

2E1.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

HILDA CABALLERO AGUILAR

DIRECTOR: ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL, 1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2111730



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION

DISCONTINUA.

A mis papás por haberme fomentado el trabajo tenaz
A mis hermanos por el cariño y todo lo que compartimos
A Sergio por el amor, la felicidad y el apoyo incondicional
A Karen por enseñarme todo lo que realmente vale en la vida

Abril, 1999

ÍNDICE.

GLOSARIO DE SIGLAS	5
INTRODUCCIÓN	8
I. LA VIVIENDA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA SOCIOLOGÍA	14
1. Los estudios desarrollados sobre la problemática urbana habitacional en México	15
a) Los estudios sobre la problemática habitacional en la década de los años 50	15
b) La década de los años 60	17
c) Los estudios realizados en los años 70	18
d) La investigación a partir de 1980	24
2. Elementos teóricos que explican la problemática habitacional	31
a) Enfoque funcionalista	32
b) Enfoque marginalista	32
c) La concepción histórico-estructural	33
d) La teoría de la renta urbana	34
e) Conclusión	35
II. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL GENERAL Y LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO	38
1. Planteamiento del problema	38
2. Marco teórico. ¿Cómo abordar la problemática de la vivienda en arrendamiento promovida por el Estado?	41
3. Procesos de urbanización	45

a) Características de la urbanización en la ciudad de México	47
b) Causas que generaron la urbanización en nuestro país	48
c) Causas estructurales de la urbanización en la ciudad de México	49
4. La vivienda en arrendamiento, una alternativa habitacional	50
a) Evolución histórica de la vivienda en arrendamiento	52
b) Conclusión	62
III. LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO EN MÉXICO	63
1. Formas de intervención	63
a) Legislación	64
b) Instituciones	64
c) Programas	65
2. Acción gubernamental y política habitacional	65
a) El periodo de 1917 a 1940	67
b) El milagro económico y la consolidación del estado mexicano (1940-1970)	70
c) El periodo de 1970 a 1988	78
d) La década de los 90	83
3. Necesidades sociales y demandas políticas. Conclusión	86
IV. LA PROMOCION ESTATAL DE VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO	88
1. El Sistema de renta de vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	90
2. El sistema de renta de vivienda del Instituto Mexicano del Seguro Social en los años 50	92
a) Antecedentes	92

b) Marco jurídico para la promoción de vivienda en arrendamiento	93
3. IMSS: Aspectos financieros	96
a) Fundamento legal de las reservas	97
4. Planes y programas de vivienda del IMSS	99
a) Habitaciones	101
b) Operación de las unidades habitacionales	105
5. Evaluación del programa y abandono de la operación	108
V. UNIDAD DE HABITACIÓN INDEPENDENCIA	119
1. Antecedentes y operación	119
2. Situación actual (estudio de campo)	125
CONCLUSIONES	137
BIBLIOGRAFIA	147
ANEXOS	155
Anexo 1. Mapa de la Unidad Independencia	
Anexo 2. Copia del contrato de arrendamiento	
Anexo 3. Tabla de números aleatorios	
Anexo 4. Formato de encuesta	
Anexo 5 Guión para la entrevista	

GLOSARIO DE SIGLAS

AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras
BANOPSA	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BANHUOPSA	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.
CECODES	Centro de Ecodesarrollo
CENVI	Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
COLMEX	Colegio de México
COPARMEX	Confederación Patronal Mexicana
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento
COPLAMAR	coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CT	Congreso del Trabajo
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DF	Distrito Federal
DGHP	Dirección General de la Habitación Popular
DPCER	Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro
FCB	Fondo de Casas Baratas

HIDEURBE	Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para Vivienda
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fideicomiso de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IDRC	Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y Vivienda
INV	Instituto Nacional de Vivienda
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFV	Programa Financiero de Vivienda
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNV	Plan Nacional de Vivienda
PRHP	Programa de Renovación Habitacional Popular
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SIAP	Coordinación de la Sociedad Interamericana de Planificación
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

En la problemática habitacional de nuestro país, la vivienda en arrendamiento ha desempeñado un papel muy importante como única alternativa de alojamiento para grandes sectores de la población, principalmente en la ciudad de México, lo cual obliga a cuestionarnos lo establecido en la Constitución de que "todos tenemos derecho a ser propietarios de nuestra vivienda", pues esta aseveración sigue influyendo en la dinámica habitacional de la ciudad, ya que ha regido los programas y políticas habitacionales, excepto la inversión que realizó el Estado en vivienda para arrendamiento en los años 50.

Con base en lo anterior, resulta interesante analizar el marco general en el que se suscribe dicha problemática para explicar la lógica a la que responde la intervención estatal y rescatar la única experiencia del Estado como promotor de vivienda en alquiler, tomando el caso en el que intervino por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y hacer un seguimiento sobre la forma como han funcionado dichas viviendas, estudiando el caso de la Unidad Independencia, con la finalidad de explicar los resultados de dicha acción.

El objetivo del trabajo es rescatar la importancia del papel que ha desempeñado la vivienda en arrendamiento, no como una forma de tenencia, sino como la única alternativa de alojamiento para la gran mayoría de la población de escasos recursos, a pesar de que se dejó de promover, pues la inversión en vivienda de interés social y de arrendamiento, es el menos redituable de los negocios inmobiliarios, de aquí que se hayan excluidos de los planes y programas de inversión, tanto pública como privada. No obstante, este tipo de vivienda se sigue desarrollando por parte del llamado "alquiler doméstico".

Por ello, se debe reconsiderar la acción del Estado y las políticas habitacionales, partiendo del hecho de que aún falta mucho por conocer sobre este tipo de vivienda, pues se le ha dado mayor importancia a la vivienda en propiedad, no sólo en las políticas habitacionales, sino también en los estudios que se realizan.

Para hacer el análisis se partió de la siguiente hipótesis: el Estado ha intervenido en la cuestión de la vivienda para cumplir con los principios sociales de la Constitución y legitimarse, pues cualquier tipo de intervención, ya sea por medio de la legislación, la creación de instituciones, el establecimiento de programas, o bien una combinación de éstos, se ha basado, no en consideraciones sobre la situación de la vivienda para la población, aunque nunca se haya excluido del todo, sino en la obtención máxima de ganancias políticas con la menor inversión financiera.¹

Metodología

Para explicar en qué consiste la problemática habitacional, coincido con Emilio Pradilla cuando dice que “el problema de la vivienda no puede definirse como objeto del conocimiento, sino al interior de la forma determinada de sociedad en la que tiene ocurrencia y por ende al movimiento real del modo de producción dominante históricamente.”²

Esto significa que las condiciones habitacionales de las masas urbanas (la vivienda en cuanto objeto físico), así como las formas de tenencia, deben analizarse al interior de las *relaciones sociales* a partir de las cuales se organizan los procesos de producción, distribución y consumo de la mercancía vivienda en los que la intervención estatal es determinante.

¹ Esta hipótesis se tomó del libro de Aldrete-Haas, José A. *La deconstrucción del Estado mexicano*. 1991, p. 20

² Pradilla Cobos, Emilio. *Capital Estado y vivienda en América Latina*, Fontamara. 1987, p. 17.

Por consiguiente, se desarrolla una explicación de corte estructural para desentrañar las causas de la problemática, en las que se señala de manera general que el creciente déficit habitacional en la ciudad de México es resultado de una situación en la que la vivienda es incorporada al mercado inmobiliario como una mercancía, dominada por el control capitalista, tanto del suelo como de las infraestructuras que se sustenta en él. Aunado a lo anterior, amplios sectores sociales se encuentran imposibilitados para acceder a dicha mercancía; situación en la que el Estado desempeña un papel determinante como regulador de dicho mercado; pues su acción ha respondido a intereses tanto políticos como económicos, que dejan de lado las demandas sociales.

Se puede ubicar este trabajo de tesis dentro del tipo de estudios específicos, pues se toma un aspecto de la problemática habitacional: la vivienda en arrendamiento promovida por el Estado, y se recurre al enfoque histórico-estructural para explicar las causas de este fenómeno, sin olvidar los aspectos políticos particulares de nuestro país. Se utiliza una metodología retrospectiva, descriptiva, longitudinal, de análisis documental, que proporciona los aspectos generales de la situación, y se complementa con un estudio empírico, que se combina para evitar precisamente las generalizaciones.

En este trabajo se sustituye el concepto de "política de vivienda" por el concepto de intervención del Estado, pues éste interviene directa e indirectamente en la producción y distribución de la vivienda: ya sea por medio de la construcción directa, inversión, promoción y asignación, o como encargado de emitir y promulgar leyes, crear, transformar, e incluso dismantelar instituciones, asignar o retirar recursos humanos y económicos, y poner en marcha programas habitacionales.

La intervención estatal, se clasifica —para facilitar el análisis— en tres categorías: legislación, instituciones y programas,³ y para cada una se reconoce que hay toda una serie de tipos de acción.

Este trabajo se desarrolla en cinco capítulos en los que se aborda cada uno de los contextos que influyen en la participación estatal y que permiten explicar la problemática habitacional.

El primer capítulo “La vivienda como objeto de estudio de la sociología” responde a una necesidad académica de comprender la problemática habitacional en nuestro país, por medio de los resultados de las investigaciones realizadas hasta ahora, con el fin de tener una conceptualización completa y esquemática de la situación.

El capítulo se desarrolla en dos partes: por un lado, se hace una evaluación por décadas en el periodo de 1950 a 1980, y por otro, una clasificación de los trabajos realizados desde los primeros años de la década de los ochenta, a partir de los más representativos y haciendo la revisión hasta la actualidad. Se enfatiza en los temas, enfoques, la metodología aplicada y las fuentes de información utilizadas en dichos estudios para ubicar la situación actual de la investigación en esta materia y abordar la problemática de la promoción estatal en vivienda para arrendamiento, desde una perspectiva más amplia.

En el segundo capítulo “Problemática habitacional general y vivienda en arrendamiento” se hace el planteamiento del problema, partiendo de que la diferencia que existe entre la necesidad y la demanda de vivienda en nuestro país, hace que se hable de ésta como un problema de escasez. en el que la vivienda en arrendamiento ha desempeñado un papel muy importante como alternativa de alojamiento. Se establece el marco teórico conceptual a partir del cual se

³ Aldrete-Hass, *op cit.* p.29

desarrolla el trabajo y se caracteriza el proceso de urbanización que ha experimentado nuestro país, poniendo énfasis en la ciudad de México, donde la problemática se toma más aguda, para suscribir el papel que ha desempeñado la vivienda en arrendamiento, por medio del análisis de su evolución histórica.

En el capítulo tres "La acción habitacional del Estado en México" se desarrolla un análisis retrospectivo que rescata las diferentes formas de intervención del Estado en materia de vivienda (legislación, instituciones y programas), considerando los procesos tanto económicos y sociales como los políticos, implícitos, para entender por qué interviene de tal o cual forma.

El capítulo se divide en cuatro etapas: la primera, de 1917 a 1940, periodo de formación del Estado mexicano, en que las acciones en materia de vivienda fueron limitadas, pero se aprovecharon para atraer el apoyo de los trabajadores; la segunda va de 1940 a 1970, considerado un proceso de consolidación del aparato estatal en el que la intervención se dirigió a mantener el apoyo tanto de los trabajadores como de la población urbana de escasos recursos que crecía de manera acelerada; la tercera, considerada de 1970 a 1988 como una fase de ruptura entre el Estado y la sociedad, en la que debió incrementar sus esfuerzos por controlar y ganarse el apoyo tanto de los trabajadores como de la población, por lo que instrumentó una política de vivienda con cobertura más amplia y participación popular; por último, la cuarta etapa que abarca la década de los noventa, en que se habla de "neoliberalismo en el sector vivienda", pues el Estado deja de ser ejecutor de obras y propietario de tierra, para convertirse en promotor y "ente financiero".

El capítulo cuatro "La promoción estatal de vivienda en arrendamiento" analiza la intervención del Estado en vivienda para alquiler. Se hace una breve referencia al programa de viviendas en alquiler promovido por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y se desarrolla ampliamente el sistema de renta de vivienda

del Instituto Mexicano del Seguro Social desde sus antecedentes, se analiza el marco jurídico para la promoción de este tipo de vivienda, los aspectos financieros, los planes y programas de construcción y la operación de las unidades habitacionales; finalmente se desarrolla una evaluación sobre el programa y se explican los aspectos que motivaron el abandono de la operación.

