

Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales*

Fecha de recepción: 25 de enero de 2010. Fecha de aceptación: 7 de marzo de 2010

Beatriz García Peralta¹

Magíster en Desarrollo Urbano y Doctora en economía.

Profesora investigadora

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

beagpn@unam.mx

Resumen En este artículo se presenta una perspectiva histórica de la política de vivienda social en México, a lo largo del periodo que comprende 1940 a 1999. Mediante el estudio de los primeros programas de vivienda y de dos de las instituciones habitacionales más importantes —Infonavit y Fovi— se comprueba cómo las adecuaciones en la instrumentación de la política —más que atender las necesidades habitacionales de la población—, respondieron a intereses del sector empresarial de la producción habitacional. Asimismo, se muestra que las directrices de los organismos multilaterales en la década de los noventa se concretaron en la desregulación financiera y privatización de la tierra ejidal. Estas disposiciones facilitaron la consolidación de grupos desarrolladores de vivienda, cuya intervención expande la periferia de las ciudades mexicanas al comprar grandes extensiones de suelo y construir gigantescos conjuntos habitacionales.

Palabras clave autor Actores económicos públicos y privados, desarrollo económico, vivienda social.

Palabras clave descriptor Política de vivienda, historia, México, 1940-1999, viviendas sociales, política económica.

* Este artículo resume parte de la investigación: "Política de Vivienda en México: Desarrollo Económico e Impacto Urbano"; que llevo a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM); como Investigación individual con el apoyo de la Licenciada Claudia Calleja, la cual reinició en 2007, con clave presupuestal Núm. 51335. Agradezco la corrección de estilo efectuada por la Maestra Marcela Pineda.

¹ Arquitecta, Especialista en Política y Mercado de Suelo, Magíster en Desarrollo Urbano y Doctora en economía. Investigadora, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).beagpn@unam.mx

Social Housing in Mexico (1940-1999):

Public actors, Economic and Social

Abstract This article provides a historical overview of social housing policy in Mexico during the period from 1940 to 1999. Through the study of the first housing programs and two of the main housing institutions —Infonavit and Fovi—, it demonstrates how adaptations to the implementation of the policy reflect the interests of the business sector in housing construction, rather than meeting the population’s needs. It also shows the impact of the guidelines of the multilateral organizations which, during the 1990s, were expressed in financial deregulation and the privatization of ejido lands. These arrangements enable the consolidation of housing development groups whose intervention expands the periphery of Mexican cities by buying up large expanses of land and building enormous housing complexes.

Key words author Public and Private Economic Actors, Economic Development, Social Housing.

Key words plus Housing Policy, History, Mexico, 1940-1999, Public Housing, Economic Policy.

Habitação Social no México (1940-1999):

agentes públicos, econômicos e sociais

Resumo Este artigo apresenta uma perspectiva histórica da política de habitação social no México durante o período 1940-1999. Ao estudar os primeiros programas de habitação, moradia e de duas das instituições de habitação mais importantes —Infonavit and Fovi— comproba-se como os ajustes na execução da política, em vez de enfrentar as necessidades habitacionais da população, respondem aos interesses das empresa de construção. Da mesma forma, mostra-se o impacto das diretrizes das agências multilaterais que na década de noventa concretam-se na desregulamentação financeira e na privatização das terras do ejido. Esses acordos “facilitam” consolidação de grupos construtores de habitação cuja participação se expande na periferia de cidades mexicanas ao adquirir grandes extensões de terra e construir imensos empreendimentos habitacionais.

Palavras-chave Agentes públicos e privados, desenvolvimento econômico, habitação social, política de habitação, México siglo xx.

Palavras-chave descritor A política de habitação, história, México, 1940-1999, habitação, política económica.

Introducción

La cuestión habitacional es un problema social, económico, ideológico y político, para el cual no se han podido aportar soluciones de manera definitiva y satisfactoria en ningún país. En la medida en que es un bien necesario, está ligado a las políticas públicas que deben considerar a la vivienda como un derecho. Al mismo tiempo, se halla íntimamente relacionada con los intereses de los propietarios del suelo y con el sector industrial, constructor comercializador y financiero que pugnan porque sólo se le vea como una mercancía.

Al finalizar el siglo XIX e iniciar el siglo XX, el desarrollo del ferrocarril contribuyó al crecimiento explosivo de las ciudades industrializadas. En respuesta a la necesidad de contar con una fuerza de trabajo disciplinada, al deterioro acelerado de las condiciones urbanas en su conjunto y al impacto que ello tuvo en la población en general —así como en atención a las propuestas de algunos pensadores sociales— surgió en los países industrializados un sector inmobiliario administrado por los poderes públicos locales (Ball, 1983; Harloe, 1995 y Topalov, 1974, 1987), para atender las necesidades habitacionales de la población obrera. Si bien la producción de vivienda pública en alquiler fue importante para el crecimiento del sector constructor e industrial capitalista de esos países, al mismo tiempo se desarrolló el sistema de provisión de vivienda en propiedad privada que se convirtió en elemento central de la organización capitalista, pues significó una importante fuente de ganancia para los sectores involucrados en su producción.

La situación fue diferente en países como México, de industrialización tardía y dependiente. Aunque el desarrollo urbano acelerado respondió a la dinámica del crecimiento económico, el proceso de urbanización fue más rápido que en los países desarrollados, pues el incremento de la población fue mayor, como resultado de la elevada fecundidad de la población y del descenso en su tasa de mortalidad. La creciente demanda de suelo y de vivienda urbana no tuvo una respuesta oportuna de parte del sector público ni del sector privado empresarial, dando origen a la “producción social” de vivienda en colonias populares y barrios degradados.² Utilizo el término “producción social” porque el de vivienda irregular o ilegal no me parece adecuado, ya que en las zonas urbanas mexicanas muchas veces no se cumple con la norma, independientemente de que se trate de una zona popular o residencial.

