento para Empresas que no sean de jurisdicción federal pero sin ulteriores e importantes resultados, como ya habíamos referido.

Se expide el Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos para el D. F.; el Reglamento de las Asociaciones Pro-Mejoramiento Urbano; el establecimiento en 1945 de un impuesto federal especial sobre artículos de lujo para construcción de *"casas baratas para gente pobre"*; en el ámbito de competencia de las entidades federativas se promulga un nutrido grupo de leyes y reglamentos para la planificación urbana, para la zonificación, la construcción y edificación y en varios estados se expiden normas que "congelan" los contratos de arrendamiento; se expide la Ley General de Instituciones de Crédito que capacita a los bancos privados de ahorro y préstamo para el otorgamiento de créditos para la vivienda.

En forma todavía puntual comienza a tener importancia... *"el predominio del interés público sobre el privado; la reglamentación de las zonas urbano-ejidales; la protección a los estratos de menores ingresos, la incorporación de ejidos para usos habitacionales, el congelamiento de rentas; la construcción de viviendas de interés social, etc."*⁸

En esta múltiple y variada legislación es pertinente rescatar algunos elementos, como el hecho de que todavía los problemas de vivienda se ven marginalmente y como asuntos privados, sin integración a las políticas fundamentales del Estado, si bien crece y se hace compleja las formas de intervención y regulación estatal. En este sentido es interesante observar que en 1942 se dicta un Acuerdo Presidencial donde se establece que las expropiaciones de ejidos sólo debían de hacerse excepcionalmente, pues la función del ejido debería de continuar siendo fundamentalmente de producción agrícola.

Es de hacerse notar que aparece como preocupación el financiamiento de la vivienda popular.

Con Miguel Alemán se continúa la utilización de todos los mecanismos precedentes y se dará un enorme salto cualitativo en la producción habitacional. De 2,680 viviendas producidas con Ávila Camacho, se pasaran a 15,166, con un incremento anual de 13.69 por ciento, destinando un 15 % de las mismas para arrendamiento, por otra parte, se continúan acciones de inversión con menor financiamiento.

Sin duda esta actividad que crece y se diversifica responde a los procesos de crecimiento económico y ampliación del gasto público, pero también en la necesidad de instrumentar nuevas fórmulas de control corporativo de las organizaciones obreras, populares y campesinas en el P. R. I.

Ante el embate de la Alianza Obrero-Campesina y la formación del Partido Popular en 1948 el Estado se vale, además de otras políticas, de las de vivienda. Produce y financia habitaciones para premio y control del sindicalismo que le es favorable. Continúa la política selectiva: burócratas, telefonistas, ferrocarrileros, electricistas, petroleros son los beneficiarios. Además se perfecciona el mecanismo que articula al estado con los líderes: trámites exclusivos con la dirección sindical, selección de beneficiarios, posteriores puestos en el aparato burocrático (Martínez Domínguez, Sánchez Mireles, Robles Martínez, como algunos ejemplos).

Aquí se perfila una visión más orgánica de las prácticas habitacionales del Estado y de las clases sociales y que será por casi 50 años, la columna vertebral, la correa de transmisión de las demandas sociales y las respuestas públicas: el Estado y el sindicalismo como interlocutores principales. No quiere decir que no existan otros sectores que tengan presencia y demanden la intervención estatal, sólo que con las centrales sindicales, particularmente del PRI, se dará la relación fundamental.

Ante la ausencia de mecanismos que respondieran a las presiones de los grupos marginados, que cada día se aglutinaban en mayor cantidad en las ciudades, en 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda con objeto de atender *"los sectores más desfavorecidos de la población rural y urbana"*, pero de escasos resultados, así como el Fondo de Habitaciones Populares dentro del BANOBRAS en 1954, con acción relevante hasta 1967 y apenas canalizando subsidios en la actualidad.

Por la necesidad de cubrir sectores que no se inclinan todavía se crea en 1955 la Dirección de Pensiones Militares y se inician programas de multifamiliares de algunas paraestatales, particularmente de PEMEX. Esta práctica se extenderá en todo el período que nos ocupa, así

⁸ Álvarez, Joaquín y otros, Op. Cit. pág. 54

tendremos a finales de los años sesenta un nutrido grupo de organismo y paraestatales que construyen vivienda para sus trabajadores.

Es en tiempos de Ruiz Cortines que se dará la transformación de la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE, se promulga el Reglamento de Zonas Urbano Ejidales y otro nutrido grupo de leyes en materia de planeación, fraccionamientos, construcciones, exenciones fiscales, etc. Los beneficiarios de estas acciones fueron los sectores medios, aunque teóricamente contruidos para la clase trabajadora.

Con López Mateos, en 1963 se constituye el Programa Financiero de Vivienda para canalizar créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Banca Privada para atender a la población de 2 a 4 veces el salario mínimo, asimismo se amplía nuevamente en 1956 la exención de impuestos para la construcción por particulares de habitaciones económicas. Por ello, se realizaron una serie de modificaciones legales dirigidas a orientar la fuentes crediticias con el objeto de proporcionar recursos para la vivienda, y comienza la tendencia posterior a convertir la obligación de otorgar vivienda a una obligación financiera, concretada años después con la creación del INFONAVIT.

Para operar esta movilización de recursos destinados a satisfacer las necesidades de la vivienda de interés social, se constituirán dos fideicomisos en el Banco de México: el primero de ello denominado Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI), cuyo principal objetivo era otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito; y el otro, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), cuyo objetivo será otorgar apoyo a las instituciones privadas de interés social.

El programa financiero de vivienda, al canalizar recursos privados a la construcción de la vivienda, apoyó el esfuerzo del sector público en este campo. Así, encontramos que en las viviendas promovidas directamente por el FOVI entre 1965-1970, representaban el 35 % de la acción del Sector Público en el sexenio; además este programa fue el primer intento importante para promover la construcción habitacional fuera del área metropolitana de la Ciudad de México.