Se analiza la intervención del Estado en vivienda en arrendamiento, articulando los aspectos económico, político y social que influyen en la toma de decisiones gubernamentales. El análisis se realiza a partir de la revisión de las notas periodísticas del Archivo Histórico del IMSS, de 1953 a 1960, también se llevó a cabo un estudio hemerográfico sobre el acontecer en nuestro país durante éste periodo, y el análisis sobre la situación financiera del IMSS, reportada en los informes de los directores, de 1952 a 1957, presentados a la Asamblea General.

En el último capítulo “Unidad de habitación Independencia” se desarrolla un estudio de caso en el que se toma la última unidad construida por el IMSS, considerada como “modelo de habitación” en 1960, cuando fue inaugurada. Se realizó un análisis documental de sus antecedentes, construcción y forma de operación, y se complementó con un estudio de campo que se inició con una entrevista con el administrador de la unidad, para recuperar datos generales (número de viviendas, habitantes, inquilinos, propietarios) y un mapa; también se llevó a cabo un ejercicio de observación por medio de un recorrido, para comparar lo establecido en el mapa y lo existente.

Una vez conocido el universo se seleccionaron de manera aleatoria algunas viviendas en las que se aplicó una encuesta muy breve para detectar a las personas que viven en la unidad desde que se inauguró, y realizar una entrevista con los habitantes originales, con la finalidad de rescatar su opinión y experiencia.

I. LA VIVIENDA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA SOCIOLOGÍA

Nuestro país se ha transformado en una región predominantemente urbana, como consecuencia de los procesos de concentración demográfica, económica y política que lo caracterizan. Las ciudades han experimentado cambios, de manera acelerada, en su crecimiento y conformación interna generando una amplia gama de fenómenos y problemáticas, económicas, políticas y sociales, que demandan soluciones urgentes. Es por ello que se ha despertado el interés tanto de instituciones públicas y privadas, como de autoridades y académicos, por estudiar, conocer y explicar dichos procesos, con la finalidad de desarrollar y plantear propuestas de solución.

La problemática social urbana cobra importancia en nuestro país, a partir de la década de los años cuarenta, cuando los procesos habitacionales –además de otros– empiezan a agudizarse. La ciudad de México se convirtió en el principal centro urbano del país y foco de una diversidad de problemas laborales, políticos, educativos, de migración, de servicios etc., entre los que sobresale la situación habitacional, por su carácter cada vez más complejo. Los procesos habitacionales se expresan en: apropiación del suelo, intervención y políticas del Estado, autoconstrucción, alquiler, déficit de viviendas, problemas de arrendamiento, falta de equipamiento, servicios etc. En dichos procesos se presentan nuevas formas de producción de la vivienda, de apropiación del espacio y participan nuevos agentes sociales.

De manera paralela con el acelerado desarrollo urbano de México y principalmente de la ciudad de México se inicia la investigación sobre la problemática habitacional urbana; primero estudiada por organismos públicos, con el objetivo de conocer las magnitudes del problema de falta de vivienda. Más tarde, despierta el interés de diversos centros de investigación, permitiendo

el desarrollo de trabajos académicos, que analizan el problema desde diversos puntos de vista.

Este primer capítulo tiene el propósito de presentar un balance de los principales estudios realizados sobre los problemas y políticas de vivienda en México. Esto responde a una necesidad académica de comprender la problemática por medio de los resultados de las investigaciones, con el fin de tener una conceptualización completa y esquemática de la situación; con lo cual se obtienen elementos que permiten abordar el proceso de intervención del Estado en vivienda en arrendamiento.

1. Los estudios desarrollados sobre la problemática urbana habitacional en México

Para llevar a cabo la revisión de los estudios sobre la problemática habitacional, se consultó la bibliografía disponible y se tomó como guía, la revisión hecha por la especialista en estudios habitacionales Martha Schteingart, en su trabajo titulado *La Investigación sobre vivienda en México (1950-1987)*.⁴

Este trabajo responde por un lado, a una evaluación por décadas en el periodo de 1950 a 1980, y por otro, a una clasificación de los trabajos realizados desde los primeros años de la década de los ochenta, a partir de los más representativos y haciendo la revisión hasta la actualidad.

En este capítulo, se enfatiza en los enfoques, la metodología y las fuentes de información utilizadas.

a) Los estudios sobre la problemática habitacional en la década de los años 50

En los años cincuenta, destacan las investigaciones realizadas por organismos públicos

⁴Schteingart, Martha, "La Investigación sobre vivienda en México (1950-1987)", *Ciudades*, No. 3, jul-sep, 1989, p. 61.

especializados. principalmente del Instituto Nacional de la Vivienda (INV 1958), quien en sus trabajos, pone de manifiesto los agudos problemas que en materia de vivienda comenzaba a experimentar la población de escasos recursos de la Ciudad de México; estos trabajos se dirigían a establecer la necesidad de intervención del Estado, en la problemática social naciente, porque hasta entonces, sólo habían existido programas públicos menores, incapaces de enfrentar el proceso acelerado de urbanización de la ciudad de México y la creciente demanda de vivienda urbana, que se generaba en forma paralela.

El INV concluye en 1958 el trabajo titulado *Herradura de Tugurios*, que se refiere a la precaria situación habitacional de las colonias que rodean al zócalo de la capital –de ahí el título–. Esta publicación presenta los resultados de una investigación que realizó en dicha zona, en la que se detectan altos índices de hacinamiento, promiscuidad, deficiencia de servicios e inexistencia de áreas verdes; concluyendo, que la habitación predominante es el "tugurio" en vecindades.

La investigación se realizó, con el propósito de elaborar programas de regeneración urbana, que partieran del reconocimiento de las pésimas condiciones habitacionales que se presentaban en la ciudad; para ello se aplicaron encuestas que recopilaban información sobre las condiciones físicas de las viviendas y las características de sus pobladores; este trabajo sirvió de base para desarrollar el proyecto habitacional Nonoalco-Tlatelolco en los años 60.

En la misma tónica se encuentran el trabajo *Colonias Proletarias. Problemas y Soluciones* en el que se hace un estudio de las condiciones de la llamada "habitación proletaria", tomando datos sobre las características de los pobladores y condiciones habitacionales. Así también, encontramos el trabajo *Necesidades de Vivienda en 353 Localidades Urbanas* en el que se proponen cuantificar las necesidades de vivienda, a nivel nacional.

El objetivo de estas investigaciones fue denunciar el agudo problema que se estaba generando, con detalladas descripciones de las condiciones de las viviendas y sus habitantes, para demandar la intervención del Estado.

b) La década de los años 60.

En la década de los años 60 destaca, el trabajo realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social: *Investigación de vivienda en 11 ciudades del país*; consistió en aplicar una encuesta detallada en 11 ciudades del país, con la finalidad de conocer la situación física de las viviendas, en comparación con los requerimientos habitacionales de sus ocupantes, con ello se proponen acciones adecuadas para resolver el problema habitacional a nivel nacional.

En el año de 1964 el INV desarrolla su trabajo *Cinco Encuestas Reales sobre Vivienda en el Ejido*, en el que rescata los aspectos sociales, económicos, culturales y físicos de la población del campo y elaborar un plan de construcción de vivienda rural, partiendo de la premisa de que la falta de vivienda era consecuencia de un problema de salarios, debido al reducido nivel de ingresos que derivaba de una "agricultura primitiva" en la que no se aplicaban las innovaciones tecnológicas.

Dentro de los estudios urbanos que contemplaban los aspectos habitacionales esta *Las Zonas Suburbanas de la Ciudad de México* (1968), de C. Bataillon realizado en el Instituto de Geografía de la UNAM. En este trabajo se realiza una descripción física de la ciudad de México, dividida en zonas habitacionales, utilizando mapas y gráficas.

A partir de esta década empiezan a desarrollarse los estudios académicos además de los realizados por organismos públicos, con la participación de sociólogos, economistas y geógrafos universitarios. Destaca el trabajo interdisciplinario, la aplicación de encuestas minuciosas, con

elaboración de muestras estratificadas de las viviendas en cada una de las ciudades, y el análisis por sectores urbanos con enfoques netamente descriptivos.

c) Los estudios realizados en los años 70.

En los años 70 se incrementa el número de trabajos, se diversifican las orientaciones y las instituciones en las que se investiga, poniendo énfasis en las políticas habitacionales, sin dejar de incluir descripciones de la situación habitacional general.

Durante los primeros años continúan los estudios con un enfoque físico-espacial de la problemática y con una estrecha vinculación con las instituciones, es el caso del trabajo auspiciado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOPSA, 1970) titulado *Programa Buena Vivienda. Conjuntos Habitacionales en la Ciudad de México*, que responde al informe de un programa habitacional, en el que se desarrolla la forma de operación de esta institución en la producción de los conjuntos habitacionales de Zacatenco, Jardín Balbuena, Popocatepetl, y Romero de Terreros. Señala aspectos como localización, terreno, proyecto, densidad, uso de suelo, servicios, especificaciones de construcción, financiamiento, adjudicación y mantenimiento.

También se encuentra el informe del *Programa Financiero de Vivienda. Evaluación y Proyección* (1970), en el que se mide la acción de dicho programa, a través del análisis de los logros y deficiencias; concluyen que es necesario corregirlo, aunque se justifica su existencia.

En esta década se lleva a cabo un estudio que se puede clasificar como sociológico funcionalista: Cornelius Wayne *Los Inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la Política* (1973), pues parte de un análisis crítico de los estudios que tienden a generalizar las situaciones

urbanas, a partir de la experiencia de los países industrializados.⁵ Realiza un estudio comparativo (fundamentado en varios trabajos teóricos y empíricos) de los migrantes y sus vecinos nacidos en la ciudad de México, en seis comunidades relativamente pequeñas, con predominio de personas de bajos ingresos.

Es un estudio de caso en el que se rescatan los efectos que el contexto social y político tiene sobre sus habitantes, quienes eran principalmente migrantes. Destaca sus necesidades en cuanto a tierra, servicios y vivienda, que para esta década ya eran críticas, y la forma en que dichas necesidades influían en sus actitudes políticas, llegando a la conclusión de que las colonias populares no eran un foco de subversión, sino un medio donde los habitantes mostraban un bajo nivel de politización, que podía disminuir aún más al obtener mejores condiciones de vida.

John Turner y algunos de sus colaboradores realizaron estudios en nuestro país como asesores del Departamento del Distrito Federal y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) del Estado de México. En sus trabajos, le conferían mayor importancia a la vivienda autoconstruida que a la realizada por instituciones públicas; Turner desarrolla un modelo explicativo de la situación habitacional en la que considera a la vivienda en alquiler, una forma de alojamiento "transitoria", pues –según él– la meta de todos era ser propietarios de una vivienda, y para lograrlo, la solución idónea era la autoconstrucción.

En 1975, Araud realizó una investigación para calcular la posible generación de empleo a través de la construcción de vivienda por medio de estimaciones y cálculos complejos.⁶ Otro estudio referente a los migrantes, a sus actitudes políticas y a la "marginalidad social", es el de

⁵ En los estudios a los que se refiere Cornelius, señala que se manifiesta una tendencia a generalizar las actitudes de los inmigrantes a las ciudades, a quienes se les veía como las masas "radicales" que desafiaban el orden sociopolítico establecido

⁶ Araud, Christian, *et al* *La Construcción de vivienda y el empleo en México*. El Colegio de México, 1975.

Lemnitz *Cómo sobreviven los marginados* (1975) de tipo antropológico y orientación "marginalista".⁷

La investigación de Jorge Montaña *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos: poder y política* (1976), sobre la politización en dichos asentamientos, es considerado un trabajo de "transición", por el enfoque que se dará en lo futuro a los estudios, pues dejarán de ser de corte "marginalista" y "funcionalista",⁸ para presentar una orientación marxista o "histórico estructural".⁹

Este trabajo aborda la problemática de los pobladores de los asentamientos periféricos y su participación política, desentrañando sus causas y vinculándolas con el contexto de la sociedad global, para evitar los planteamientos "dramáticos" de la marginación, que no atiende el origen ni explica los fundamentos de la permanencia y agudización de los problemas en los asentamientos irregulares.