La hipótesis que guió la presente investigación establece que el análisis de la relación entre sector público y empresas privadas es fundamental; que aun cuando la cantidad de viviendas de interés social producidas por el sector privado —apoyado por las políticas estatales— es inferior a las producidas por el sector social, la acción del sector empresarial orienta de manera importante la estructuración de las ciudades mexicanas y determina las condiciones en que la población accede a suelo y a vivienda. Para comprobar esta aseveración, se realizó un estudio fundamentalmente empírico.³ El horizonte de estudio abarca de 1940 a 1999, el cual —con distintos modelos económicos— se caracteriza por la consolidación

2 Este tema ha sido desarrollado en investigaciones acerca de la producción social de vivienda, entre los que pueden citarse Azuela y Cruz, 1989; Azuela y Thomas, 1993; Coulomb y Duhau, 1988; Copevi, 1977a, b y c; Schteingart, 1989a y b.

3 Toda exploración de carácter empírico violenta la realidad, y la elección del objeto de estudio entraña cierta arbitrariedad, con cuyo análisis se pretende dar cuenta de la realidad.

y quiebre del modelo social posrevolucionario. El Estado mexicano tuvo una participación determinante en el desarrollo político y económico desde los cambios constitucionales originados por los regímenes surgidos de la Revolución mexicana hasta el reacomodo del marco jurídico instrumentado en los años noventa como respuesta a las sugerencias de los organismos multilaterales. Las fuentes para llevar a cabo esta investigación fueron: entrevistas a los diferentes actores participantes en la dotación de vivienda; revisión bibliográfica nacional y de autores extranjeros; así como la construcción de la estadística económica y de vivienda con el fin de contar con una herramienta de evaluación; las cifras que aquí se presentan son parte de la investigación. Para fundamentar las conclusiones, fue indispensable abarcar un amplio periodo de estudio; ello permitió incluir únicamente dos casos de estudio de los organismos federales de vivienda con más recursos: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Lo anterior se decidió dada la importancia de sus acciones con base en la estadística de vivienda. Entre 1971 y 2000, Infonavit contribuyó con el 15.5% del incremento en el parque habitacional, mientras que Fovi lo hizo con el 8.7%.

Además de Fovi e Infonavit existen otras instituciones, Garza y Schteingart (1978), Barragán (1994) y las publicaciones del Infonavit (1988 y 1992) brindan un completo panorama histórico de los diferentes organismos que se han ocupado de la vivienda social en el país. Cabe mencionar que empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) tuvieron programas propios desde 1943. Así mismo, se constituyeron instituciones con cobertura nacional para atender a la población que no era sujeta a ningún tipo de crédito, entre ellas destacó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahapo) (Ortiz, 1996). Al mismo tiempo que el Infonavit se instituyeron los fondos de vivienda que atendieron tanto a los

trabajadores del Estado —Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fovissste— como a las fuerzas armadas —Fondo de la Vivienda Militar, Fovimi—. Por último, los gobiernos estatales cuentan con sus propios organismos de vivienda, entre ellos, hay que mencionar el de Aguascalientes cuyo desempeño ha sido ejemplar.

Primeras acciones del Estado en la cuestión habitacional y surgimiento del sector constructor nacional

Los cambios en la esfera política y jurídica originados por la Revolución mexicana fueron el punto de partida histórico de la participación estatal en la dotación de vivienda. La Constitución de 1917 fue resultado de un compromiso social y económico encaminado a la modernización del Estado y de la estructura económica capitalista en México. No obstante, en los años inmediatos a su promulgación —cuando llegó a su fin la guerra civil—, las posibilidades reales para la construcción de una nación moderna eran muy limitadas. Aunque se establecieron las bases jurídicas para la modernización económica y social del país, tales como la reforma agraria, los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga, así como las atribuciones económicas del Estado, entre otros. La instrumentación de dichos principios se dio parcialmente a partir de los años veinte, con la institucionalización de nuevas formas de organización de la sociedad y el Estado. Dicho proceso estuvo inmerso en las contradicciones entre el discurso surgido de una revolución social y la realidad de un país que pretendía incorporarse al desarrollo económico capitalista para atender las demandas del sector industrial emergente y de su población empobrecida.

A finales de los años veinte, la situación de la vivienda no difería en mucho de las circunstancias generales que privaban en el país. Aunque

el artículo 123 Constitucional establecía la obligación de patrones de empresas que emplearan a más de 100 trabajadores de proporcionarles “habitaciones cómodas e higiénicas”, tal intención distaba de constituir una preocupación real por atender el problema social de la vivienda, y se inscribía en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución.