En el sexenio de Díaz Ordaz se crea la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal como un programa que incluye nuevos tipos de vivienda orientados a los

sectores de menores ingresos; el desarrollo de programas de traslado y realojamiento de personas afectadas por obras de urbanización, así como también programas de erradicación de ciudades perdidas, se crean también algunos organismos estatales como el AURIS en el Estado de México, el cual tiene entre sus objetivos principales la regularización de la tenencia de la tierra.

En el sexenio 1964-1970 el sector público va asumiendo como propia la responsabilidad de atender el problema de la vivienda y es de los períodos donde se promueve el mayor número de ordenamientos legales y donde se realizan análisis para definir los elementos críticos que determinan la falta de acceso de las mayorías a una vivienda aceptable, sin embargo, la política no se articula a un sistema de planeación económica o a las políticas globales. Al final del período resulta obvia la falta de participación del sector privado y se opta entonces por generar mecanismos de financiamiento que son los que posteriormente servirán de base para la política financiera de la vivienda en la década de los años setenta.

Se modifica la Ley Federal del Trabajo para señalar la obligación de las empresas que ocupaban a más de 100 trabajadores a proporcionarles habitación, les concedía un término de tres años para ello y otorgaba a los trabajadores el derecho de recibir una compensación mensual en tanto se les entregara su vivienda. Estas reformas, pese a la oposición del sector empresarial, significaron de hecho la aceptación jurídica y sobre todo el reconocimiento político que el Estado Mexicano otorgaba a las reivindicaciones habitacionales de un sector importante de la clase obrera. Así, la vivienda dejó de ser una bandera retórica, mero móvil de negociación, como lo había sido hasta ese momento, para transformarse en una reivindicación negociable y asequible.⁹

Estas reformas y su negociación se dieron en el marco de las alianzas Estado-Sindicalismo Oficial, en el reconocimiento de la CTM como líder del Congreso del Trabajo y en las posibilidades de ampliar el margen de movilidad del Estado para instrumentar sus programas de desarrollo económico y contención salarial. Por otra parte, dio un elemento más de legitimidad de las organizaciones obreras interna y externamente.

De nuevo presenciamos la función objetiva e instrumental, pero acumulativa y de complejidad creciente, en los mecanismo y grados de intervención de las prácticas públicas habitacionales.

Son un medio de control y de negociación, un modo de dirigir el gobierno interior, son "política política" y residualmente políticas habitacionales. La vivienda no es el objetivo, sino el pretexto.

1973-1983:

La vivienda, de problema público a derecho social.

Luis Echeverría en la Presidencia de la República buscaba la recomposición y ajuste del Estado y sus bases de legitimidad. Los acontecimientos de 1968, el reconocimiento expreso de las carencias y problemas del país, su política exterior, educativa, económica, laboral y legislativa y su gobierno populista y de apertura parecen dar cuenta de ello. El modelo de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones y las políticas del "desarrollo estabilizador" mostraron grandes desajustes, problemas y atrasos. Particularmente en materia habitacional la constante urbanización y migración, aunada a los procesos de expulsión y sustitución de usos en las ciudades, marginaban de este satisfactor a innumerables mexicanos.

Es cierto, como hemos visto, que el Estado se había preocupado por asegurar las condiciones de estabilidad y rendimiento del mercado regular y formal de vivienda: establecido protecciones selectivas al inquilinato, promovido colonias populares como alternativa de crisis ante la saturación; generando apoyos y mecanismos de gestión directa y financiera para ciertos sectores, pero la dimensión de las necesidades y la utilización selectiva de sus apoyos no había beneficiado a otros, particularmente a la gran masa obrera y a grupos numerosos de pobladores marginales.

Por otra parte la crisis económica y urbana mostraban sus efectos más nocivos: estancamiento, creciente marginación, deficiencia y altos costos en los servicios, concentración excesiva de población y actividades, etc.

En el proyecto de recomposición y ajuste del Estado comprendido de 1970 a 1976, será de singular importancia las políticas habitacionales dirigidas al sector obrero, las de regulación de la tenencia de la tierra y la transformación de las bases legales y administrativas del aparato institucional.

⁹ Perló Cohen, Manuel.-Política y Vivienda en México 1910-1952.

En 1971 y 1972 se transforman profundamente el Indeco (antes INV), la Dirección de Habitaciones Populares del D.D.F., el FOVI y el FONHAPO para ampliar substancialmente sus actividades y se crean diversos fideicomisos en la materia: FICCCOIA, FIOSCER, FEDELAC, FOMERREY, etc.

En mayo de 1972 se crean los fondos solidarios de vivienda para plantear las alternativas para cumplir con lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional referente a la vivienda de los trabajadores; el fruto de estos trabajos, en diciembre de 1971 se reformó el artículo 123 fracción XII de la Constitución, que quedó así: *"toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a las trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones."*

Fruto de estas modificaciones, así como los que sufrió la Ley Federal del Trabajo se creó el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, también y en forma paralela y mediante modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se creó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE-FOVISSSTE y el FOVIMI (Fondo de la Vivienda de los Militares). Estos organismos, dirigidos a los asalariados privados y públicos, constituidos por un fondo integrado por las aportaciones patronales del 5 %, representaron en conjunto en 1973 el 46 % y en 1974 el 80 %, para llegar en 1975 y 1976 al 91.3 % y 92.8 % respectivamente, de todas las inversiones estatales en vivienda.

Se ha mencionado que esta nueva red de instituciones tripartitas en el caso del INFONAVIT, y bipartita en el caso de los otros dos organismos, busca acrecentar los rasgos corporativos del sistema político, es decir, conciliar intereses contradictorios de manera institucional y bajo una ideología de colaboración inter-clasista, presentando a los grupos involucrados como una asociación de intereses convergentes. En ese sentido hay que recordar el proceso conflictivo para dirigir el funcionamiento, las acciones y beneficios del Infonavit y Fovissste hacia intereses determinados, particularmente favorables al sindicalismo oficial representado por la CTM y ligado al

PRI, en un afán de estos últimos por ampliar sus bases y reducir la brecha con otros sectores laborales.