En esta investigación se determinan los mecanismos y el tipo de relación entre el gobierno y los pobres para explicar sus actitudes políticas, partiendo de un marco de referencia estructural-histórico, y de la hipótesis de que "los pobres de la ciudad" están insuficientemente integrados al sistema político; lo cual no implica que estén marginados del sistema.

Independientemente de la orientación de los estudios, el problema de la vivienda ocupaba un lugar destacado para el conocimiento de las condiciones físicas y sociales en que se desarrollaba la vida de los migrantes pobres en la ciudad.

⁷ El concepto "marginalista", deriva de una idea en la que se explica la problemática habitacional, partiendo de que un sector de la población, se encuentra al margen de las posibilidades económicas de adquirir su vivienda, este sector lo constituye principalmente la población rural que migra hacia la ciudad.

Más adelante, se explicará esta concepción y las críticas que ha recibido, pues según varios autores no dejan ver las causas de la problemática habitacional. *cfr.* p. 21

⁸ El enfoque "funcionalista" es el que responde a estudios descriptivos en los que se expone el funcionamiento de la realidad, a través de la observación de la misma. *cfr.* p. 21

⁹ El enfoque conocido como "histórico estructural", es el que utiliza conceptos marxistas, para explicar las causas de la problemática urbana, partiendo de que es en la "estructura", donde se generan *cfr.* p.22.

Con el resurgimiento en Francia de la aplicación del *materialismo histórico* en los estudios urbanos desde los primeros años de la década de los 70, en México empieza a desarrollarse una nueva orientación en los trabajos urbano-habitacionales (a mediados de la década) que coinciden con la creación de nuevas instituciones, programas habitacionales y el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. En conjunto se genera una demanda de estudios y propuestas habitacionales; con ello se crea además, un ambiente propicio para el desarrollo de la investigación y la reflexión urbana, al contar con los aportes de especialistas mexicanos formados en centros universitarios, sobre todo europeos, y también profesionales latinoamericanos que dejaron sus países de origen por razones políticas.

La primera investigación que aplicó un enfoque marxista a los estudios urbanos fue la realizada por el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI)¹⁰ entre 1975 y 1976 como parte de un proyecto de estudios realizados simultáneamente en siete países latinoamericanos, bajo el patrocinio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (I.D.R.C.) y la Coordinación de la Sociedad Interamericana de Planificación (S.I.A.P.), para estudiar la vivienda de bajo costo, rescatando los siguientes temas: **agentes financieros** (mecanismos de crédito para la adquisición de vivienda, incluyendo la intervención estatal); **la industria de la construcción** (análisis general de los orígenes y evolución); **el mercado del suelo urbano** (factores que han condicionado la disponibilidad de la tierra y las formas de propiedad existentes en la ciudad de México); **las políticas estatales** (evaluación de los programas habitacionales); y **las soluciones habitacionales existentes**.

Se recurrió a varias fuentes de información, como los censos, documentos oficiales,

¹⁰ El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, cobra gran importancia, debido a la gran cantidad de estudios que desarrolla, se pueden mencionar, *un Estudio de Regeneración Urbana*, y gran cantidad de investigaciones sobre vivienda, destacando temas como: el capital en la producción, la vivienda de interés social. Asociaciones de colonos, Inquilinato, etc.

información hemerográfica y trabajo de campo realizado por el COPEVI en el que se aplicó una encuesta en 37 localidades previamente identificadas como representativas de las diferentes formas habitacionales disponibles para la población de bajos recursos, permitiéndoles reunir una gran cantidad de información.

Oscar Nuñez¹¹ publicó en 1974, *Interés de Clase y vivienda popular en la Ciudad de México*, trabajo en el que se propuso analizar el problema de la vivienda en México, a través de elementos empíricos inmersos en el contexto de la lucha de clases, para ello, estudia el contenido social de algunos programas urbano-habitacionales del Estado, Programa Financiero de Vivienda (PFV), Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En 1976 el Grupo de Sociología Urbana de la UAM-Azcapotzalco realizó una evaluación de las acciones del INFONAVIT titulado *Significación Social de la Política de Vivienda en México: el caso del INFONAVIT*, en la que destaca la nueva modalidad de intervención del Estado, coyuntura en que se crea el Instituto, funcionamiento y análisis de un caso: el conjunto habitacional *El Rosario*, para evaluar una política de vivienda y explicar cómo y por qué se crea una institución determinada poniendo énfasis en los agentes sociales que participan en su promoción y funcionamiento posterior. La investigación estuvo asesorada por Manuel Castells quien además elaboró una evaluación de las políticas urbanas de la época.

Schteingart y Garza realizaron un estudio sobre *La acción habitacional del Estado en México* (1978), en el que se expone la política habitacional a través de los programas desarrollados por el Estado.

Por su parte, Martha Schteingart (1979) presenta *El Sector Inmobiliario Capitalista y las*

¹¹ Nuñez, Oscar. "Interés de Clase y Vivienda Popular en la Ciudad de México", Manuel Castells (comp), *Estructura de Clases y Políticas Urbanas en América Latina*, Ediciones SIAP, Argentina, 1974.

Formas de Apropiación del Suelo Urbano: el Caso de México, en el que se establece la necesidad de estudiar el funcionamiento del sector inmobiliario, sus efectos sobre la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo en sociedades con grandes desigualdades sociales, para comprender el sentido y alcance de las políticas habitacionales del Estado.

Para terminar la revisión de esta década, cabe señalar, los estudios que el Departamento del Distrito Federal encargó al COPEVI, el primero fue el *Estudio de Regeneración Urbana* (1976) que tuvo como finalidad atacar el llamado "subdesarrollo urbano" a través de programas estratégicos que respondieran a un cambio estructural en su funcionamiento, pues se partía de la premisa de que las causas del deterioro urbano en un país como el nuestro se encontraban en el proceso del subdesarrollo mismo, derivado de los fenómenos estructurales del proceso de evolución económica y social en que se encontraba el país y el sistema urbano.

El otro estudio importante fue el que serviría como base de apoyo para la puesta en marcha del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal titulado *Estudio de Densidades Habitacionales y Revisión de la Zonificación Secundaria*, en él se detectaban los desequilibrios entre el sistema familiar y la vivienda, desde el punto de vista de la densidad, con los "sistemas" territorial, ecológico, de traslados, de acondicionamiento de espacio, económico-físico-laboral y cultural-educativo. Este estudio aportó un valioso conocimiento de la situación socio-espacial, en cuanto a las tendencias de distribución de la población, las densidades generadas y en general la situación habitacional de la Ciudad de México.

Por último se encuentra el trabajo que publica el INFONAVIT en 1979, titulado *Investigación de Necesidades y Demandas de Vivienda*, cuyo objetivo principal, es cuantificar la demanda para calificar la necesidad de crédito del Instituto. La investigación se dirigió al sector derechohabiente inscrito; se aplicaron 54,010 encuestas a trabajadores, para rescatar los aspectos

socioeconómicos y demográficos relacionados con la necesidad de vivienda, y así definir criterios de prioridad y detectar a la llamada "población demandante potencial".

d) La investigación a partir de 1980.

Para hacer una revisión sistemática de los trabajos realizados a partir de la década de los ochenta, se clasifican de acuerdo con los siguientes temas: las políticas habitacionales, la situación habitacional general, los asentamientos populares y la autoconstrucción, el suelo urbano, la industria de la construcción, los fraccionadores y promotores, la vivienda en renta, y los estudios coyunturales.

Un estudio que aborda la **situación habitacional general**, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1982, cuyo título es *Necesidades esenciales en México. Vivienda, Situación actual y perspectivas al año 2000*. Como parte de una serie de estudios referentes a las problemática urbana; en este trabajo se hace un balance de la situación, partiendo de la definición del "mínimo de vivienda" y las funciones que debe cumplir, con ello se analiza la problemática y el grado de satisfacción de las viviendas, de acuerdo con las características y funcionamiento de las mismas, así como la estimación de la situación habitacional para el año 2000.

COPLAMAR llega a una explicación estructural de la problemática habitacional, ya que las causas del problema se hallan en la concentración de la riqueza, el ingreso inequitativo y la falta de empleo adecuadamente remunerado; agudizándose por la inadecuada distribución de la población en el territorio y la alta especulación del suelo que de ello se deriva.

Un trabajo reciente es el de González y Méndez titulado *Acerca del Problema de la Vivienda en el Distrito Federal* (1990) en el que se señalan algunos factores estructurales que inciden en la problemática habitacional, ligados al crecimiento económico y demográfico de la

ciudad y se hace mención de la situación de la vivienda en arrendamiento y su inserción en la problemática habitacional general, sin dejar de mencionar el papel del Estado.

Otro trabajo importante, está coordinado por Schteingart, *Espacio y Vivienda en la ciudad de México*, (1991). Es de los llamados “libros colectivos”, en el que se contemplan y analizan varios factores que inciden en la problemática habitacional: usos del suelo, urbanización popular, producción habitacional, vivienda en arrendamiento, mujer y vivienda popular, transporte público, etcétera.

Otro libro colectivo reciente es *Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socioeconómico y Político*, coordinado por Angel Bassols (1993); que responde al esfuerzo interdisciplinario por entender la problemática urbana en la capital de nuestro país, explicándola desde varios aspectos. En este material encontramos el trabajo de Méndez, *La dinámica habitacional como indicador del nivel de vida urbano*, en el que se proporciona información sobre la dinámica de la construcción de vivienda y los arquetipos que ha adoptado el funcionamiento del mercado inmobiliario habitacional en la circulación de las viviendas. También se delinean los rasgos socioeconómicos del problema habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) a partir del procesamiento de información recabada en la prensa y anuncios clasificados, se pudieron conocer algunas características de la oferta de vivienda.

El trabajo de Olazabal *Vivienda y Maquila en Tijuana* (1991), es un esfuerzo por explicar como la problemática habitacional incide y afecta a otros sectores, en este caso a la industria maquiladora por los altos índices de rotación del empleo y por la falta de vivienda adecuada para los trabajadores.

En la década de los ochenta, se produjeron una gran cantidad de estudios sobre la problemática de los *asentamientos populares, suelo urbano y autoconstrucción*, debido a la

importancia que adquirieron estos procesos, principalmente en las grandes ciudades del país.

Se percibe un cambio de enfoque en los estudios, se dejan atrás los trabajos "funcionalistas" y "marginalistas"¹² que predominaban a principios de los setenta, para dar paso a un marco explicativo "histórico-estructural", que toma en cuenta los procesos globales de la urbanización capitalista, y específicamente los que tienen que ver con la construcción, rescatando las acciones de los agentes participantes, las contradicciones y los conflictos que se presentan.

Encontramos a principios de la década un gran esfuerzo de investigación conjunta en el trabajo que coordinó Emilio Pradilla *Ensayos sobre el problema de la Vivienda en América Latina* (1982); refiriéndose a la crisis por la que pasaban las ciudades latinoamericanas, en las que la penuria de vivienda ocupa un lugar predominante, partiendo de una explicación estructural inherente al desarrollo capitalista, y retomando la participación del sector inmobiliario, el Estado y el sector popular, en la producción habitacional.

A partir de esta década se desarrollan una gran variedad de temas relacionados con los llamados "asentamientos irregulares", ya sea en forma individual o en libros colectivos, un ejemplo, es el trabajo de Massolo, *Mujer y Vivienda Popular* (1991); en el que se rescata la importancia de la mujer, y se establece la necesidad de tomarla en cuenta en las políticas de vivienda popular, debido a la función que desempeña en el desarrollo de la construcción y la gestión de servicios urbanos.

En las investigaciones se da prioridad a los aspectos de apropiación ilegal del suelo, los procesos de regularización y consolidación de las colonias y las luchas urbanas, que se traducen en enfrentamientos entre los pobladores y el Estado o con otros agentes sociales, vinculando el análisis de la inserción de la población en el mercado de trabajo y el acceso al consumo colectivo

¹² Se abandonan estos enfoques porque se considera que no dan cuenta de las causas de la problemática urbana en general.

de bienes y servicios para explicar los fenómenos que intervienen en la urbanización popular.