La década de 1940 es el partaguas entre la sociedad rural y la naciente sociedad urbana. En 1950, las ciudades de México y Monterrey crecieron 6.1% y 6.2%, respectivamente; la primera alcanzó una población de 2.9 millones de personas (Garza, 2003, p. 43). Este fenómeno presionó sobre la necesidad de suelo y vivienda urbanas. Los gobiernos en turno centraron su atención en atender a parte del sector de la burocracia, que era su base de apoyo. Además, en dicho periodo empezaron a delinearse las características del Estado posrevolucionario mediante el otorgamiento de privilegios a grupos que aseguraban la fidelidad partidista. Estos privilegios consistían en la atención en salud, educación, así como en el acceso selectivo a los primeros programas de vivienda. Las primeras instituciones encargadas de la vivienda sólo tuvieron recursos para promover 53.622 viviendas sociales en alquiler, tales acciones —aunque importantes— resultaron insuficientes si tomamos en cuenta que en 1960 la cantidad de viviendas en el país era de 6.409.096. Durante esa década, el incremento del *stock* habitacional fue de 1.149.888, es decir: 18%. Sólo 0.42% fue promovida con el apoyo del Estado. La construcción de vivienda se concentró principalmente en la Ciudad de México. Dichas acciones públicas en materia de vivienda —poco significativas para atender la demanda—, aunadas tanto a las bases institucionales y jurídicas como a la inversión en construcción de infraestructura, dieron paso al nacimiento del sector constructor nacional, el cual —al reconocer la importancia de su relación con el Estado como su principal

cliente—, se organizó en asociaciones gremiales que le facilitaron la negociación. El multifamiliar Miguel Alemán (Figuras 1A y 1B) cuyo proyecto arquitectónico de Mario Pani, quien se inspiró en las propuestas de Le Corbusier y realizó un proyecto que en lugar de 200 viviendas planeadas originalmente permitió la construcción de 1.008. Esta fue la primera obra de la empresa.

Ingenieros Civiles Asociados (ICA), que llegó a ser una de las constructoras más importantes del país. La relación entre el sector productor empresarial de vivienda y los gobiernos en turno surgió en esta época

Figura 1A.
Conjunto Multifamiliar Miguel Alemán



Fuente: Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Multifamiliar_Presidente_Alemán.

Figura 1B.
Conjunto Multifamiliar Miguel Alemán



Fuente: Disponible en: <http://www.arqred.mx/blog/category/edificios-icono/>.

De la vivienda pública en alquiler a la vivienda en propiedad, 1963-1972: el promotor inmobiliario

A principios de los años sesenta, el escenario socioeconómico se caracterizó por el crecimiento sostenido del PIB⁴ y la estabilidad de precios, así como por el fortalecimiento de la participación del Estado, tanto en calidad de agente económico directo como de controlador, planificador y regulador de la esfera económica, financiera y social. En este contexto —como respuesta a las necesidades de vivienda— surge en 1963 el Programa Financiero de la Vivienda (PFV) mediante la creación del Fovi, que se financió a partir de la obligatoriedad impuesta a las instituciones bancarias de destinar una parte de los recursos captados del ahorro público —encaje legal— a préstamos

para la adquisición o construcción de viviendas —o las dos juntas—. Desde su creación, dicho programa funcionó como organismo coordinador de las inversiones y la oferta de la vivienda de interés social, como el movilizador fundamental de los recursos internos para destinarlos a la vivienda de bajo costo. Así, el aumento de los recursos financieros mixtos y las reformas jurídicas, brindaron la oportunidad al gobierno de ofrecer el acceso a crédito barato a una reducida parte de la población como respuesta a las demandas de viviendas presentadas por las capas medias y bajas de la población urbana. No obstante, las crisis recurrentes de la economía del país —así como las propias características del sistema de pagos— mantuvieron una tendencia constante de desplazamiento de su cobertura social hacia los sectores de mayores ingresos. Además, con este programa se canceló la opción de la vivienda social en

4 De 1961 a 1972 el promedio de la tasa de crecimiento del PIB fue de 6.4%, mientras la tasa de crecimiento de la población entre 1960 y 1970 fue de 3.5%.

alquiler, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales que veían en la propiedad privada una defensa contra los ideales despertados por el triunfo de la Revolución Cubana. Al mismo tiempo, la intervención del Estado garantizó por primera vez el acceso a recursos financieros que apoyaron el surgimiento de un nuevo agente: el promotor inmobiliario.

De 1961 a 1972, los programas gubernamentales promovieron la construcción de 233.448 viviendas, es decir, en promedio se construyeron 19.454 por año. En el mismo periodo, Fovi financió 124.394 de ellas, lo cual corresponde a más del 50% del total de viviendas financiadas por organismos públicos. Tales acciones permitieron el surgimiento de un incipiente mercado habitacional. Los conjuntos habitacionales construidos en dicho periodo tienen características similares a las de la Figura 2. En la década de 1961 a 1970, el incremento del parque habitacional fue de 1.887.273, 10.69% del cual fue aportado por recursos públicos.

En términos generales, podríamos señalar que —desde el punto de vista de la modernización del sistema financiero y de la política social— el PFV y la gestión de los organismos que lo integraron resultó una medida oportuna del gobierno para movilizar recursos financieros públicos y privados, internos y externos, para destinarlos teóricamente a satisfacer las necesidades sociales. Además, las novedosas medidas del ajuste aplicadas durante la crisis de los ochenta, pueden ser evaluadas positivamente para la institución, en tanto permitieron una relativa rebaja de los costos del subsidio en sus programas, la ampliación de los servicios a la población beneficiada, así como en alguna medida el freno al debilitamiento de los recursos bancarios destinados al organismo —elemento este último de gran importancia, puesto que constituía la mayor fuente de recursos del Fovi—.