Aquí nos encontramos una acción deliberada del Estado por recuperar sus bases de legitimidad, pero también de reforzamiento de sus mecanismos de control y dirección política, además de los innegables efectos en materia económica, condicionados por el sistema de alianzas e intereses políticos.

En el aspecto cuantitativo el salto de los recursos y producción habitacional será impresionante: de 119, 759 viviendas en el sexenio de Díaz Ordaz se pasa en el de Echeverría a 318,048, pese a la crisis económica que sufriera el país a partir de 1973. Por el papel y peso de los organismos derivados del 123 (92.8 % en 1976 de toda la inversión estatal), así como la preferencia por el desarrollo integral de los proyectos (en la ideología de apertura democrática contra el charrismo sindical, posición que variará más tarde de favor de estos últimos), las tasas de vivienda en promoción completa aumentarán substancialmente para llegar a un 58%.

Otros efectos y tal vez propósitos de estos cambios en las políticas habitacionales fue no sólo abatir el acusado déficit de viviendas y mejorar la calidad y condiciones de ubicación de los mismos, sino impulsar la industria de la construcción, rama de estímulo económico y de absorción masiva de fuerza de trabajo, atendiendo y ampliando las bases sociales de sustentación que buscaba el Estado.

Por otra parte, los gobiernos enfrentan los problemas surgidos de la expansión desmedida y no controlada de los centros urbanos del país, además de la insuficiencia del mercado urbano para ofertar espacio a las crecientes masas de emigrantes. Es por ello que la acción estatal se orienta a la regularización de la tenencia de la tierra, para lo cual se crearon numerosos instrumentos, y se dieron modificaciones a la legislación en la materia: tales como AURIS (1969), para atender los problemas urbanos del Estado de México; Procuraduría de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal (1972); Fideurbe en 1973 para intervenir en fraccionamientos ilegales: el reforzamiento del INDECO; y la creación de la CORETT en 1972 y su modificación en 1974, para acciones de regularización de la tenencia de la tierra. Las expropiaciones de tierra ejidal para incorporarlas al desarrollo urbano serán la base de un traslado de las rentas urbanas los beneficios

se van a repartir de manera desigual en función de las relación de fuerzas que toman parte en esos procesos de ocupación y apropiación de estas nuevas áreas urbanas.

*"Así, la política de regularización consiste, de hecho, en incorporar al mercado capitalista de bienes raíces, tierras ejidales y comunales, propiedad pública inalienable. La justificación de la finalidad social de unas medidas con respecto a un estado de hecho, permite hacer pasar por política asistencial, lo que es de hecho una dinamización esencial del mercado capitalista con respecto al suelo urbano. Por otra parte, la atribución de los títulos de propiedad se realiza mediante canales de influencia política local que refuerza el control institucional sobre las poblaciones ilegalmente asentadas."*¹⁰

Estos organismos suponen también un esfuerzo de expansión y diversificación de las actividades del Estado ante el reconocimiento de los "problemas urbanos", es un esfuerzo por atacar los fenómenos más nocivos del desarrollo, en un esquema de centralización política, de creación de instituciones para ampliar las bases sociales del Estado y sus mecanismos de intervención y control, sin el uso de la fuerza. Habría que recordar que el fruto de la Reforma Agraria fue el que más del 50% de toda la propiedad inmueble en el país ha quedado en manos de ejidos y comunidades.

Ante estas nuevas relaciones sociales y políticas y ante la necesidad de contar con marcos jurídicos y esquemas ideológicos que respondan al nuevo papel del Estado como "responsable y director del desarrollo" se darán el 7 de enero de 1976, la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del D. F. y en febrero de 1976, la modificación a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución en materia de Asentamientos Humanos. Obviamos la transcripción de estas reformas, baste decir que instituyen modalidades y limitaciones a la propiedad privada derivadas de un sistema de planeación urbana y son el fundamento para la posterior aprobación en mayor de 1976, de la Ley General de Asentamientos Humanos, sin embargo, como se ha señalado, en el terreno de los hechos dicha planeación ha sido ineficaz técnicamente, pero tiene en *cambio "una eficacia ideológica y política, basadas en la racionalización-legitimación de los intereses sociales*

¹⁰ Castells, Op. Cit. pág. 145.

*dominantes y en la provisión de un marco de negociación, condicionado para los distintos grupos sociales que tratan de orientar en su beneficio el desarrollo urbano."*¹¹

Respecto al alcance y contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, independientemente de sus fallas, laxitud e imprecisiones, creemos que se sentó las bases para una reforma urbana de gran amplitud, pero como ocurre en todos el aparato jurídico, se encuentra condicionado y depende de lo que pasa en el concierto de las fuerzas sociales; es en sí mismo, condición, expresión y espacio de la confrontación y lucha política. Existen avances innegables en el terreno formal, falta el ejercicio de la voluntad política.

La reforma urbana no se hizo realidad. Como en el resto de la política Echeverría, la referida al fenómeno urbano y habitacional fue confusa, contradictoria, populista, de un exagerado verbalismo y conflictiva, sin negar la amplitud del proyecto de reforma y las circunstancias económicas y políticas con que se enfrentó. Es significativo sin embargo, resaltar la diversificación de actividades y medios del Estado, así como la pluralidad de interlocutores y beneficiarios de las políticas habitacionales del Estado de Mexicano.

El moderno Leviatán crece, se hace complejo y centro de gravedad de las actividades de producción, distribución y consumo habitacionales. Se vuelve el responsable y director; ya no son los años del buen regulador de la vivienda en arrendamiento y de la comodidad de las construcciones.

El período 1976-1982 se caracteriza, entre otras cosas, porque el financiamiento del gasto público y en buena parte el desarrollo económico descansó en mucho en una creciente deuda externa y en una explotación intensiva de los recursos petroleros.¹² Al inicio del régimen, la celeridad de las inversiones de 1971 y 1972 provocaron un crecimiento con inflación que se trocó a finales de sexenio en depresión y devaluación; el destino de las inversiones públicas fueron para grandes obras de infraestructura económica en detrimento del gasto social.