Algunos trabajos importantes, se han centrado en la "producción popular" de vivienda o *autoconstrucción*, basándose en encuestas promovidas por el Centro de Ecodesarrollo (CECODES), para analizar aspectos específicos de la autoconstrucción, como el proceso productivo de la vivienda, la tecnología utilizada, programas públicos, características socioeconómicas de la población y la autogestión individual. Los principales resultados están en *La Autoconstrucción de Vivienda en México* (Legorreta, 1984); *Urbanización y Autoconstrucción de Vivienda en Tijuana* (Hiernaux, 1986); *Urbanización y Autoconstrucción de Vivienda en Monterrey* (Castañeda y Villarreal, 1986); y *Urbanización y Vivienda en Guadalajara* (López Rangel, 1987).

En cuanto a estudios coyunturales, se pueden englobar aquí todos los artículos que se generaron a raíz de los sismos que afectaron a la ciudad de México en 1985¹³, que abordaron temas como políticas de vivienda, organización de los damnificados, efectos del sismo sobre la vivienda de alquiler, la Industria de la Construcción y el Programa de Renovación Habitacional Popular.

Estos trabajos dan cuenta del impacto de los sismos sobre la población que resultó damnificada en el centro de la ciudad, presentando las características de la población, el problema habitacional y su entorno, considerando los componentes más importantes de la política

¹³ Tenemos como ejemplo los trabajos que proliferaron durante 1986: Zicardi, *Políticas de Vivienda para un Espacio Destruído*; Massolo, *Que el gobierno entienda lo primero es la vivienda!* y *La organización de los damnificados*; Boils, *Efectos del Sismo sobre la Vivienda de Alquiler*; García Peralta, *Situación de la Vivienda en las Delegaciones Afectadas por los Sismos*; Carlos Fidel, *De cal y canto Apuntes sobre la Industria de la Construcción*; Azuela, *De Inquilinos a propietarios. Derecho y Política en el Programa de Renovación Habitacional Popular*; Connolly, *La Política Habitacional Después de los Sismos*, También podemos mencionar los trabajos de Duhau, *La Formación de una Política Social. el caso del Programa Renovación Habitacional Popular en la Ciudad de México* (1987); Sandoval, *Reconstrucción Urbana desde abajo* (1989). Tamayo, *El Programa de Renovación Habitacional Popular* (1989); entre otros.

habitacional que se desarrolló a raíz de los sismos y la respuesta que hubo por parte de la población en general.

El tema de las *políticas habitacionales* del Estado es trabajado por varios autores: Perló publicó *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo* (1980), que se refiere a la política habitacional desarrollada por el Estado, durante el mandato del general Lázaro Cárdenas. Roman, *Una modalidad de financiamiento para la producción de vivienda en México: el caso FOVI* (1983), en él se desarrolla la forma de operación del Fideicomiso de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, que sirvió para canalizar capital de la banca privada hacia la construcción de vivienda, este fideicomiso formaba parte del Programa Financiero de Vivienda creado en 1964.

Estos trabajos se refieren a aspectos más concretos con la finalidad de profundizar en el conocimiento de las situaciones, y así evitar las generalizaciones que se presentaba en trabajos anteriores.

En 1989, Pozas escribe *Burocracia y Vivienda en Monterrey*. En este trabajo se hace referencia a la lógica del funcionamiento de los programas de vivienda de bajo costos en otra metrópoli del país, se analiza como dichos programas se enfrentan a obstáculos derivados de la excesiva burocracia que impide el óptimo desarrollo de los mismo y que contribuye a agudizar más el problema.

En el trabajo de Scheingart, *Los Productores del Espacio Habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México* (1989), se definen los elementos constitutivos de la problemática de vivienda en una sociedad capitalista y en lo que se refiere a la concepción general del Estado y de las contradicciones sociales, le da prioridad a los aspectos económicos y a los procesos de producción, intercambio y consumo de la vivienda en los diferentes programas considerados. En este trabajo se establece la idea de que las acciones del Estado no pueden

entenderse de manera cabal si no se consideran las prácticas específicas de los otros agentes socioeconómicos y sobre todo las empresas privadas promotoras y constructoras que juegan un papel fundamental. Es el primer trabajo que hace un análisis detallado de los agentes capitalistas que participan en la producción y circulación de la mercancía vivienda.

Villavicencio en 1991 elabora *Acción Habitacional y Vivienda Popular. Una Propuesta de Programa*, trabajo en el que expone algunas reflexiones sobre la acción habitacional del Estado, de manera especial se refiere al financiamiento y producción de la vivienda de interés social en el momento actual y con el objeto de desarrollar propuestas generales que conlleven a la formulación de un programa habitacional dirigido expresamente a demandantes de bajos ingresos.

La problemática del suelo urbano, íntimamente vinculada a la vivienda, ha sido un tema recurrente. Si nos referimos a la urbanización de terrenos ejidales adyacentes en las áreas de expansión de la ciudad, destacan varios trabajos: *Rentas Inmobiliarias y Mercado del Suelo en las Periferias Urbanas* (Legorreta, 1989); *Urbanización Popular y Políticas de Suelo en la Ciudad de México* (Duhau, 1991); *Procesos de Poblamiento en la Zona Norte de la ciudad de México. El Caso de Ciudad Netzahualcóyotl* (Vega, 1991); *Ocupación del Suelo y Producción del Espacio Construido en el Valle de Chalco, 1978-1991* (Hiernaux 1991); *Usos del Suelo, vivienda y Medio Ambiente* (Tudela, 1991). En conjunto, estos trabajos analizan los procesos de poblamiento en los llamados "asentamientos irregulares".

Sobre la industria de la construcción se han desarrollado estudios que destacan el papel de los agentes capitalistas que participan en el proceso de producción de la vivienda, es el caso de las investigaciones realizadas por A. Ziccardi, *Los Constructores Mexicanos en los 90's* (1991), en donde se lleva a cabo una caracterización de la industria de la construcción y las formas en que opera desde su constitución. Un trabajo que aborda la industria de la construcción en un

centro urbano mediano, es el de García Peralta, *La Lógica de las Grandes Acciones Inmobiliarias en la Ciudad de Querétaro* (1986), en él se analizan los aspectos relevantes de la actividad inmobiliaria durante el periodo de 1960 a 1982, en el que se registró un importante crecimiento urbano en la localidad, hecho que está relacionado con el desarrollo industrial de la ciudad.

En el trabajo *Producción habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1969-1987*, Schteingart desarrolla la tesis sobre las formas de producción de vivienda en la ciudad de México, mediante las políticas habitacionales del Estado. Así como el financiamiento para la producción de vivienda.

Después de hacer este recuento de los estudios sobre la problemática habitacional, se puede señalar que, a pesar de que una proporción importante de la población mexicana habita viviendas en renta, el tema del arrendamiento inmobiliario despierta el interés de los investigadores hasta los años 90. El único antecedente, es el trabajo de Alvaro Portillo *Las Alternativas del Alquiler de Vivienda* (1980), en él se reconocía la importancia de este tipo de vivienda que para muchos era la única alternativa habitacional, y desarrolla las diversas modalidades de alquiler que se presentan en la Ciudad de México.

En 1990 aparece el trabajo *Inquilinato y Vivienda Compartida en América Latina. Investigación en cinco colonias populares de la ciudad de México*, bajo el patrocinio del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI).

Este trabajo sirvió como preámbulo para desarrollar el libro de René Coulomb titulado *¿Todos Propietarios? Vivienda de Alquiler y Sectores Populares en la Ciudad de México* (1991). cuyo eje es el papel que juega el alquiler como una alternativa de alojamiento de la población mayoritaria de bajos ingresos de la ciudad de México, es decir el arrendamiento es considerado una respuesta real al problema de la vivienda. También hace hincapié en la

necesidad de conocer a fondo la problemática de la vivienda en arrendamiento, tanto en sus dimensiones como en sus características.

Otro trabajo de Coulomb es *Repensando la Problemática de la Vivienda en Arrendamiento* (1991), en él se presenta un recuento de los avances sobre el tema, con la finalidad de replantear las bases y las formas de regulación jurídica de las relaciones sociales del alquiler: evolución histórica, relación con las políticas estatales, "alquiler doméstico", relaciones sociales de alquiler y su regulación.

En los últimos años, se han desarrollado otro tipo de estudios, que parten de las teorías de la *Renta Urbana* referentes a los precios del suelo y su influencia en el precio de las construcciones, los más significativos son los que retoman la teoría marxista de la renta –aunque aún son escasos–, por ejemplo: la traducción de los trabajos de Christian Topalov¹⁴ *Ganancias y Rentas Urbanas* (1984), en la que se esbozan los elementos que influyen en la formación del precio del suelo; Carlos Fidel *Elementos de renta Urbana. Los fraccionamientos* (1990), que presenta las concepciones de diversos autores que han trabajado el tema de la renta urbana desde una perspectiva marxista; por último, se encuentra una compilación de Schteingart, *La Renta del Suelo Urbano* (1992), en ella selecciona y traduce los trabajos desarrollados en la década de los setenta, de varios autores, pues aportan elementos para la discusión sobre el tema de la renta del suelo urbano, tomando elementos explicativos, que dan cuenta del funcionamiento del mercado del suelo desde una lógica capitalista que influye directamente en la problemática habitacional.

2. Elementos teóricos que explican la problemática habitacional.

Después de hacer la revisión de algunos estudios representativos sobre el fenómeno habitacional,

¹⁴ Miembro del Centre de Sociologie Urbaine de Paris

se pueden señalar los enfoques utilizados en la explicación de dicha problemática y su desarrollo, así como delinear de manera breve, en que consisten.

a) Enfoque funcionalista.

Este tipo de enfoque se utilizó en los primeros estudios, cuando se pensaba que describir la calidad física de la vivienda y señalar las discrepancias entre los requerimientos de las personas y sus habitaciones, esto implicaba definir el problema de la vivienda y conocer cuáles podrían ser las acciones adecuadas para resolverlo.¹⁵

Este enfoque representa un intento de ofrecer una explicación general, responde a un tratamiento físico descriptivo del problema, que se percibe como déficit de habitaciones en relación con necesidades de la población. Desde esa perspectiva el enfoque funcionalista define en abstracto, por lo que se aísla el fenómeno de la pobreza urbana, sin lograr explicar su existencia, pues se partía meramente de la observación y descripción de la realidad, sin contar con la mediación del análisis que respondiera a las causas del fenómeno que se estaba presentando.

b) Enfoque marginalista.

Este enfoque ubica las causas de la problemática habitacional en la lentitud del crecimiento económico de los países subdesarrollados, que se caracteriza por la escasez de recursos humanos y de capital. En los países atrasados se generan exigencias prematuras y excesivas de algunos sectores sociales, lo cual no permite que se dé solución inmediata a las carencias, ni que se integre a todos los "marginados" heredados de los estadios anteriores del desarrollo social al

¹⁵ Schteingart, M. *Los productores del espacio habitable*. COLMEX 1989, p 11

lmo que se desea y necesita en una sociedad capitalista.¹⁶

Este enfoque ha sido objeto de varias críticas, pues como señala Pradilla, esta teoría toma como punto de referencia la ideología formal de los derechos del hombre y no el funcionamiento real de la sociedad y su funcionamiento objetivo. De tal suerte que el desarrollo de la ciudad capitalista se estructura en torno a elementos y procesos cuya esencia es desigual y, ésta desigualdad, se expresa en lo que la teoría de la marginalidad no toma en cuenta: la estructura social, las relaciones de explotación expresadas en la propiedad privada del suelo urbano, aparejada con la especulación del mismo; altas tasas de concentración, carácter y magnitud de las rentas del suelo urbano, anarquía de la producción capitalista y su carácter mercantil, leyes que rigen el intercambio y consumo de vivienda etc.¹⁷

Todos los elementos que menciona Pradilla son conceptos que el enfoque histórico-estructural utiliza para explicar la desigual distribución social como determinantes de la situación de penuria que padece la sociedad.

c) La concepción histórico-estructural.