En términos de necesidades sociales y de la ubicación de la demanda de vivienda de bajo costo, el Fovi no fue capaz de dar respuesta a estas necesidades, por ello —a pesar de los esfuerzos realizados—, su aportación a la eliminación de los problemas de escasez de vivienda de la población trabajadora empobrecida, resultó limitada en el periodo de estudio. Esta situación se agudizó a partir de la desregulación financiera que liberó a la banca de destinar parte de la captación de los recursos a dicho programa, y los limitó a los préstamos provenientes del Banco Mundial

Figura 2.
FOVI: Conjunto RIS 1971



Fuente: Fotografía del autor

Apoyo al sector constructor, 1973-1988

Los años setenta se caracterizaron por una crisis de legitimidad política, debido a demandas del movimiento obrero en un entorno de altas tasas de crecimiento de la población urbana —58.7%— y de desinterés privado por invertir en vivienda social. Ante estos hechos, la respuesta gubernamental consistió en fortalecer su papel promotor, al crear los fondos nacionales para la vivienda de los trabajadores. Como parte de la reforma

constitucional, se estableció una aportación obligatoria patronal del 5% sobre el salario del trabajador. Los administradores de dichos recursos fueron los fondos nacionales de vivienda. Así, en 1972 se creó el Infonavit, la otra institución que nos ocupó en el presente estudio. Uno de sus objetivos fue establecerse como fondo solidario en el que las aportaciones de los trabajadores de mayores ingresos facilitarían el acceso al crédito a los de menores ingresos, es decir: a los trabajadores más necesitados. El Infonavit se destacó rápidamente como el más importante de los fondos de vivienda, por tener la mayor cantidad de agremiados, y —en consecuencia— manejar los recursos monetarios más cuantiosos, así como por contar con la capacidad para financiar la mayor cantidad de viviendas.

Cada uno de los actores que intervinieron en la creación del Infonavit, tenía expectativas e intereses específicos respecto del organismo, sin embargo, durante la década de los setenta la vivienda promovida por el Infonavit se perfiló como un importante factor de cooptación política y poder económico (García P., Perló, 1984). Los empresarios, los funcionarios públicos y los líderes sindicales que integraban las comisiones tripartitas en el Instituto, tomaron ventaja de esta posición para constituir empresas constructoras. Las empresas que se beneficiaron durante el periodo mencionado fueron las empresas constructoras dedicadas a la edificación residencial en serie para venta. Este sector era el más tradicional del ramo y utilizaba métodos constructivos que ocupaban mano de obra no calificada. Asimismo, la eficiencia y productividad de dichas empresas era desigual.

Tales acciones significaron un flujo importante de recursos al sector constructor de vivienda: de 1972 a 1981, la tasa de crecimiento del PIB del sector de la construcción tuvo aumentos significativos; puede señalarse que en 1973 su tasa fue de 42.4%, la más alta de la historia. En el periodo

1971 a 1980, la cantidad de viviendas en el plano nacional ascendía a 12.074.609, de las cuales 3.788.240 representaron el crecimiento durante esa década, los organismos contribuyeron con 748.346 en el incremento general de la cantidad de viviendas, es decir, casi 20%. Como puede verse en el cuadro 1, de 1973 a 1981 la promoción de los organismos de vivienda mostró un aumento constante: de 57.000 viviendas en 1973, se alcanzó la cifra de 170.000 en 1981.

Durante la crisis de la década de los ochenta, la acción de los organismos en la vivienda operó como un elemento económico contra-cíclico. A pesar de lo que pudiera suponerse, durante esos años la promoción de vivienda se mantuvo constante y en crecimiento (Cuadro 1 p.9), gracias a los recursos del Infonavit y de Fovi. En 1982, el aumento en el parque habitacional fue de 131.795 viviendas, mientras que en 1987 —al finalizar el sexenio de Miguel de la Madrid— se había alcanzado la cifra de 250.134, gracias a la instrumentación del Programa de Reconstrucción —como respuesta a la demanda de vivienda debido al sismo de 1985—, el cual promovió 56.000 viviendas nuevas. Es importante destacar que la banca nacionalizada hizo efectivo el destino de los recursos del encaje legal. Al inicio de la década de 1980, el Fovi apoyó la promoción de 36.675 viviendas, y casi al finalizar la década —en 1987— lo hizo con 88.581. Este aumento fue muy importante, pues ocurrió en un periodo de gran inflación.

Finalmente, de 1981 a 1990 la vivienda pública representó un 45% del incremento total de la cantidad de viviendas, porcentaje que se traduce en 1,798.788 de ellas. Para dar una idea de cómo se refleja esta cifra, la cantidad de viviendas en todo el país alcanzaba 16.035.233, de las cuales 3.960.624 correspondieron a la promoción pública. Durante la crisis económica de los años ochenta —a diferencia de las medidas tomadas por el Fovi—, las condiciones financieras del

Infonavit no se adecuaron al entorno económico del país; ello repercutió en que los trabajadores no pudieron recuperar el ahorro que se había planteado al constituirse. Sin embargo varios de los conjuntos habitacionales del periodo tuvieron buena ubicación y calidad arquitectónica (Figura 3).

Apogeo de las empresas desarrolladoras de vivienda a partir de 1989.

Impulsar el mercado de la vivienda formaba parte esencial del proyecto modernizador de la economía mexicana de finales de la década de los ochenta y principios de los años noventa; en él participarían el sector financiero y el privado de la construcción, y el gobierno por lo que respecta a la vivienda social. En 1989 como parte de la desregulación financiera se liberó a la banca privada del encaje legal y, con la reforma aplicada en 1992 a la Ley del Infonavit, se concretaron los

ajustes del modelo de desarrollo económico y del sistema político mexicano en el organismo federal que contaba con mayores recursos económicos del sector vivienda. Tales reformas pretendían mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos adecuándolos a la situación económica del país, volver más transparente la operación del Instituto en el proceso tanto de gestión como de asignación del crédito y manejo de los recursos de las cuentas individuales, facilitar el derecho de cada trabajador para elegir su vivienda en el mercado y ampliar su cobertura de atención. Puede afirmarse que estas reformas respondieron a cambios en las esferas política y económica del país, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales. En el periodo mencionado se inicia la apertura democrática y con ello, la vivienda social perdió importancia como factor de cooptación política, papel que había desempeñado hasta la década de los ochenta.