En este contexto, el Estado veía disminuir su capacidad de gestión ante la necesidad de producir vivienda de bajo costo para las grandes mayorías y la tendencia al crecimiento de los costos por

¹¹ Ibid

múltiples factores económicos, jurídicos y administrativos que se verán agudizados por los procesos inflacionarios a partir de 1976. Por ello durante el transcurso del período se darán continuos ajustes para reorientar la política de vivienda.

Esta reorientación, más de corte programático que de una visión política y global de la misma, fue instrumentada en varios temas: en lo administrativo a fin de que los organismos y entidades fuesen los adecuados y se contaran con mecanismos, de coordinación intergubernamental (Coplades); en lo relativo a una programación de acciones e inversiones; una limitada política fiscal inductiva para reducir los costos de la vivienda de interés social; en lo administrativo, la creación de unidades especializadas (SAHOP) conjuntamente con esta nueva Ley se expiden también las Leyes de Bienes Nacionales, de Obras Públicas, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la General de Deuda Pública y General de la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras.

En general, y durante toda la gestión sexenal se expiden una serie de disposiciones legales y administrativas que crean un sistema nacional de planeación y se aprueban varios planes y programas de desarrollo: el Global y varios sectoriales, por medio de decreto presidencial.¹³ Destaca como pieza particular entre estos ajustes administrativos, la Comisión Intersecretarial de Planeación y financiamiento de la Vivienda, creada en 1979 y que tenía por objeto proponer políticas y criterios; recomendar bases de coordinación en general en la materia.

Otra modificación importante se dio a partir de la sectorización de entidades, donde a las Secretarías corresponda en su papel de cabeza de sector, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales asignadas a su sector.

El 29 de diciembre de 1981 se adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos, con un capítulo V, llamado "*De la tierra para la vivienda urbana*" que si bien adelantan en las declaraciones formales, también escaso resultado en el control administrativo sobre el recursos suelo urbano, ni supuso la constitución de una reserva estratégica e importante para las acciones habitacionales.

¹² Al respecto véase Villareal, René.- La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Océano, México, 1984, pág. 389 y siguientes.

¹³ Para una descripción de este cúmulo de planes y programas y sus efectos jurídicos, véase Ramírez Navarro, Víctor y Ramírez Navarro María Fernanda.- La Institucionalización de la Planeación en México.

El 29 de diciembre se reforma la Ley que creó el INDECO, para ampliar sus facultades en áreas que se consideraron vitales, sin embargo, los resultados no fueron los deseados, lo que orilló a abrogar la Ley de creación del INDECO, en diciembre de 1981, y a ordenar su liquidación transmitiendo sus haberes de tierra a las entidades federativas.

Otra medida importante respecto a la organización administrativa, fue en 1981, la creación del Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares, dirigiendo sus acciones al Sector Popular, desatendido por la preferencia acentuada a los organismos de trabajadores.¹⁴

En 1979 se aprueba el Programa Nacional de Vivienda como parte de un sistema nacional de planeación basado en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos a que nos hemos referido anteriormente. Con este Programa de Vivienda se explicitarán formalmente la orientación de las políticas estatales en la materia.

Se partió así de la concepción de una política precisa de vivienda, sin embargo, el hecho fue que no se integró al Sector y, por lo mismo, quedaron fuera del control directo a los principales organismos de vivienda como el FOVISSSTE e INFONAVIT, lo cuales como señalamos tienen el porcentaje más alto de la inversión pública en materia de vivienda.

Más que establecer nuevas políticas, López Portillo se orientó a abrir opciones, a flexibilizar instrumentos y a modificar la conceptualización y las tendencias arraigadas en cuanto al tipo de acciones habitacionales que tradicionalmente venían desarrollando los organismos de vivienda.¹⁵

Con López Portillo, si bien se siguen en un esquema acumulativo de utilización alternativa de las políticas e instituciones fundamentales que le proceden, existen variaciones substanciales, según se aprecia en los anexos I y II de este trabajo: casi se duplicará la producción habitacional para llegar a 600,000 lo que implica una mayor concentración de recursos a la vivienda por parte del Estado; así como una variación significativa en los momentos de intervención, a favor de los mecanismos financieros que pasaran en el sexenio de 41.4 % a 79.4 % permaneciendo la

¹⁴ Dicho fondo ha pasado por diversas etapas de auge, letargo y decadencia, desde su primer crédito del Banco Mundial en 1986.

¹⁵ El Programa Nacional de Vivienda propuso la reconceptualización de la vivienda como proceso y la promoción inicial de formas alternativas de tenencia, y de líneas de acción; la vivienda progresiva y el mejoramiento de vivienda, apoyando la producción paulatina de vivienda, también se plantearon condiciones de seguridad física y de tenencia y servicios básicos; se abrió una amplia tipología de programas habitacionales. Se planteó la racionalización de la producción de

orientación de vivienda en propiedad. El ritmo de inversión varió significativamente de los primeros años a los últimos, concentrando la mayor parte de la misma en los años finales de su sexenio.

Por otra parte el sexenio de López Portillo en este régimen se dará una permanente reorientación y ajuste administrativo y específicamente de los organismos encargados de programar, de producir o financiar vivienda. El viraje será a favor de los sectores obreros organizados (INFONAVIT, FOVISSSTE, concentrarán la mayor parte de los recursos) y de las promociones privadas (programas financieros de vivienda y contratación de organismos en detrimento de acciones directas).¹⁶

Durante esos años México enfrentó a una de las peores crisis económicas y financieras. La marcada dependencia externa, el peligroso endeudamiento y el inestable mercado mundial harán que el gobierno tome una serie de medidas de emergencia para evitar la catástrofe.¹⁷

La suspensión temporal de pagos y la renegociación de la deuda externa serán el marco en que se convendrá con el Fondo Monetario Internacional. Este convenio, la baja constante de los precios del petróleo y el comportamiento de las variables más significativas de la economía forzaron al Estado a tomar una serie de medidas restrictivas de orden fiscal y monetario: límites al endeudamiento y al gasto del sector público, reforma fiscal, revisión de precios y tarifas de los bienes y servicios que genera, recorte substancial de gasto y personal administrativo, contención salarial, altas tasas de interés, entre otras. En materia de vivienda, sin embargo, presenciamos un ascenso de extraordinaria magnitud en los recursos que el Estado destina al financiamiento de la

materiales, componentes y sistemas constructivos utilizados en la edificación de vivienda, y desarrollar tipologías adecuadas a ese efecto, entre otras cuestiones.