La crisis urbana que se produce en Francia tras el proceso de urbanización acelerada de la década de los sesenta, aparece con características hasta entonces desconocidas: papel hegemónico de los grupos inmobiliarios, proliferación de los movimientos sociales urbanos con reivindicaciones y formas de actuación totalmente nuevas; lo cual provocó por parte de la administración una fuerte demanda de investigaciones de análisis concretos que respondieran a la necesidad del "Estado Planificador" para conocer el comportamiento real de los distintos agentes.¹⁸

¹⁶ Pradilla Cobos, E. *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-Xochmilco, 1982, p. 7.

¹⁷ Pradilla Cobos, E. *Capital, estado y Vivienda en América Latina*, Fontamara, 1987, p. 59.

¹⁸ Topalov, Christian *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Siglo XXI, España, p. VII.

Así, aparecen entre 1970 y 1975 una serie de estudios centrados en los procesos y agentes de la urbanización capitalista (la producción inmobiliaria, la reproducción de la fuerza de trabajo y el consumo social, las políticas urbanas, el poder central y las colectividades locales, las políticas sectoriales: vivienda, transporte, equipamientos, renovación urbana, etc.). Este enfoque adopta conceptos marxistas como instrumentos de análisis de esa realidad.¹⁹

En América Latina, esta corriente de pensamiento ubica las raíces estructurales de la crisis urbana en el desarrollo capitalista de la sociedad, por lo que utiliza las herramientas teórico-metodológicas del materialismo histórico, para interpretar los fenómenos de la crisis.

De esta manera encontramos en los estudios que utilizan este enfoque, una visión en la que se relaciona el crecimiento de la población y sus características socioeconómicas con las formas de producción del espacio, teniendo –por supuesto– como marco el modo de producción capitalista.

d) La Teoría de la Renta Urbana del suelo.

El desarrollo de la teoría de la renta urbana del suelo se basa en la explicación de la formación de los precios del suelo. Con esta teoría, se analiza la ciudad como un lugar donde se desarrollan y se articulan de forma específica, los procesos globales de las formaciones sociales capitalistas; esta corriente teórica pretende romper con las ideas elaboradas de antemano y con la separación académica entre disciplinas: “la cultura para la sociología, los precios para la economía”.²⁰

Desde el inicio, la teoría de la renta propone analizar los precios del suelo a través del estudio de la renta, para lo cual utiliza como instrumento de análisis la teoría general de la renta del suelo de Marx, que parte del concepto de que el suelo es un bien “sin valor” por que no surge

¹⁹ Los principales autores son M. Castells, J. Lojkine, Ch. Topalov, A. Lipietz, entre otros.

²⁰ Topalov, *op cit* p. 2

de la fuerza de trabajo del hombre, pero tiene un "precio"; por lo que es esencial señalar las relaciones sociales que fundamentan esta paradoja.

En esta teoría se establece que "el precio de este bien sin valor: el suelo, no puede ser entendido allí donde se ofrece (mercado del suelo), sino allí donde se forma (valorización del capital sobre el suelo)."²¹

La renta del suelo es la transformación de una plusganancia, por lo que para estudiarla hay que analizar las condiciones de valorización del capital, pues se define por la relación social en la que se genera.

A partir de estas conclusiones, se establecen nuevos temas de investigación: las formas de valorización del capital en la producción del espacio urbano construido, las relaciones de propiedad que se crean y se transforman a lo largo de la urbanización y, las relaciones entre el sector inmobiliario, los propietarios del suelo y la dinámica global de la acumulación.

e) Conclusión

El marco referencial permite tener una perspectiva más amplia sobre la problemática habitacional, pues a través de la revisión de los estudios y, al hacer un análisis de los enfoques teóricos con los que se desarrollaron, se puede dimensionar sus alcances, queda claro que los primeros trabajos respondieron a una necesidad de denunciar las pésimas condiciones habitacionales —de las mayorías que llegaban a la ciudad de México—, mediante la observación y la descripción de la situación.

Posteriormente, los estudios aunque siguen siendo descriptivos, adoptan otra metodología: la encuesta, en la que se consideran algunas variables de estudio como el ingreso familiar, la

²¹ Topalov. *op cit* p. 10

calidad de la vivienda (materiales con que está construida), hacinamiento, servicios etc. haciendo un esfuerzo por explicar la problemática de manera general a través de estas variables.

Ya para mediados de los años 70 se registra un giro en el enfoque y la forma de estudiar el problema habitacional, tomando una orientación histórico estructural que se consolida –desde mi punto de vista– con los trabajos de Martha Schteingart y Gustavo Garza, siendo puntos de partida para los trabajos posteriores y teniendo injerencia hasta hoy.

Actualmente los estudios se han diversificado, abordando aspectos específicos de los fenómenos, con diversos enfoques y respondiendo a las necesidades que la realidad genera, por lo que nos hallamos en una fase en la que los grandes libros con estudios generales son desplazados por los libros colectivos, que tienden a ser interdisciplinarios, contando con la participación de varios autores y que retoman los fenómenos desde diversas perspectivas: parciales, locales o coyunturales. Todo con el fin de profundizar en el conocimiento de los problemas y situaciones más apremiantes y evitando las generalizaciones.

Así podemos encontrar análisis que surgen de investigaciones que se desarrollan a través de diferentes metodologías en las que los enfoques teóricos no son tan rígidos, para evitar adoptar posiciones y conceptos *apriori*, que a veces provienen de otros contextos sociales.

Por último cabe mencionar que en la actualidad se tratan de rescatar los postulados de la Ecología Urbana de la Escuela de Chicago; esta escuela identifica a la ciudad como un medio en el que la sociedad (urbana) lleva a cabo procesos "naturales" similares a los de cualquier organismo vivo, tales como: rivalidad, competencia, simbiosis, etc., que en el espacio se expresan procesos de concentración, invasión, sucesión, etc. Estos procesos son adaptaciones que realizan los grupos sociales para mantener sus ventajas y asegurarse la supervivencia. La ecología humana, convertida así en ecología urbana, analiza las formas de adaptación de los hombres a su ambiente natural y social, con el fin de lograr una supervivencia generacional. Busca identificar

las áreas naturales en la ciudad: distrito central, barrios, zonas industriales, etc., y las concibe como resultado de procesos ecológicos naturales y no como consecuencia de un proyecto humano de planificación.²²

Los “ecólogos urbanos” se interesaron por el tamaño, crecimiento, usos del suelo, forma espacial de la ciudad, y los explicaron mediante el comportamiento de los distintos grupos sociales al interactuar con su medio urbano.

El valor esencial de este enfoque teórico-metodológico, y el que interesa rescatar, radica en su concepción de las transformaciones espaciales como una dimensión integral del cambio en la sociedad urbana.

²² Negrete, María Eugenia, *et. al. Población, Espacio y Medio Ambiente en la zona Metropolitana de la Ciudad de México*. COLMEX, 1993. p. 11-12.

II. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL GENERAL Y LA VIVIENDA EN

ARRENDAMIENTO

1. Planteamiento del problema

A pesar de que la Constitución Política establece en el artículo 123, fracción XII, que todos los mexicanos tienen derecho a ser propietarios de una vivienda digna y que los patrones están obligados a proporcionarla, la falta de vivienda es un problema que se agudiza con la acelerada urbanización de las ciudades, y que pareciera no tener solución, pues la intervención del Estado no ha tenido un impacto importante en atenuar la escasez.

La diferencia existente entre la necesidad y la demanda de vivienda en nuestro país, hace que se hable de ésta como un problema, es decir, un problema de escasez, pues grandes sectores de la población se encuentran imposibilitados para participar en el mercado de la vivienda por sus bajos niveles de ingreso.

En la problemática habitacional, la vivienda en arrendamiento ha tenido un papel muy importante en la ciudad de México, ya que durante todo el siglo XIX y hasta los años treinta, alquilar una vivienda constituía la principal forma de alojarse en la ciudad para casi la totalidad de la población; en 1960, tres cuartas partes de los habitantes de la ciudad eran inquilinos; es a partir de esta fecha que el porcentaje de viviendas arrendadas disminuye, aunque se sigue presentando como una alternativa para la población de bajos y medios recursos. En 1980 las viviendas "no propias" constituían el 47% del parque habitacional de la zona metropolitana y el 52% del DF, esto significa que 1 200 000 viviendas no eran propiedad de sus ocupantes, aproximadamente 6 millones de habitantes; para 1990, se experimenta un decremento de vivienda

en alquiler. 22% de las viviendas de la zona metropolitana.²³

En los últimos años, se ha experimentado un decremento de vivienda para alquiler en el centro de la ciudad, ésta se ha desplazado hacia las áreas periféricas consolidadas, presentando cambios en las formas de producción y usos del suelo, lo que repercute en las relaciones sociales que se originan.

En la actualidad, más del 50% de los habitantes de la ciudad de México tiene menos de 25 años de edad, lo cual se traduce en una demanda de cientos de miles de viviendas en el corto plazo.²⁴

La tendencia demográfica de la constitución de matrimonios jóvenes que recién entran en el mercado de trabajo dificulta el obtener una vivienda en propiedad; es aquí donde la vivienda en arrendamiento surge como una alternativa adecuada y con ello, la necesidad de que el Estado intervenga en la promoción de la misma, para responder a las necesidades de grandes sectores de la población ante la escasez de suelo urbano.

En el panorama de la ciudad de México, la importancia de la vivienda en renta como única alternativa para un gran número de personas, obliga a cuestionarnos lo establecido en la Constitución de que "todos tenemos derecho a ser propietarios de nuestra vivienda", pues esta aseveración sigue desempeñando un papel relevante dentro de la dinámica habitacional de la ciudad, ya que rige los programas y políticas habitacionales (excepto la inversión en vivienda en arrendamiento, llevada a cabo en los años 50).

Por otro lado, la autoconstrucción periférica ya no es la solución como lo fue en décadas anteriores para las mayorías de bajos ingresos debido a la escasez de suelo y su encarecimiento,

²³Coulomb, René. "Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento", Martha Schteingart, *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, COLMEX. México, 1991. p. 252.

²⁴El 65.6% de la población del Área Metropolitana tiene menos de 25 años de edad. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, cuadro 2.

pues la expansión ya rebasó los límites que permiten la dotación de servicios adecuados y de equipamiento necesario, además de que la pérdida de poder adquisitivo frente a los costos de producción, hacen de la propiedad una alternativa que ya no es factible. A partir de esto, se observa la necesidad de replantear la situación de la vivienda en arrendamiento y reivindicarla como una alternativa habitacional.

Para explicar en qué consiste la problemática habitacional, coincido con Emilio Pradilla cuando dice que “el problema de la vivienda no puede definirse como objeto del conocimiento, sino al interior de la forma determinada de sociedad en la que tiene ocurrencia y por ende al movimiento real del modo de producción dominante históricamente.”²⁵

Esto significa que las condiciones habitacionales de las masas urbanas (la vivienda en cuanto objeto físico), así como las formas de tenencia, deben analizarse al interior de las *relaciones sociales* a partir de las cuales se organizan los procesos de producción, distribución y consumo de la mercancía vivienda en los que la intervención estatal es determinante como se verá en el capítulo III.

Para ello, primero se hace una breve referencia a la forma de urbanización de nuestro país en general y del crecimiento de la ciudad de México en particular, rescatando las causas estructurales que propician una urbanización acelerada y desequilibrada, generando con ello saturación de ciertas ciudades en las que se presenta de manera más aguda la problemática habitacional para suscribir posteriormente a la vivienda de alquiler en dicha problemática, dando cuenta de su situación y estudiar la intervención del Estado en la promoción de este tipo de vivienda.

²⁵ Pradilla Cobos, Emilio. *Capital Estado y vivienda en América Latina*. Fontamara, 1987. p. 17.

2. Marco teórico. ¿Cómo abordar la problemática de la vivienda en arrendamiento promovida por el Estado?

Después de haber revisado los estudios, enfoques y metodologías utilizadas para abordar la problemática habitacional, se puede ubicar este trabajo de tesis dentro del tipo de estudios específicos, pues se toma un aspecto de la problemática habitacional: la vivienda en arrendamiento promovida por el Estado, y se recurre al enfoque histórico-estructural para explicar las causas de este fenómeno, sin olvidar los aspectos políticos particulares de nuestro país, utilizando una metodología retrospectiva, descriptiva, longitudinal, de análisis documental, que proporciona los aspectos generales de la situación, y un estudio empírico, que se combina para evitar precisamente las generalizaciones.