Figura 3.
INFONAVIT 1988. Av. Dalias



Fuente: Fotografía del autor.

Los primeros años de la década de los noventa parecían confirmar algunas de las bondades de la apertura hacia el mercado. La banca privada respondió a la desregulación otorgando préstamos hipotecarios. Por su parte, las empresas constructoras participaron activamente en las licitaciones públicas para la construcción de vivienda social. Sin embargo, la situación resultó transitoria, ya que con la crisis financiera de finales de 1994 las condiciones cambiaron significativamente.

En el lapso de 1995 a 1999, los únicos recursos financieros disponibles para la individualización de créditos, provenían en mayor medida de Infonavit y de Fovi —los de este último, en proporción menor—, ellos fueron determinantes para el crecimiento y consolidación de las grandes empresas desarrolladoras de vivienda, así como para las empresas que lograron adaptarse a las nuevas condiciones. Sin embargo, la crisis dejó fuera a las compañías medianas y pequeñas, así como a las exclusivamente constructoras que no contaban con recursos crediticios para comprar suelo y construir.

El Infonavit abandonó su papel de promotor de vivienda y —siguiendo los lineamientos del Banco Mundial— (1994) se convirtió en facilitador (García P., Imas, 1996). Ello abrió posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas. De tal manera, algunas empresas nacionales e internacionales que contaban con capital suficiente incrementaron sus ventas, gracias a los recursos provenientes del salario indirecto de los trabajadores. Tales empresas conseguían créditos para la construcción a tasas del mercado internacional y los contabilizaban a tasas nacionales. Debido a lo anterior, la producción de vivienda se convirtió en un negocio financiero, lo que repercutió en la calidad de la vivienda y en su impacto urbano, pues desapareció la supervisión en cuanto a calidad de la construcción por parte del Infonavit. Por otra parte —y nuevamente respondiendo

a las recomendaciones del Banco Mundial—, dicho organismo vendió su reserva territorial en el mercado, mientras que las empresas desarrolladoras —al amparo de las modificaciones al artículo 27 constitucional— adquirieron millones de metros cuadrados de tierra de origen ejidal en las principales ciudades del país y construyeron “miles de casitas” en la periferia de las ciudades (Figura 4).

Desde su creación hasta los cambios a su Ley, el Infonavit promovió la construcción de 1.043.663 viviendas, con lo que llegó a atender el 13% de los derechohabientes, proporción no tan significativa. Sin embargo, para el sector constructor resultó determinante para la creación y consolidación de las empresas dedicadas al ramo.

A partir de los datos disponibles, observamos que en la década de los ochenta la atención del Infonavit se dirigió a los derechohabientes con menos de dos salarios mínimos (83%); los de más de dos salarios sólo representaron el 17%. En la siguiente década, esta situación se invirtió: los de más de dos salarios mínimos representaron el 77% de los créditos otorgados por el Instituto; los trabajadores con menos de dos salarios, sólo el 23%. Es claro que en la década de los noventa la atención se dirigió a familias con mayores ingresos salariales. Si bien la política pretendía ampliar la oferta de vivienda, el acceso a este bien se dificultó para la población con menos recursos. Es importante destacar que el Infonavit perdió uno de sus objetivos fundamentales: ser un fondo solidario, pues se transformó en fuente de recursos para el negocio inmobiliario habitacional.

Durante la década de los noventa, la participación de los organismos públicos en el *stock* habitacional disminuyó hasta representar el 40%. Es decir, más del 50% de las familias de menores recursos no tuvieron acceso al mercado formal, y la tendencia se agudizó a partir de la desregulación financiera que liberó a la banca privada del encaje

Figura 4.
Conjunto habitacional en la periferia de la ciudad de México



Fuente: Michael Calderwood

legal, al cambio a la Ley del Infonavit, lo cual dio un nuevo curso a la política de vivienda. El Estado privilegió al sector financiero, al sector productor de vivienda ligado a él, y abrió el mercado al capital extranjero. Esto no significa que se considere que el modelo anterior fue mejor, sino que el nuevo modelo depositó recursos financieros importantes —casi sin restricciones— en manos de un sector que ha demostrado ser ineficiente y carece de una regulación que garantice el buen manejo de los mismos.

Las cifras presentadas muestran cómo la intervención estatal en vivienda fue limitada y no invirtió recursos fiscales suficientes; tampoco se desarrolló un sector inmobiliario capitalista independiente que ofertara vivienda suficiente, ni siquiera para la demanda solvente. Por si esto fuera poco, la banca privada no propició el crecimiento del sistema hipotecario. Es decir —a diferencia de los países desarrollados en los que hay un sector apoyado por el Estado y otro que produce vivienda para el mercado con recursos privados—, en México

las empresas capitalistas productoras de vivienda —en el periodo estudiado— dependieron fundamentalmente de los recursos administrados por los organismos públicos de vivienda.

Como se observa, en 1988 la producción de Fovi fue de 104.903 viviendas, en el siguiente año, disminuyó a 17.121, cifra compensada en parte por 35.883 financiadas por la banca, que seguramente utilizó los créditos de Fovi, que a partir de 1989 dependieron del préstamo otorgado por el Banco Mundial (véase Tabla 1). Durante el sexenio 1988-1994, se observó una disminución en la cantidad de viviendas construidas, la cual no logró repuntar. A principios del sexenio, los organismos públicos promovieron 217.744 viviendas, para 1991 la cifra fue de 133.190, en el último año de esa gestión —1994—, sólo se logró elevar dicha cantidad a 220.521 unidades.