¹⁶ Ver el cuadro que aparece en García, Beatriz y Perló, Manuel, Op. Cit. pág.114.

¹⁷ La estrategia económica del gobierno de López Portillo durante los últimos años de su gestión se basa en el aprovechamiento de los recursos petroleros del país, el financiamiento para desarrollar la industria petrolera fueron obtenidos por medio del endeudamiento externo. Por los altos precios del petróleo en esos momentos no le es difícil al gobierno obtener los recursos que necesita para el desarrollo de la industria petrolera del país. Ésta estrategia económica del gobierno se verá afectada por la creciente presión política en los Estados Unidos por reducir la inflación en su país, por lo que se decide reducirla por medio de una política monetaria restrictiva que provoca un alza inmediata en las tasas de interés en los Estados Unidos y por lo tanto en la tasa Libor (que es la tasa de interés de referencia que paga el gobierno mexicano por su deuda más los puntos base que reflejan el riesgo de comprar deuda mexicana). La política monetaria restrictiva no solo afecta a las tasas de interés que tiene que pagar por su deuda el gobierno mexicano si no que provoca una recesión en los Estados Unidos lo cual ocasiona una menor demanda agregada y por lo tanto de petróleo, lo que incide directamente en la disminución del precio del mismo. Por lo que la estrategia económica del gobierno mexicano se colapsa por una menor cantidad de dólares recibidos por el petróleo y una mayor cantidad de gastos en dólares por la deuda contratada para el desarrollo de la industria petrolera lo cual precipita la devaluación del peso y provoca la renegociación de la deuda externo mexicana.

vivienda, mediante la utilización del Programa Financiero de Vivienda, así como a una diversificación de líneas de acción en la materia, contemplando la vivienda como un proceso complejo y múltiple.

Precisamente las condiciones de crisis parecen favorecer las inversiones en vivienda por varias causas: se opta más por mecanismos de financiamiento (vía encaje legal y créditos internacionales y en menor medida gasto presupuestal) basados en el ahorro interno y externo; en la medida que la producción de vivienda es un sector de empleo intensivo y área de reactivación económica, se destinan recursos cuantiosos; ante las políticas de contención salarial se usan medidas alternativas de negociación para el control del sector obrero destinando más recursos para la vivienda y otorgando un papel más importante a los líderes en la selección y tipo de beneficios y beneficiarios; por otra parte, las condiciones de vida y el desplazamiento masivo de grandes masas urbanas a sectores marginales de las ciudades obligan al sector público a responder a sus demandas para evitar un desbordamiento en su acción política.

Se continúa con la utilización de los instrumentos burocráticos heredados (organismos, del 123, CORETT, COPLADES, FOVI) pero se refuerzan los mecanismos de planeación y control del propio aparato administrativo.

Con la entrada de Miguel de la Madrid se instituye a nivel constitucional la planeación y el reconocimiento expreso de la Rectoría del Estado en materia económica, así como el planteamiento para una descentralización política a favor del Municipio. Para especializar los órganos gubernamentales en materia de vivienda se transforma la extinta SAHOP en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y se establece dentro de la misma, con nivel de Subsecretaría una unidad administrativa expresamente encomendada de formular y conducir la política habitacional; se reestructura el Fondo Nacional de Habitaciones Populares para ampliar sus cobertura y precisar sus funciones; y se crean diversos mecanismos de coordinación intergubernamental. En el terreno legislativo se modifican las Leyes General de Asentamientos Humanos, la de Bienes Nacionales y se expide la Ley Federal de Vivienda. Sobre éste último ordenamiento es conveniente detenernos. Como resultado insólito en la vida constitucional de México post-revolucionario, una iniciativa presentada por un partido de oposición (tolerada y auspiciada), el Partido Popular Socialista, se

dan las modificaciones en el artículo 4o. Constitucional, para señalar dentro del apartado de garantías individuales el derecho de los mexicanos a una vivienda digna y decorosa, para lo cual las leyes señalarían los apoyos e instrumentos en la materia.

La Ley de Vivienda, como su nombre lo indica, es de carácter federal y su objeto es establecer los instrumentos y apoyos que el Gobierno Federal asume en la materia. La expedición de este ordenamiento marca ya no sólo la preocupación del Estado en la materia y su necesidad de nuevas iniciativas por parte de partidos de oposición, se acepta ahora como necesaria la intervención de Estado en la programación y racionalización de sus acciones, intervenir en los mercados de suelo y de materiales, revisar sus regulaciones a la vivienda y sus actividades de fomento y financiamiento.

Sin duda, en el ánimo e ideología subyacente de los legisladores, de los encargados del gobierno interior y de la política legislativa, así como a la opinión pública era de dar respuestas a la problemática habitacional que se presentaba grave y urgente. Ya hemos mencionado que las políticas del "Milagro Mexicano" poco habían hecho por resolver o cuando menos plantear una política coherente y sistemática en la materia. La costumbre de nuestro Leviatán Criollo es engullir mediante actos formales toda discrepancia o adelanto ideológico: ante formas insurgentes de reivindicación y organización social el Estado se apresura a mantenerlas en silencio, reprimirlas, o en su caso a incorporarlas y mediatizarlas en refuerzo propio y de sus instituciones fundamentales. Sacraliza los actos disidentes y los incorpora en sus autos de fe. De este modo nuestra legislación fundamental recibió la flamante prescripción del derecho a la vivienda.