Se parte, primeramente, de definir la función de la vivienda: en una sociedad capitalista la vivienda cumple una doble función: 1) es un elemento fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo y, 2) es un medio para la producción de plusvalía y acumulación de capital.²⁶

La mayor o menor producción de viviendas en una sociedad capitalista no se puede explicar sólo por los cambios en el nivel de necesidades de la población, sino que son las leyes del mercado las que determinan en gran parte la disponibilidad de esa mercancía, por lo que el conocimiento de esas leyes resulta *fundamental* para comprender el problema de falta de vivienda, pero hay que añadir que el problema no queda clarificado si dentro de ese contexto no se explica el sentido y características de la acción del Estado y las relaciones sociales que se generan, pues la acción de éste está encaminada a asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo como prerequisite para la acumulación de capital y reproducción del sistema, aunque se debe señalar que las políticas del Estado no son independientes de las determinaciones que originan los

²⁶ Scheingart, M. *La acción habitacional del Estado en México*, p. 59.

problemas o contradicciones, por lo que debemos tomar en cuenta que la adopción de ciertas políticas son producto de la relación de fuerzas no sólo económicas y sociales, sino que en nuestro país también juegan un papel fundamental las relaciones políticas.

Cabe mencionar que la vivienda en nuestro país es un derecho establecido en la Constitución, y es papel del Estado facilitar el acceso a este bien social a todos los sectores de la población, en especial a aquellos que no disponen de los recursos para procurárselo por sí mismos. Por ello, la acción estatal debe orientarse conforme a los mecanismos adecuados de política, que posibiliten ese acceso de la familia al suelo y a la vivienda.

Directa e indirectamente, el Estado juega un papel importante en la forma de producción y circulación de vivienda.

En este trabajo se sustituye el concepto de *política de vivienda* por el concepto de **intervención del Estado**, pues el Estado, además de construir casas, se ha encargado de muchos otros aspectos relacionados con la vivienda, por ejemplo: emite y promulga legislaciones, crea y transforma, e incluso desmantela, instituciones, y les asigna o retira recursos humanos y económicos, además de poner en marcha varios programas habitacionales.

La **intervención estatal**, se clasifica —para facilitar el análisis— en tres categorías: **legislación, instituciones y programas**,²⁷ y para cada una se reconoce que hay toda una serie de tipos de acción.

En primer lugar, mediante las **legislaciones** pueden darse a los trabajadores derechos legales sobre la vivienda, establecer control en las rentas, o bien, regular los usos del suelo relacionados con la vivienda.

En segundo, las **instituciones** pueden servir para una variedad de propósitos, como son el

²⁷ Esta clasificación se tomó del libro de Aldrete-Hass, José A. *La Deconstrucción del Estado Mexicano*, 1991.

financiamiento para la construcción de casas para la clase media, mejoras en colonias populares o la regularización de fraccionamientos clandestinos, propósitos para los cuales habrán de adoptarse diferentes diseños de organización y fuentes de financiamiento.

En tercer lugar, los programas pueden comprender desde la construcción de grandes conjuntos habitacionales hasta áreas de desarrollo con servicios, o simplemente permitir los asentamientos irregulares que es una “no intervención planeada”.

Estos distintos tipos de intervención implican diferentes costos tanto económicos como políticos que se derivan en parte de sus características técnicas (destinatarios, número y tipo de viviendas, entre otras) en virtud de las cuales se definen algunos parámetros para la acción del Estado.

Así, diferentes tipos de intervención atraen y afectan a diversos grupos de intereses en la sociedad.

Se puede añadir que para el caso del Estado mexicano, además del factor económico y social, se debe incluir el factor político para estructurar las relaciones Estado-sociedad, ya que ha estado dominado por un solo partido fuertemente ligado al aparato administrativo (el Partido Revolucionario Institucional, PRI).

Además de establecer tres categorías de intervención con sus diversos tipos de acción, se tomarán dos niveles principales de análisis en los que se sitúan dichas categorías: uno es el nivel social, en el que se incorporan tanto las legislaciones como la creación, transformación y desmantelamiento de instituciones, y el otro es el nivel meramente institucional, que se refiere a las acciones institucionales y los factores específicos que conforman el establecimiento de programas, como se verá en el capítulo III sobre las políticas habitacionales del Estado, y particularmente en el capítulo IV que se refiere a la intervención en vivienda en arrendamiento

En este trabajo se considera la ejecución de los programas como parte del proceso de la

política o del proceso de intervención, pues a través del estudio de las políticas habitacionales²⁸ se observa que con frecuencia la intervención es resultado de alianzas y negociaciones políticas entre los participantes, ya que las políticas y las acciones surgen de las oportunidades que se presentan más que de problemas específicos, y en ocasiones la implantación de una política no es producto de una decisión o una planeación, sino de hechos que obligan al Estado a tomar decisiones en materia habitacional, por lo que muchas veces los programas no responden a una adecuada planificación.

Se argumenta en esta tesis profesional, que con objeto de explicar la intervención estatal en materia de vivienda, se necesita un punto de vista que integre el nivel social y el institucional, considerando que los factores que explican la actuación del Estado se encuentran en la interacción de grupos sociales con aquél, interacción que está implícita en la política del Estado.

Se trata de un enfoque que sitúa la interacción de los grupos con el Estado en el contexto de una "cultura política" específica, definida históricamente, que delimita dicha interacción, pero que es a su vez modificada y transformada por ella.

El "poder" que se ejerce en este tipo de intervención, se entiende más en términos de una "relación" que de una capacidad unilateral. Esta relación de poder puede darse entre grupos sociales y el Estado, y entre actores hacia el interior del Estado mismo. El ejercicio del poder de los actores está limitado por la "estructura de poder" existente en la sociedad. Ésta consiste en una configuración particular de organización y acción que influye en el significado y métodos del ejercicio de poder para todos los grupos en una sociedad, incluyendo al Estado. En nuestro país, esta "estructura de poder" está determinada históricamente. El término "grupo social" se refiere a grupos con algún grado de organización. También se refiere a una aglomeración de actores

²⁸ Se refiere al estudio de Aldrete Haas, *La deconstrucción del Estado mexicano*, México, 1991.

identificados no por su posición de clase sino por su interés y por las problemáticas sobre las que se centran para llevar a cabo algún tipo de acción colectiva.²⁹

Por último, cabe señalar que en la producción de vivienda promovida por el Estado, aunque se trata de una producción capitalista porque existe una relación capital-trabajo y se valorizan capitales, no coincide con la lógica de la forma promocional privada, pues el elemento rector de la producción es, por ejemplo, la necesidad de hacer más accesible la vivienda, por razones políticas, a sectores de la población con menores recursos, como sucedió en los años 50, cuando a través del IMSS se llevó a cabo la producción de vivienda para alquiler, como respuesta a la demanda de un grupo social que servía de apoyo al aparato gubernamental.

Además, para comprender la problemática de la vivienda en arrendamiento, debemos abordar la problemática habitacional general y las causas estructurales que conllevan a dicha problemática; por ello, en este capítulo se caracterizará brevemente el proceso de urbanización del país y de la ciudad de México, donde la situación habitacional de grandes sectores de la población es apremiante y donde urge una reconsideración y revaloración de la función e importancia de la vivienda en arrendamiento.

3. Procesos de urbanización

Con el proceso de urbanización, las ciudades latinoamericanas y mexicanas han experimentado una transformación vertiginosa. La crisis económica ha impreso su sello con la proliferación del llamado, por los economistas y sociólogos, “sector informal” comercio ambulante y abasto popular. Esto ha repercutido en las condiciones de vida y en particular en vivienda, tanto en lo que se refiere a la construcción, como a los servicios de uso colectivo.

²⁹Aldrete-Haas, José A., *op. cit.*, 1991, págs. 19 y 27.

Si partimos del esquema de que las necesidades de vivienda urbana están íntimamente relacionadas con la modalidad del proceso de urbanización y la rapidez que éste registra, el problema habitacional se expresa más agudo en las ciudades con mayor dinámica económica, pues atraen grandes cantidades de población, que en su mayoría se encuentra imposibilitada para adquirir vivienda.

Así pues, se observa que el acelerado desarrollo urbano en las ciudades mexicanas, rebasa las posibilidades de suministro de los requerimientos habitacionales de su población, por ejemplo, en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), se asienta el 18.5% de la población del país, y se estima que la mayoría de los habitantes han resuelto su necesidad de vivienda fuera del mercado formal, ya sea adquiriendo legal o ilegalmente un lote para construir, alquilando o compartiendo una vivienda.

El crecimiento de la ciudad ha sido vertiginoso a partir de la década de los 50. Baste señalar que el primer contorno de las áreas intermedias³⁰ de la Ciudad de México (16 delegaciones y 5 municipios del Estado de México) ocurre entre 1930 y 1950.

El segundo contorno, se da de 1950 a 1970 y es ocasionado por la ampliación de las instalaciones industriales hacia Tlalnepantla y Ecatepec principalmente.

El tercer contorno, ya definido como de "metropolización", se conforma de 1970 a 1986, 12 municipios del Estado de México, se suman a la mancha urbana.

Actualmente, está en proceso de convertirse en una "megalópolis", que es la articulación vial y habitacional de varias ciudades.

Este rasgo de concentración de la urbanización en México se ha enfrentado a los esfuerzos gubernamentales por llevar a cabo la desconcentración industrial, a través del financiamiento de

³⁰ Esta división de las etapas de expansión territorial de la ciudad se tomó del libro de Coulomb, René. *¿Todos propietarios? vivienda popular y sectores populares en la ciudad de México*. CENVI, 1991.

parques y ciudades industriales fuera de la ciudad de México. Poco se ha logrado en la reorientación de inversiones productivas hacia nuevas regiones. Por el contrario, esto ha ocasionado indirectamente que el suelo en la zona metropolitana de la ciudad de México sea más atractivo y que aumente su costo, dando como resultado una especulación inmobiliaria irracional, y por tanto se ha generado más dificultad de acceso a la propiedad del mismo, por parte de la población de bajos recursos.

Cabe mencionar que la configuración espacial de las ciudades mexicanas no se ha regido por políticas de planificación, sino más bien ha sido resultado histórico de una compleja lucha entre los diversos agentes locales y externos, a los que se suman instituciones políticas que actúan en la apropiación y transformación del espacio, impulsando el crecimiento anárquico de las mismas.

a) Características de la urbanización en la ciudad de México

El estudio de la urbanización de la ciudad de México, principal centro urbano del país, se ha dividido en cuatro etapas de acuerdo con sus orientaciones, prioridades y circunstancias:³¹

La primera etapa de 1920 a 1930, momento en que ha cesado la fase más violenta de la Revolución, se regulariza la actividad económica y se fundan las principales instituciones públicas.

La segunda etapa, que abarca de 1930 a 1950, se caracteriza por la modernización de la base productiva, nacionalización de recursos naturales e impulso de la industria para la sustitución de importaciones.

La tercera etapa corresponde al periodo de 1950 a 1970 en el que se presenta una rápida

³¹ Michel. M. *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, p. 2.

industrialización y urbanización, conocida como "desarrollo estabilizador".

La última etapa, que va de 1970 hasta la actualidad, se caracteriza por la inserción del aparato productivo en actividades terciarias, la agudización de algunos problemas en la estructura económica y un contexto internacional complejo, en el que por un lado el desarrollo económico es afectado y por otro el crecimiento poblacional y urbano continúa, aunque a un ritmo más lento que en décadas anteriores.

b) Causas que generaron la urbanización en nuestro país

Se puede mencionar una serie de acontecimientos socio-económicos que propiciaron la acelerada urbanización:

1) La Segunda Guerra Mundial estimuló el desarrollo industrial del país, generando un vigoroso proceso de desarrollo económico hacia dentro, tanto por la necesidad de satisfacer la demanda de algunos productos, insatisfecha por la oferta exterior, como por la mayor exportación de algunos productos industriales. Este desarrollo industrial tuvo lugar fundamentalmente en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, que se han consolidado definitivamente como los principales centros industriales del país.