Los créditos hipotecarios otorgados por la banca en 1989 —cuando inició su participación— fueron cerca de 36.000, en 1992 llegaron casi a

130.000. Dicha participación cayó abruptamente a partir de la crisis de 1994 (véase Tabla 2). Por lo que respecta al comportamiento del Infonavit, es claro que a partir de la crisis la inversión dejó de crecer; no fue sino hasta 1999 cuando creció en más del 50% pues los créditos otorgados aumentaron considerablemente en el año 2000 y alcanzaron la cifra de 250.000.

En la Gráfica 1, los organismos que destacan por su acción en el incremento del parque habitacional son Fovi e Infonavit. Las cifras demuestran la importancia del Fovi y el Infonavit en materia de vivienda. Basta decir que en el periodo de 1971 a 2000, el primero participó en un 8.7% del incremento habitacional, mientras el segundo lo hizo en un 15.5% (véase Tabla 3). Estos porcentajes se traducen para el Fovi en poco más de un millón de viviendas, mientras que para el Infonavit representan poco más de dos millones de ellas. Tales cifras no cubrieron la demanda social, empero, significaron la principal fuente de financiamiento para las empresas privadas.

Tabla 1.
Producción de vivienda social, 1973-1987.

Organismo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INFONAVIT	5.084	22.112	35.780	38.472	20.385	30.463	40.991	37.737
FOVISSSTE	4.003	4.432	7.014	8.956	9.263	11.905	6.135	12.137
FOVI /PFV	29.226	17.671	15.782	12.877	11.135	20.239	28.157	28.480
OTROS ORGANISMOS	18.931	18.740	9.134	33.016	19.577	51.313	46.207	49.300
TOTAL	57.244	62.955	67.710	93.321	60.360	113.920	121.490	127.654

Organismo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	TOTAL
INFONAVIT	52.304	49.067	53.917	65.959	73.900	78.743	79.608	646.785
FOVISSSTE	13.455	752	11.126	4.669	20.364	21.858	14.243	150.312
FOVI /PFV	36.675	58.727	56.163	71.894	88.813	58.230	88.581	622.650
OTROS ORGANISMOS	67.681	23.249	10.919	20.859	30.332	66.632	67.702	533.592
TOTAL	170.115	131.795	67.710	163.381	213.409	225.463	250.134	1.953.339

Fuente: Elaboración propia.
Estadística básica de vivienda 1973-1980. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Shcp), Estadística de Vivienda 1981-1982. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), Estadística de Vivienda 1983-1988. Sedue, Estadística de Vivienda 1989. Sedue, Estadística de Vivienda 1990. Sedue, Estadística de Vivienda 1991. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Estadística de Vivienda 1992. Sedesol, Estadística de Vivienda 1993. Sedesol, Estadística de Vivienda 1994. Sedesol, Estadística de vivienda 1995. Sedesol, Estadística de Vivienda 1996. Sedesol, Estadística de Vivienda 1997. Sedesol.

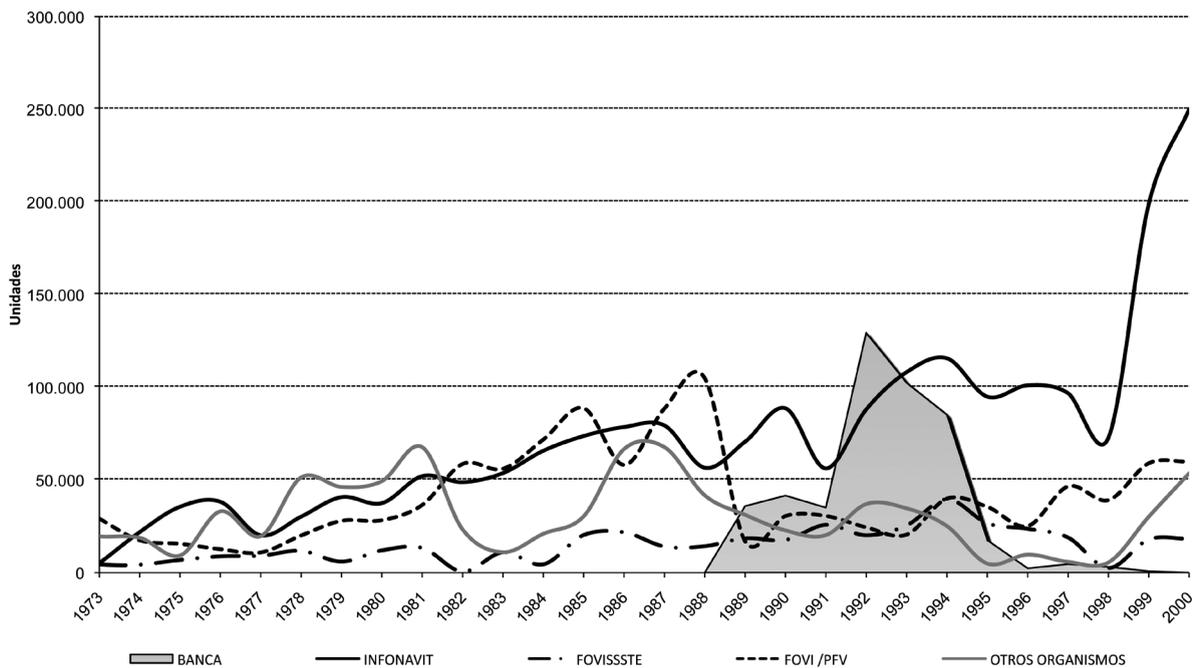
Tabla 2.
Producción de vivienda social, 1988-2000