Del Estado regulador decimonónico al planteamiento de derecho social han transcurrido varias décadas, nuestro Estado "totalizador", rector y responsable ha diagnosticado el problema y receta sus "apoyos e instrumentos". La vivienda no sólo se ve como problema de salubridad o seguridad, ni como parte del salario, ni como lugar que debe satisfacer el mercado; sino como un derecho social que toca al Estado asegurar y vigilar su cumplimiento. Los planteamientos no se niegan, se acumulan en el lenguaje y en la práctica pública. De problema social a reconocimiento jurídico de derecho y de ciertas actividades inherentes al Estado hay cambios significativos y de gran

magnitud. Sin embargo, en las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, la situación permanece sin muchos cambios.¹⁸

Mecanismos de apropiación de la tierra concentrados y discriminatorios, un sistema jurídico sobre la vivienda atomizado y contradictorio con normas de edificación y construcción que no respondían a la realidad, instrumentos financieros rígidos, un marco administrativo intrincado disperso, complementan el cuadro de factores que incidieron en el encarecimiento e la vivienda y dificultan su atención. La Ley Federal de Vivienda, aprobada en diciembre de 1983, significó no sólo el reconocimiento de problemas graves del país, sino los límites y propósitos de la vasta y compleja intervención estatal en la materia.

La propia Ley de Vivienda parece expresar los alcances potenciales y también los límites reales de la intervención del Estado. La pluralidad de objetos y lo diverso de sus enfoques económico, social y jurídico, su carácter "multisectorial" en lo administrativo y concurrente en lo jurídico, implican de hecho, severas limitaciones para articular una política de vivienda unitaria y coherente. Los factores de juego político condicionan, por otra parte, la toma y orientación de las decisiones en el esquema de programación que presume la Ley.

Es claro, también, el propósito de la intervención estatal en vivienda, esta implica atribuciones del Estado para conducir y dirigir los procesos económicos, particularmente establecer "instrumentos y apoyar" a la vivienda; se junta con la producción privada, civil, pero no la desplaza, no es la concepción porfiriana, pero tampoco de Estado Benefactor.

Un acontecimiento imprevisible marcó el último de los hitos del período: los sismos de 1985 en la Ciudad de México, que significaron una masiva y dolorosa destrucción de viviendas de muchos de sus habitantes. Las políticas públicas que se dieron, primero vacilantes y luego progresivas y

¹⁸ En el estudio sobre el financiamiento público de la vivienda, Enrique Ortiz señala que según los datos censales de 1980, el 10% de las familias convivían hacinadas al menos con otra familia en una misma vivienda; del 30% al 40% de las viviendas contaba con sólo un cuarto; más del 23% tenía piso de tierra; casi el 62% tenía techo y/o muros contruídos con materiales inapropiados; más del 50% carecía del suministro de agua potable y del servicio de drenaje al interior del domicilio; cerca del 30% no contaba con servicio de agua potable y aproximadamente el 25% carecía de energía eléctrica; alrededor del 62% de las viviendas se habían edificado en condiciones estructurales deficientes con alto grado de riesgo; más del 65% había sido construído con métodos no convencionales por sus propios usuarios y cerca del 33% se encontraba en situación jurídica irregular. El mercado informal atendió en los últimos 14 años el 54% de las necesidades totales de habitación. También menciona que la relación entre el salario real del trabajador (con deterioro real del 46% de 1982 a 1984) y el costo de la vivienda se ha ido pronunciando considerablemente (bajos salarios v.s. inflación y especulación). Ver Ortiz Flores, Enrique.- El Financiamiento Público de la Vivienda. México, 1985.

pródigas, mostraron la enorme capacidad de respuesta y conducción política de que disponía el Estado Mexicano, pero también mostraron su insuficiencia para contener y disciplinar a los nuevos actores sociales que emergieron enarbolando las demandas de vivienda.¹⁹

Ante la necesidad de atender a las demandas de vivienda de los damnificados, surgieron diversos programas emergentes de vivienda: el Programa de Reconstrucción del Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco, el organismo descentralizado Renovación Habitacional Popular, el Fideicomiso Programa Emergente de Vivienda Fase II y, su colofón, el Fideicomiso Casa Propia.

El programa de Reconstrucción de Tlatelolco, se emprendió con el fin de incrementar la seguridad estructural de los edificios y reparar los daños en sus instalaciones; el Programa de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal, se estableció para atender al conjunto de inquilinos de las vecindades del centro de la ciudad de México, cuyas viviendas habían sido severamente dañadas ; en octubre de 1985, el Ejecutivo Federal expidió los decretos por los cuales fueron expropiados 3,569 inmuebles para la realización de este programa de vivienda. RHP, represento la primera experiencia de intervención masiva en una amplia zona de la ciudad de México, en la que los usuarios a que se destino cada vivienda estaban previamente identificados. Ante la insuficiencia de estas primeras etapas de la reconstrucción era evidente, aun antes de concluir las, que quedaban todavía muchas viviendas en condiciones de severo deterioro, por ello el Programa Emergente de Vivienda Fase II, se creó para atender a las familias que residían en inmuebles del área central de la ciudad de México dañadas por los sismos, que no se incluyeron en los decretos expropiatorios.

Cabe señalar, que la característica que diferenció al Programa Emergente de Vivienda Fase II del RHP, es que atendió familias damnificadas que no fueron favorecidas con los decretos expropiatorios de 1985, lo que implicó realizar operaciones negociadas de adquisición de los inmuebles en donde radicaban originalmente dichas familias, a fin de no desarraigarnos de sus barrios y dar respuesta a sus demandas, sin embargo en muchas ocasiones esto no fue factible,

¹⁹ Mismas que jugarían un papel determinante en el cambio político electoral que se dieron en el gobierno del Distrito Federal (cambio de PRI a PRD), como preludeo a los cambios que el propio país experimentaría a fines de los noventa y principios del Siglo XXI.

por lo que se optó por la reubicación en otros predios que también es necesario adquirir, con el objeto de construir o rehabilitar las viviendas.²⁰

El último de los programas secuela de los sismos fue el Fideicomiso Casa Propia que tenía como propósito atender la demanda residual de los programas anteriores²¹ y, particularmente, hacer frente al deterioro de las viviendas bajo renta congelada.

1985-a la fecha:

Del Estado Interventor al Libre Mercado: El Neoliberalismo a la Mexicana.