2) La Guerra produjo indirectamente otro efecto importante en la urbanización de México, el espectacular crecimiento de las ciudades de la frontera norte, convirtiéndose en centros de servicios y diversión, así como de comercio para millones de soldados norteamericanos emplazados en numerosas bases militares del sur de los Estados Unidos, intensificando su actividad económica debido al mayor movimiento de mercancías hacia aquel país. Este auge económico atrajo una cuantiosa migración de diversas regiones del centro y sur del país en las que había un escaso crecimiento económico.

3) También la agricultura y la ganadería registraron un auge importante de 1940 a 1950,

debido al crecimiento de los mercados interno y externo, gracias a la política agraria de apoyo a la pequeña propiedad, las fuertes inversiones en obras de riego, la ampliación del crédito agrícola y, en general, la expansión de la infraestructura física, principalmente en energía eléctrica y carreteras.

4) Por otra parte, las acciones de modernización agrícola instrumentadas en la década de los cuarenta, determinan altos niveles de producción agropecuaria, aunque no se difunden de manera general en el territorio nacional, generando regiones privilegiadas. Baste señalar que el área urbana de la ciudad de México registró un crecimiento espectacular, 5.9% en la década de los años 40, 5.2% en los 50 y 5.4% en los 60, debido al impulso económico que se le dio.

c) Causas estructurales de la urbanización en la ciudad de México

La acelerada industrialización de México de 1940 a 1970 es, en gran medida, producto de la respuesta del sector privado a una diversidad de impulsos gubernamentales en forma de aranceles, subsidios e incentivos fiscales, construcción de infraestructura, etc. Durante estos tres decenios se procuró el crecimiento del sector industrial sin reparar mayormente en la ubicación territorial, en la mejor distribución del ingreso o en el equilibrio regional.

El gasto público federal, uno de los principales instrumentos de fomento industrial del país, contribuyó en gran parte a la concentración de actividades económicas en la ciudad de México, favorecida por los programas de inversiones públicas federales en materia de comunicaciones, transportes, energía eléctrica, combustible, abastecimientos de agua, servicios médicos y educativos; en el Distrito Federal también se concedieron subsidios al consumo de energía eléctrica y agua potable; concentrando así el mayor mercado de consumo y de mano de obra del país, en esta ciudad.

Estos y otros estímulos de índole no económica generaron poderosas economías, que

explican la dificultad de persuadir al empresario y a la población, para que se establezcan fuera de la ahora llamada zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).³²

4. La vivienda en arrendamiento, una alternativa habitacional

Como bien afirma Rene Coulomb,³³ el alquiler es una "alternativa" que tienen los más pobres para resolver su necesidad de vivienda hoy en día. Durante todo el siglo XIX y hasta los años treinta, alquilar una vivienda constituía la forma de alojarse en la ciudad para casi la totalidad de la población. Para analizar la situación de la vivienda en arrendamiento y ubicarla dentro de la problemática habitacional, se explican las causas de la crisis que padece este tipo de vivienda, es decir, la disminución y deterioro de la misma, para ello, se hace referencia al surgimiento y consolidación de nuevas formas de alojamiento que hacen más complejo el actual subsistema de vivienda de bajo costo en la ciudad de México.

En investigaciones recientes se ha señalado la importancia de la lógica no capitalista, o "doméstica" como la define Coulomb, de generación de oferta de viviendas y cuartos de alquiler de bajo precio. Aunque la promoción inmobiliaria capitalista no está interesada en invertir en el submercado de alquiler para la población de bajos ingresos, y el inquilinato céntrico se haya reducido fuertemente de manera cuantitativa, no podemos afirmar que nadie invierte en vivienda de alquiler de bajo precio, ya que se sigue generando, sólo que a través de lógicas de producción y formas distintas de comercialización, lo que sucede es que el

³² De 1940 a 1970 se formularon numerosas políticas para promover el crecimiento industrial: 1) Leyes de exención fiscal estatal para la industria, dicha ley entró en vigor en 1940 y se derogó en 1954 en el DF, por lo que las empresas se trasladaron al Estado de México; 2) Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, 3) Crédito a la pequeña y mediana industria; en 1953 se crea del Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria; 4) Programa Nacional Fronterizo, creado en 1961 para estimular la industrialización de la zona fronteriza, y 5) Parques y ciudades industriales, creado en 1953 con la finalidad de promover la descentralización industrial.

³³ En el libro Coulomb, Rene. *¿Todos propietarios? vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*. CENVI, 1991.

inquilinato de bajo costo no es ya sinónimo de localización céntrica, como sucedió hasta antes de la década de los 80.

Los estudios que ubican la problemática habitacional en el déficit de vivienda parten generalmente de cierta definición de lo que debería ser una vivienda que satisfaga las necesidades habitacionales mínimas de una familia, para compararla con las condiciones habitacionales reflejadas por los censos. Este tipo de análisis no nos permite valorar el alquiler como forma de resolver la necesidad de alojamiento, por lo que se considera que para analizarlo debemos preguntarnos ¿en qué consiste el problema de la vivienda de alquiler?

Investigadores como Pradilla señalan que el problema de la vivienda no debe definirse como objeto del conocimiento, sino al interior de la forma determinada de sociedad en la que tiene ocurrencia y por ende del movimiento real del modo de producción dominante históricamente.³⁴

Este principio teórico significa que las condiciones habitacionales de las masas urbanas (la vivienda en cuanto objeto físico) y las formas de tenencia de la vivienda, deben analizarse al interior de las relaciones sociales a partir de las cuales se organizan los procesos de producción, distribución y consumo de la mercancía vivienda. En este sentido, el alquiler más que una forma de tenencia, es una relación social a través de la cual se organizan ciertos procesos de producción y de acceso a la vivienda.³⁵

Otra forma de abordar la situación habitacional en las sociedades capitalistas, consiste en afirmar que en el centro de las contradicciones y de los conflictos sociales a través de los cuales se expresa históricamente el problema, está la disparidad entre el costo de la vivienda y los escasos recursos de la mayoría de la población.

³⁴Pradilla Cobos, Emilio. *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, 1987, p. 17.

³⁵ *Ibidem*.

Por otro lado, los investigadores que parten del paradigma marxista, prefieren analizar no el subdesarrollo sino las condiciones que el modo de producción capitalista impone a las formas de satisfacer las necesidades habitacionales. Desde esta perspectiva, la vivienda aparece con un doble carácter: por un lado, es un objeto útil con un valor de uso que justifica su producción, y por otro, es una mercancía, pues se compra y se vende en el mercado, esta mercancía tiene un precio, pero sus características propias hacen que este precio sea elevado, por lo que el acceso a ella es muy restringido.

La vivienda de alquiler, más allá de constituir una forma de tenencia, debe entenderse y explicarse como una forma de alojamiento que tiene la población de escasos recursos, por lo que es necesario reconsiderarla en las políticas habitacionales.

Para entender en qué consiste su problemática, y explicar la transformación que ha experimentado este tipo de vivienda, y que nos lleva a hablar de una “crisis”, en el sentido de que se dejó de promover, provocando una disminución drástica de la misma, y un deterioro de las condiciones de las existentes, se considera necesario analizar la forma como se inserta en la dinámica del sistema habitacional de bajo costo de la ciudad de México a través del tiempo.

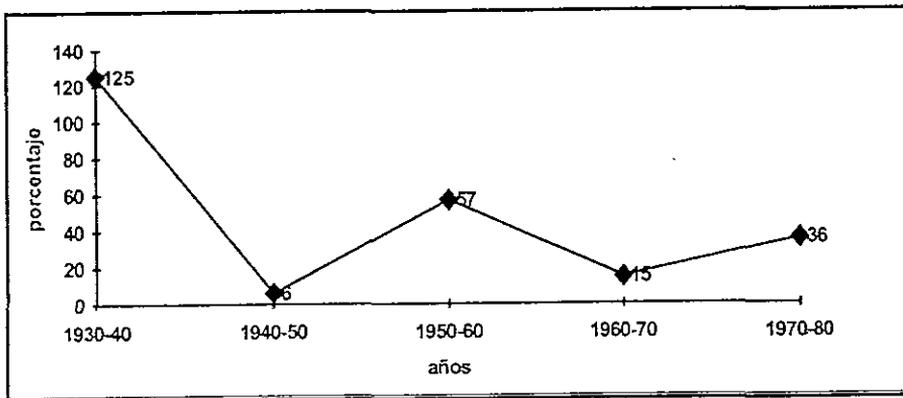
a) Evolución histórica de la vivienda en arrendamiento

En 1960, tres cuartas partes de los habitantes de la ciudad de México eran inquilinos, a partir de esa fecha el porcentaje de viviendas arrendadas disminuye hasta llegar a 46% en 1980,³⁶ lo cual no significa que se dejarán de ofrecer nuevas viviendas para alquiler, sino que durante las últimas décadas, el ritmo de crecimiento del número de viviendas en la ciudad superó el incremento del acervo de viviendas en arrendamiento.

³⁶ Coulomb. *op.cit.* , p.19

De 1930 a 1960 la vivienda en alquiler creció a un ritmo superior a la provisión habitacional total; es a partir de la década de los años 60 que cambia la situación, pues de 1960 a 1970 la vivienda en propiedad creció 189% mientras que la no propia lo hizo sólo en 15%, por lo que podemos decir que la evolución cuantitativa de la vivienda de alquiler en la ciudad no se caracteriza por un decremento constante, sino por altibajos, como se muestra en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
TASA DE INCREMENTO DECENAL DE LA VIVIENDA EN ALQUILER EN
LA ZMCM



Fuente. Gráfica elaborada con los datos del libro de Coulomb, Rene. *¿Todos propietarios?* p. 20.

Es aquí donde debemos detenernos a analizar por qué disminuye la vivienda en alquiler a partir de 1960.

Un primer acercamiento, es lo que señalan Alan Gilbert y Peter Ward: lo que determina la importancia de la vivienda de alquiler en una ciudad depende de las posibilidades de los pobres de conseguir un terreno.

Con base en los datos presentados por el mismo Coulomb, donde desarrolla la dinámica histórica de la vivienda en arrendamiento en la ciudad de México de 1930 a 1980, se puede observar que durante la década 1930-40, la tasa más baja de crecimiento espacial de la ciudad (+36%) correspondió con el mayor crecimiento de viviendas no propias (+125%); sin embargo, para la década de 1950-60 se presentó un acelerado crecimiento del área urbana (+96%) y al mismo tiempo un incremento importante de la vivienda en renta (57%).³⁷

En la década de 1960-70 hubo una expansión territorial de (45%) y una expansión del mercado de vivienda en alquiler de (15%); para la década de 1970-80 (34%) y (36%) respectivamente.

Analicemos los factores que intervienen en el comportamiento de la situación habitacional en cada década:

1930-1940

En esta década se presenta un fuerte aumento del parque habitacional total (115%) en el que el 79% corresponde a vivienda en alquiler³⁸ en la zona central de la ciudad, esto responde a una gran demanda de alojamiento de los migrantes del campo a la ciudad, imposibilitados para adquirir una vivienda en propiedad.

³⁷ Fue cuando el Estado promovió la vivienda en arrendamiento a través del IMSS.

³⁸ Coulomb, *op cit.* p. 23

1940-1950

Esta década se caracteriza por varios fenómenos: mientras la expansión del área urbana es explosiva ($\approx 105\%$), la producción habitacional experimenta el ritmo más bajo de crecimiento de todo el periodo ($+22\%$), muy por debajo del incremento de la población ($+84\%$); el mercado del alquiler sufre un estancamiento ($+6\%$).³⁹

Esto se explica porque, por un lado, se constituyen los subsistemas de renta congelada y por otro, las colonias de autoconstrucción sobre tierras ejidales y comunales, con las que se genera un nuevo tipo de arrendamiento y un nuevo tipo de arrendadores, donde los decretos de congelamiento no tienen efecto, estableciendo así, una alternativa para responder a la demanda no satisfecha de acceso a la propiedad.

1950-1960

Esta década se caracteriza por presentar un doble proceso: expansión territorial de la ciudad y densificación de los espacios urbanizados en décadas anteriores (donde la vivienda en alquiler juega un papel muy importante).

La política del DF en materia de suelo urbano, se dirigió principalmente a frenar la expansión periférica de la ciudad, tanto por razones políticas –de control de las organizaciones populares de colonos– como por consideraciones de planificación urbana, no fue muy efectiva, pues no se detuvo la expansión territorial de la ciudad, que fue del 60%, en la que contribuyó además el poblamiento de los municipios del Estado de México a través de fraccionamientos clandestinos, iniciando así el proceso de conurbación.