Organismo	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INFONAVIT	56.797	70.838	88.855	56.431	88.220	108.318	115.801
FOVISSSTE	14.386	18.638	17.769	25.842	20.242	25.576	39.590
FOVI /PFV	104.903	17.121	30.720	30.772	24.638	20.703	40.109
BANCA	0	35.883	41.557	35.056	129.362	102.416	85.198
OTROS ORGANISMOS	41.658	31.129	22.699	20.145	36.940	34.632	25.021
TOTAL	217.744	137.726	160.043	133.190	170.040	189.229	220.521

Organismo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
INFONAVIT	95.082	101.215	96.974	72.935	198.950	250.000	1.400.416
FOVISSSTE	26.689	23.733	19.050	2.716	18.007	18.300	270.538
FOVI /PFV	35.662	25.318	46.688	39.300	59.118	60.000	535.052
BANCA	17.503	2.317	4.588	3.085	764	0	457.729
OTROS ORGANISMOS	4.787	9.591	5.731	5.386	30.093	53.554	321.366
TOTAL	162.220	159.857	168.443	120.337	306.168	381.854	2.985.101

Fuente: Elaboración propia.
 Infonavit, La vivienda comunitaria en México, México, D. F., 1988, p. 284; Estadística de Vivienda 1983-1988, México D. F.; Sedue, Estadística de Vivienda 1989, México D. F.; Sedue, Estadística de Vivienda 1990 y 1991, México D. F.; Sedesol, Estadística de Vivienda 1992, México, D. F.; Sedesol, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Cifras preliminares, Infonavit, Informe anual de actividades 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. México D. F.

Gráfica 1.
Vivienda nueva por organismo (1973-2000). FUENTE: Tablas 1 y 2



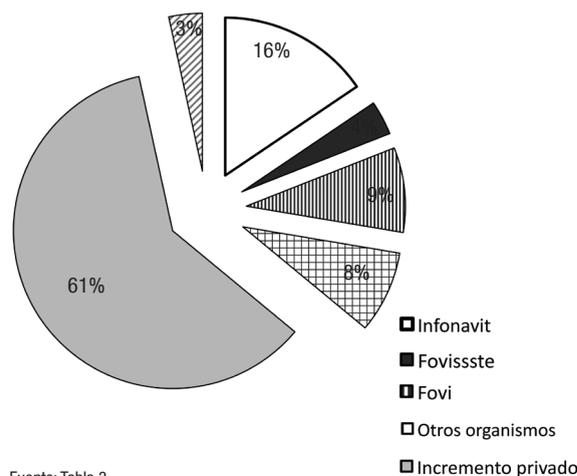
Fuente: Elaboración propia

Tabla 3.
Incremento de vivienda en México, 1971-2000.

Organismos	1971-2000*	Porcentajes
Infonavit	2.122.950	15,5
Fovissste	471.661	3,5
Fovi	1.191.903	8,7
Otros organismos	1.153.781	8,4
Incremento privado	8.281.513	60,6
Banca	459.115	3,3
Incremento censo 1970-2000	13.668.364	100

Fuente: Tablas 1 y 2.*Suma de Fovi desde 1971 y Fovissste e Infonavit, 1973. El total nacional para el año 2000 es de 21 954 733. Otros organismos: Banhuopsa, Instituto d la Vivienda. Pensiones Civiles y Militares, Pemex, IMSS, DDF, Fovimi/Issfam, Banobras, SAHOP (Organismos Sectorizados y no sectorizados), CFE, Ficapro, Incobusa.

Gráfica 2.
Incremento de vivienda en México, 1971-2000.



Fuente: Tabla 3

Importancia de la acción pública en vivienda

La promoción de los organismos de vivienda social ha permitido sólo parcialmente el acceso a la vivienda por parte de la población mayoritaria: de 1971 a 2000 representó el 37% del aumento del parque habitacional, es decir, cerca de cinco millones de viviendas. El grueso de la edificación (60,4%) correspondía —en su mayor parte— a la “producción social” en colonias populares — el incremento privado en zonas residenciales y fraccionamientos constituye un porcentaje reducido—.

Respecto del crecimiento de vivienda producida con recursos privados, el dato disponible indica que entre 1989 y 2000, sólo el 7,75% contó con crédito. El presente trabajo demuestra que, si bien el submercado de vivienda pública no es suficientemente grande para las necesidades de la población, sí lo ha sido para el desarrollo del sector constructor privado y para el sector financiero. En parte, ello responde a las condiciones económicas precarias de la mayoría de la población; pero también a que las empresas

financieras, desarrolladoras, constructoras y promotoras han operado minimizando sus riesgos. No otorgaron créditos de largo plazo y crecieron a partir de los años sesenta bajo el amparo de la política de vivienda, aunque se declaran partidarias incondicionales del libre mercado, siempre y cuando el Estado facilite mediante sus políticas habitacionales la oferta suficiente de créditos hipotecarios y cubra los riesgos de los capitales. En tal caso, la intervención del Estado es aplaudida por el sector empresarial cuando ella se dirige a distribuir los costos de la ineficiencia financiera privada al resto de la sociedad. Este mismo sector se opone a la regulación estatal del mercado inmobiliario habitacional, indispensable para controlar las distorsiones propias del mismo y que en la actualidad se encuentra en manos de unas cuantas empresas.