En los primeros años de la década de los ochenta la economía del país se caracterizó por un franco deterioro y crisis recurrentes, el poder público se vio incapacitado para conseguir sus propósitos básicos de "reforma política" y de "cambio estructural". Las altas tasas de interés, la baja en los precios del petróleo y en general la dependencia industrial, tecnológica, científica del aparato productivo con el exterior, condicionaron nuevas negociaciones con los acreedores internacionales y los consecuentes convenios con el Fondo Monetario Internacional.

Las políticas de austeridad adoptadas implicaron el reforzamiento de las medidas fiscales y monetarias; la reprivatización de las acciones bancarias; la venta de 339 de las 467 empresas que eran propiedad de los bancos, así como de otras empresas paraestatales; el recorte de personal y presupuesto administrativo; el control y deterioro salarial; entre otras.

Las políticas neoliberales impuestas primero por las condiciones económicas del país y por las exigencias de las entidades financieras internacionales empezaron a campear en todo el quehacer administrativo para transformarse en políticas de Estado, con su cauda de burócratas, intelectuales y teóricos convencidos.²² No podemos dejar de anotar que es curioso que prácticamente con la

²⁰ Es conveniente resaltar que para atender la demanda de damnificados hubo que hacer una serie de adecuaciones en los diversos factores que intervienen en el proceso de producción de vivienda donde, los elementos sociales y jurídicos fueron cruciales.

²¹ En su inicio compuesta en su mayoría por "desdoblados", predios dañados no atendidos y vivienda en renta congelada.

²² Schettino, Macario. El Costo del Miedo. Menciona que "El gobierno de Miguel de la Madrid, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dirigida por Salinas de Gortari, y el gobierno de este mismo, llevan a efecto una reforma económica impresionante, tanto por su alcance como por la velocidad de su aplicación. Privatizaciones, recortes presupuestales, apertura comercial, desregulación financiera, modificaciones constitucionales, todo en manos de diez años, en un país que apenas abandonaba una seria crisis financiera."

misma Constitución y las mismas leyes²³ el gobierno paso del convencimiento fervoroso de la intervención estatal a su execración permanente.²⁴ Si a estas condiciones se le agregan el desmoronamiento del “socialismo” y el paulatino descrédito del intervencionismo estatal o “estatismo” de las décadas previas, el replanteamiento consecuente redirección del papel del Estado en la promoción y conducción de los procesos de desarrollo fue tan solo uno de sus efectos lógicos.²⁵

En materia de vivienda estos replanteamientos de la acción estatal se tradujeron en incrementos significativos en la producción de vivienda, pero con efectos negativos en muchos sentidos. La vivienda fue visualizada únicamente como mercancía que requería el mercado, olvidándose de una serie de elementos que también asociados e indispensables a la misma. La acción habitacional, privilegiando y dejando las decisiones de crecimiento a la inversión privada, no se articulo con planeación urbana, trayendo como consecuencia un reforzamiento del crecimiento anárquico, desigual y desequilibrado de ciudades y regiones. La segregación urbana y el deterioro ambiental fue concomitante. La atención a grupos de bajos ingresos y marginados solo fue considerada a través de políticas asistenciales de combate a la pobreza, sin reconocer las formas y capacidades productivas y de organización de dichos sectores sociales.

Desde otra perspectiva, complementaria al sector habitacional, las políticas públicas en materia urbana han pasado de una visión apasionada y fervorosa en la planeación, a su descrédito, desuso y desarticulación. Se pasó de la creación de todo un andamiaje organizativo a su

²³ Como el caso de los artículos 25, 26 y 28 que definen la rectoría del Estado y el sistema de planeación democrática, entre otros artículos e instituciones fundamentales, que parecen tener una ubicuidad y polivalencia argumental favorable a tirios y a troyanos.

²⁴ Es curioso como permaneció inalterable el mismo marco jurídico que permitió a López Portillo la nacionalización de la Banca, al igual que a Zedillo el reprivatizarla; o a Echeverría una intervención y desmesurado del sector paraestatal y un “adelgazamiento” y privatización de las posteriores administraciones.

²⁵ Como afirma Pablo González Casanova: *“En México la crisis se ha venido preparando desde que las políticas monetaristas empezaron a aplicarse en los años sesenta dando lugar al movimiento de los médicos, y al de los estudiantes y del pueblo en 1968, así como a la insurgencia obrera de los setentas y a numerosos intentos nacionales de resistencia a los procesos de restauración del capitalismo asociado y dependiente. En forma sucesiva se reformó la Constitución para acelerar el proceso de contra-reforma agraria. Se acentuó el desmantelamiento del Instituto Mexicano del Petróleo y, cada vez más, el de la industria petrolera y sus derivados. Se descuidó y obstruyó la construcción de las infraestructuras para el desarrollo agrícola y la soberanía alimentaria. Esas medidas y numerosos tratados o acuerdos como el ALCA, el Plan Mérida y sus derivados constituyeron a la vez fuertes sangrías para el pueblo mexicano y sus trabajadores y dieron pie a varios procesos simultáneos: la depauperación de la inmensa mayoría de la población mexicana; la baja de salarios directos e indirectos; el peso principal de la carga fiscal en la población de menores ingresos, la reorientación*

desmantelamiento. En su momento integrado por una Secretaría de Asentamientos Humanos o la de Desarrollo Urbano y Vivienda y su montón de entidades y organismos. Sin pena ni gloria, con fecha 7 de julio de 1993 fue publicada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo texto con una pequeña modificación en agosto de 1994 es el vigente.²⁶

Como ya se mencionó, en 1982 se promovieron reformas entre otros artículos al 115 Constitucional para redefinir el papel y vida política de los Ayuntamientos. Nuevamente en junio de 1999 se volvió a modificar dicho artículo para ampliar sus atribuciones. Se ratificaron las facultades de los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano y reglamentación municipal, así como para el ejercicio de un amplio catálogo de acciones, funciones y servicios públicos a su cargo.

Durante el Sexenio de Salinas de Gortari, particularmente a principios de los noventa se dará un viraje a las formas de atención del Estado al problema habitacional, dando una clara preferencia a la promoción y financiamiento habitacional, dejando a un lado las acciones directas de adquisición de tierra y edificación por cuenta propia.