Hemos de hacer hincapié en la importancia que la vivienda tiene para el desarrollo socio-económico del país. Es un hecho innegable que la vivienda social en México nunca ha recibido recursos fiscales suficientes. Los programas más importantes se formularon con base en los recursos provenientes de los ahorradores, mediante la intervención de la banca y del ahorro de los trabajadores.

Conclusiones

Puede concluirse que el papel desempeñado por el Estado en las distintas etapas de construcción de vivienda social en el periodo de estudio —1940-1999—, es valorado como activo con la instrumentación de diversos programas creativos. Sin embargo, tales acciones han respondido más a las necesidades de los distintos actores privados que a la población más necesitada, como se muestra con la conformación de la industria de la construcción —años cincuenta—, el desarrollo del sector inmobiliario privado —años sesenta—, y la utilización de la vivienda social en los años ochenta como un instrumento de negociación económica y política. A partir de 1990, la vivienda social fue considerada básicamente una mercancía. A pesar del discurso gubernamental que limitaba la actuación de las instituciones de vivienda al desempeño de un papel exclusivamente financiero, su participación se amplió con el fin de facilitar la apertura del mercado al sector financiero y a empresas extranjeras.

En este sentido, coincidimos con Topalov (1987) y sus estudios realizados para el caso francés, los cuales demuestran —a partir del análisis de las relaciones entre políticas públicas y agentes privados— que las medidas gubernamentales son parte integral de las contradicciones estructurales de los sistemas de producción y circulación de la vivienda. Aunque, las intervenciones públicas intentan reducir las contradicciones del sistema en crisis no lo logran, ya que únicamente las desplazan. Restauran las condiciones de la ganancia privada sobre bases nuevas; así, éstas permiten la aparición de otra estructura.

La presente investigación concluye en el año 1999. Sin embargo, los gobiernos posteriores consolidaron las políticas y las tendencias propuestas en la década de los noventa.

Nos hemos ocupado de una de las posibles historias de la vivienda para asalariados en México. Los resultados más importantes de este trabajo señalan que desde el discurso revolucionario hasta el neoliberal, proponen “satisfacer necesidades básicas”, “mejorar las condiciones de vida de las capas más pobres”. No obstante, el Estado respondió más a la dinámica de la acumulación de capital del sector empresarial de vivienda que a las necesidades de la población empobrecida. Además se mostró como en distintas etapas la política de vivienda fue orientada por los lineamientos de los organismos multilaterales. Por lo anterior, comprobamos que la gestión gubernamental de la producción habitacional se desvirtúa y se convierte en generador de ganancias para las empresas privadas; de tal manera, su papel fundamental en el desarrollo social queda relegado.

Bibliografía

- Azuela de la Cueva, A. y Cruz M. S. (1989). *La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México 1940-1946*. (No 9). Sociológica, México: UAM.
- Azuela de la Cueva, A. y F. T. (1993). *El acceso de los pobres al suelo urbano nuevos enfoques en materia de política de regularización*. México: IFAL, IISUNAM.
- Ball, M. (1983). *Housing Policy and Economic Power*. Londres: Methuen.
- Banco Mundial. (1994). *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional. Suplementos técnicos*. (Shlomo, A. and Stephen, K., M.) Washington: (s.d.).
- Barragán V., J. I. (1994). *100 años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una política económica y social*. México: Urbis Internacional.

- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. (1977a). *La producción de vivienda*, Connolly, P. (coord.) *Investigación sobre vivienda*. (Vol. 2). México: Copevi.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. (1977b). *Las políticas habitacionales del Estado Mexicano*, Connolly, P. (coord.). *Investigación sobre vivienda*. (Vol. 3). México: Copevi.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (1977c). *El capital en la producción de vivienda*, Connolly, P. (coord.) *Investigación sobre vivienda*. (Vol. 4). México: Copevi.
- CONAFOVI (2000). Estadística de vivienda 1998-2000. Disco compacto. México.
- Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.) (1988). *La Ciudad y sus Actores*. México: UAM-Azcapotzalco.
- García, B., y Perló, M. (1984). Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del Infonavit. En: *El Obrero mexicano. Condiciones de trabajo 2*. México: Siglo XXI Editores.
- García, B., y Imas, V. J. (1996). De la promoción estatal a la mitificación del mercado. En: *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Instituto de Investigaciones “José María Luis Mora”/Plaza y Valdés.
- Garza, G., y Schteingart, M. (1978). *La acción habitacional del Estado en México*. México: El Colegio de México.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Harloe, M. (1995). *The people's home: social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*. México: INEGI.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1988). *La vivienda comunitaria en México*. México: Infonavit.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1992). *Apuntes para la historia de la vivienda obrera en México*. México: Infonavit.
- Ortiz, E. (1996). *Fonhapo: Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. México: Fonhapo, CIH.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (1997). Estadística de Vivienda 1993-1997. Disco Compacto. México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Desarrollo Social. (1990, 1991, 1992 y 1993). Estadística de vivienda. México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SE-DUE) (1989). Estadística de vivienda 1983-1987. México.
- Schteingart, M. (1989a). Dinámica poblacional, estructura urbana y producción del espacio en la ZMCM. *Revista Interamericana de Planificación*. No. 87 y 88.
- Schteingart, M. (1989b). La investigación sobre vivienda en México. 1950-1987. *Revista Ciudades*, No 3.
- Topalov, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris-La Haya: Mouton.
- Topalov, C. (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. París: Fondation Nationale de Sciences Politiques.