La producción de vivienda tendrá una visión estrictamente financiera, de costos y recuperación, que registrará durante la década de los 90 e inicios del Siglo XXI un importante desarrollo cuantitativo en la vivienda y una agudización de los problemas urbanos y ambientales ligados a un desarrollo regional y de las ciudades desequilibrado.

Durante el régimen de Salinas se reestructuran en 1993 los organismos del 123 Constitucional de cobertura nacional –INFONAVIT y FOVISSTE– que dejan de construir vivienda directamente y se concentran en financiarla.

En complemento, el subsector financiero gubernamental de la vivienda incrementó substancialmente los volúmenes de financiamiento hipotecario y su recuperación, lo que aumentó los índices de producción habitacional del país. Para su operación se crean las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, como nuevas instituciones en la materia, encargadas de procurar,

del presupuesto de egresos en favor del capital corporativo y sus asociados; la disminución y deterioro de los empleos y de los servicios médicos, educativos, de salud pública, y de construcción de viviendas.” La Jornada, 11 de marzo de 2012.

²⁶ El 8 de agosto de 1994 se adicionaron unas fracciones a los artículos 3º, 33 y 51 para contemplar y favorecer el tratamiento de discapacitados. La Ley ofreció una mejor sistematización normativa, introdujo la noción de desarrollo sustentable, articuló sus prescripciones en materia de facultades municipales a las prescripciones del artículo 115 Constitucional y compatibilizó sus disposiciones con Ley con la Agraria, particularmente respecto de la zona de urbanización ejidal.

promover y canalizar recursos en la materia. Su papel fue y es relevante, dada la incapacidad y desinterés del Sistema Bancario Mexicano en la producción y comercialización de viviendas.²⁷ Asimismo, se crea la Sociedad Hipotecaria Federal para apuntalar el sector financiero de la vivienda en crisis.

En paralelo se desarrolla, auspiciado por el Gobierno Federal a través de cambios en la acción de los organismos nacionales de vivienda y la utilización de subsidios “al frente”, un pujante subsector económico de la vivienda, integrado en torno a una organización empresarial: la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, CANADEVI, así como a la industria de la construcción, que depende cada vez más de la inversión privada en la vivienda.²⁸ Como consecuencia de esos cambios e irrupción de nuevos actores la producción de vivienda registrará durante finales de la década de los 90 e inicios del Siglo XXI un importante desarrollo cuantitativo de millones de vivienda, efectos urbanos, económicos, sociales y políticos muy negativos.²⁹

Finalmente, durante la administración del presidente Fox, se crearán la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI –entidad del Gobierno Federal responsable del sector vivienda– y el Consejo Nacional de Vivienda, CONAVI. El primero como órgano desconcentrado de la SEDESOL de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional, encargado 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; y el segundo, como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional, con el propósito de articular las acciones de los diversos entes públicos, privados y sociales que inciden en la materia.

El conjunto de iniciativas reseñadas, acompañadas de políticas expresas del Gobierno Federal para que la acción habitacional fuera desarrollada por empresarios privados (evitando la preferencia, hasta entonces histórica, de las centrales sindicales), financiado con recursos de los

²⁷ Derivado de la crisis económica de 1995 se restringió el financiamiento hipotecario privado en materia habitacional, situación que prava hasta la fecha.

²⁸ En 1980 la inversión pública y la inversión privada en la construcción representaron respectivamente el 54% y el 46% de la inversión total; para el 2003 representaron respectivamente el 24% y el 76% (datos de la CMIC)

²⁹ Otorgándose tan solo para el período 1995-2000 más de 3 millones de créditos, 51% para la adquisición de vivienda y 49% para su mejoramiento.

trabajadores y con esquemas de recuperación financiera (lo que marginó a millones de trabajadores de bajos salarios que no tenían la capacidad adquisitiva o el “puntaje” necesario), permitió incrementar la construcción de viviendas a nivel nacional, que alcanzaría cifras record –del orden de los 500 mil créditos durante la primera década del siglo XXI, sin llegar a las expectativas anunciadas,³⁰ lo cual resultó de gran impacto social, económico y urbano.

A pesar del indudable avance cuantitativo en la producción habitacional, la gestión pública en vivienda en México durante los últimos 20 años ha transitado de un alto grado de intervencionismo gubernamental a esquemas de acción y beneficios al sector empresarial, desregulación normativa, desarticulación de instituciones, desvinculación de las políticas urbanas y des-intervención gubernamental. Tal parece que las responsabilidades del Estado Mexicano se diluyen frente al problema, su participación se reduce a unas cuantas políticas asistenciales y ha facilitar ampliamente la reproducción del capital privado.

En la actual perspectiva de gobierno, donde las instituciones fundamentales del Estado Mexicano están poniéndose a prueba, es necesario reconocer que las políticas habitacionales son parte y condición de esa crisis; su análisis puede servir para localizar los ejes fundamentales del proyecto social hegemónico, sus prácticas políticas, sus agentes, sus alianzas y compromisos; pero también para construir las estrategias para su transformación y cambio.

³⁰ Pretendiendo la edificación de 750 mil casas anuales a fines del sexenio, según lo consigna el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

Bibliografía:

- Manuel Castells, *Crisis Urbana y Cambio Social*. Editorial Siglo XXI, 1981.
- Priscilla Connolly, Carlos Nuñez y Enrique Ortíz, *Las políticas habitacionales del Estado Mexicano*. COPEVI A.C., México, 1977.
- Manuel Perló Cohen, *Política y Vivienda en México 1910 – 1952*. *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, número 3 julio – septiembre 1979, UNAM, México.
- Beatriz García Peralta y Manuel Perló Cohen, *Estado, Sindicalismo y Políticas Habitacionales: un Análisis de una Década de Infonavit*. *El Obrero Mexicano, Condiciones de Trabajo* número 2, Editorial Siglo XXI, México, 1984.
- René Villareal, *La Contrarrevolución Monetarista*, Editorial Océano, México, 1984.