La vivienda en alquiler tuvo gran impacto, debido a la importante actividad

³⁹ Coulomb. *op.cit.* p. 43

inmobiliaria que en este tipo de alojamiento se desarrolló a través de las medidas fiscales instauradas por las autoridades, que exentaban del impuesto predial por veinte años a los propietarios que construyeran habitaciones para rentar.

El sistema habitacional de bajo costo se torna complejo bajo la acción de varios organismos públicos, que funcionaron entre 1947 y 1964, construyendo 76,894 viviendas, que representaron alrededor del 13% del incremento total. Es durante este periodo que el IMSS y el ISSSTE introducen al mercado del alquiler 14,761 departamentos.

Estos factores son importantes para entender el hecho de que se haya dado una fuerte expansión del área urbana (96%) y a la vez una fuerte actividad sobre el mercado del alquiler (57%), superior al aumento de la vivienda propia (24%),⁴⁰ pues se construyeron unidades habitacionales de vivienda en renta en los límites del Estado de México, la unidad Ayotla y en lo que fuera la periferia del DF, unidad Independencia.

1960-1970

Durante esta década el ritmo de crecimiento de la vivienda de alquiler vuelve a disminuir fuertemente; la producción habitacional se acelera (55%) debido a la rápida expansión de la vivienda en propiedad, esto como resultado de la conjunción de varios factores: la producción pública de vivienda de alquiler se termina bruscamente en 1962, fecha a partir de la cual el financiamiento público se dirige exclusivamente hacia la producción de viviendas “de interés social” en propiedad y se crea el Programa Financiero de Vivienda (PFV) con la finalidad de apoyar el desarrollo del sector inmobiliario privado, encausado hacia la producción de vivienda subsidiada para sectores sociales medios.

⁴¹ Coulomb, *op cit* p 33.

Aunque la promoción privada de vivienda "de interés social" representa un porcentaje reducido (3.5%), empieza a impactar sobre el espacio construido y el proceso de urbanización en general, pues favorece un incremento de la renta del suelo en el conjunto del área urbana y un aumento general del precio de la tierra, dándose una disminución en el ritmo de expansión del área urbana (45%).⁴¹

La expansión del área urbana durante esta década se hace fundamentalmente en beneficio de la acumulación de la promoción inmobiliaria privada y de las clases medias, mientras las mayorías pobres se hacinan en las áreas incorporadas anteriormente a la ciudad.

La caída de la tasa de incremento del mercado del alquiler en la ciudad se explica porque en el centro de ella, experimenta una pérdida neta de 48000 viviendas en arrendamiento (-10%) como consecuencia de las renovaciones y obras viales, el deterioro del inquilinato de bajo costo y la sustitución progresiva del uso habitacional por actividades terciarias.

El resultado de estas transformaciones se traduce en una caída del porcentaje de viviendas de alquiler, de un 77% en 1960 a un 57% en 1970.⁴²

A fines de los años 60, el sistema habitacional destinado a la población de bajos ingresos se encuentra ya en "crisis": el inquilinato deteriorado del centro de la ciudad, el alquiler del suelo en ciudades perdidas, el alquiler de cuartos en las colonias de autoconstrucción consolidadas, la vivienda autoconstruida en las periferias del primer contorno consolidado y del segundo contorno en expansión, la vivienda de interés social subsidiada por el Estado; son insuficientes para responder a la demanda de la población.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² Coulomb, *op. cit.* P.34

1970-1980

Los años 70 marcan el fin del crecimiento económico sostenido, el agotamiento de la estrategia del “desarrollo estabilizador” y la entrada del país en el endeudamiento público, la inflación, pérdida del poder adquisitivo y desempleo. El deterioro de la situación económica, desde la década anterior, provoca fuertes tensiones sociales y políticas, acompañadas por la represión (1968-1972) y la pérdida de legitimidad del poder del Estado y la figura presidencial.

El PFV multiplica su producción habitacional de “vivienda de interés social” para clases medias; sin embargo, esta producción de vivienda entra en crisis debido a la inflación y devaluación que marcan la entrada del país en la crisis económica que explotará en 1982.

El constante aumento de los costos de producción habitacional y la pérdida del poder adquisitivo de la población hacen que la “vivienda de interés social” sea cada vez menos accesible, la vivienda terminada promovida por los Fondos Solidarios tiene costos cada vez más elevados.

Frente a la imposibilidad de la banca de seguir financiando vivienda de bajo costo, el Estado mexicano da la pauta para la autoconstrucción. Las instituciones locales, dependientes del DDF y del gobierno del Estado de México, promovieron la autoconstrucción y los programas de lotes y servicios o de mejoramiento urbano de los asentamientos populares.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y Vivienda (INDECO), organismo federal de promoción habitacional, puso en práctica programas de vivienda progresiva que incluían en sus acciones la autoconstrucción; mientras que la política habitacional de control corporativista del sector obrero burócrata subsidia el acceso de una minoría a la vivienda terminada a través del FOVISSSTE.

Se presenta una mayor intervención del Estado frente a la expansión espacial de la ciudad. La acción pública de regularización de los asentamientos populares periféricos se

complementa, a partir de la segunda mitad de la década de los 70, con la “institucionalización de la planeación urbana”, que modifica los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y promulga la **Ley General de Asentamientos Humanos** en 1976, iniciando una acelerada planeación urbana y territorial, en el marco del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos para el que se elaboraron planes nacionales, estatales, municipales y delegacionales de desarrollo urbano (en el DF se elaboraron 964 planes parciales).

Cabe destacar que las colonias populares constituidas entre 1940 y 1970 representaban más de la mitad del área urbana de la ciudad.

Después de dicha regulación, los municipios conurbados del Estado de México son los que sirven de válvula de escape a la presión derivada de la demanda constante de suelo para vivienda. El ritmo de expansión del área urbana de la ciudad bajó de 45% (1960-70) a 34% (1970-80), esto debido al control de la expansión territorial en el DF (donde sólo crece 11%) y a que en el Estado de México el área urbana sigue creciendo al mismo ritmo que en la década anterior (89%).⁴³

A finales de la década de los 70, la vivienda de alquiler se consolida como una respuesta a las necesidades de vivienda de bajo costo, que la vivienda pública subsidiada y la autoconstrucción periférica no pueden satisfacer.⁴⁴

1980-1990

Con los datos hasta aquí presentados, podemos darnos cuenta de que la apertura de una oferta importante de suelo en la periferia de la ciudad no ha significado históricamente que la

⁴³ Coulomb. *op. cit.* pp. 35 y 39

⁴⁴ Según datos del *IX Censo General de Población de 1970*, el 62.5% del total de viviendas en el DF no eran propias, lo cual da cuenta de la importancia que este tipo de vivienda tenía como forma de alojamiento.

demanda de vivienda abandone la alternativa del alquiler, para la población de bajos ingresos, aunque el acceso al suelo periférico sea posible en términos económicos, la irregularidad en la tenencia, la falta de servicios, la lejanía de los centros de trabajo y el desgaste físico en busca del mejoramiento de la vivienda y la colonia, pone en juego elementos sociales, culturales y políticos que van *mucho más allá* de un simple cálculo entre el precio de un alquiler y el precio de un lote periférico.

La inflación que influye en las tasas de interés bancario en tiempos de crisis, impactó negativamente el nivel de los alquileres y el comportamiento del mercado en general; la crisis contribuyó a que bajara la rentabilidad de las inversiones en vivienda para alquiler en comparación con otras inversiones, lo cual condujo a que varios arrendadores se salieran del mercado, reduciendo la oferta y provocando un incremento directo de los alquileres.

Según datos del Banco de México, entre 1978 y 1982 los aumentos estuvieron de acuerdo con los niveles generales de inflación, pero a partir de la instauración del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987 y de la brusca reducción de la inflación, los alquileres (que no fueron incluidos en el pacto) se situaron por arriba del aumento de los precios durante 1988.

Esta situación, provocó protestas de inquilinos y la demanda de una ley Inquilinaria; en respuesta, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa presidencial en la que se establece que los incrementos anuales no podrán ser superiores al 85% del aumento del salario mínimo, a pesar de ello, para 1990 el índice de renta de vivienda era el doble del salario mínimo (índice del salario mínimo = 951, índice de renta de vivienda = 1866). Esta falta de operatividad de las leyes sobre el comportamiento real de los precios de los alquileres se debe a que gran parte del mercado opera fuera de la normatividad vigente.

Partiendo de la idea de que es la falta de oferta la que hace posible el incremento de los alquileres, las autoridades han dirigido su intervención al fomento de las inversiones, creando varios incentivos fiscales para arrendadores y abriendo una línea de crédito en el Programa Financiero de Vivienda del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (PFV-FOVI); sin embargo, estas medidas no tuvieron impacto sobre la producción de nueva vivienda para alquiler, la nueva oferta de vivienda se ha dado por parte de colonos arrendadores en áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación.

El gobierno de la ciudad se vio forzado a imprimirle un nuevo dinamismo al estancamiento en que se encontraban los barrios de inquilinato de bajo costo del centro de la ciudad y redefinir el uso del suelo en beneficio de la permanencia de la vivienda de bajo costo y el cambio de tenencia, a raíz de los sismos de 1985 que generaron protestas y movilizaciones de *damnificados*.

La expropiación de los inmuebles de alquiler afectados por los sismos permitió la reconstrucción y rehabilitación de más de 45,000 viviendas (1986) por el Programa Renovación Habitacional Popular (PRHP), contrarrestando los desalojos de los propietarios arrendadores. El éxito del PRHP motivó la permanencia de la movilización de los inquilinos y la continuación de la reconstrucción a través del Programa FASE II (9,042 viviendas entre 1987 y 1988). A su vez, el FONHAPO financió el Programa CASA PROPIA, a través del cual los inquilinos organizados podían acceder a créditos para comprar los inmuebles en arrendamiento que habitaban.

Actualmente se generan y consolidan formas de alojamiento promovidas por la sociedad, que no responden a una lógica capitalista de producción y comercialización de vivienda. La oferta de vivienda de alquiler de bajo costo se da por parte de colonos arrendadores en áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación.

b) Conclusión

La dinámica histórica de la vivienda de alquiler en la ciudad de México evidencia que la problemática no puede explicarse sólo en relación con los fenómenos demográficos y con la expansión territorial, sino que se articula con procesos sociales, económicos y políticos, y fenómenos naturales que determinan una forma específica de urbanización; por ello, es necesario analizar las formas de producción de la ciudad para entender las relaciones sociales que se *generan* alrededor de la problemática habitacional y planear de manera que se puedan atender las demandas presentes y futuras.

En el siguiente capítulo se rescata este punto, con el análisis de las relaciones que se generan a través de las políticas del Estado en materia habitacional.

La normatividad debe considerar a la vivienda en alquiler como otra alternativa de alojamiento, porque el acceso a la propiedad a través de la autoconstrucción en zonas periféricas no es una solución para la población de bajos recursos, pues la tierra urbanizable en la ciudad de México ya se agotó.

Además, no hace falta vivienda en arrendamiento (como se consideró en la Reforma al Código Civil 1994), sino vivienda en alquiler de bajo costo, cuya producción no es atractiva para los inversionistas, que buscan obtener las mejores ganancias, además de que no están obligados a velar por el bienestar de la población como es el caso y la razón de ser del Estado.

III. LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Desde finales de la década de los sesenta, la capacidad del Estado para mantener el control político ha disminuido, debido a que el modelo económico que se adoptó después de la Segunda Guerra Mundial perdió vigencia, fracasando en su intento por resolver la crisis económica. Conforme avanzó la crisis económica, se redujo la capacidad del Estado para responder a las demandas de los grupos, en particular las de los trabajadores organizados y la población urbana de escasos recursos, las organizaciones, de estos últimos, se tomaron más fuertes y sólidas, al igual que su capacidad de influir en las decisiones gubernamentales.

Los grupos organizados empezaron a demandar soluciones que se tradujeron en negociaciones políticas con costos más altos para el gobierno, tanto en recursos económicos como en concesiones políticas; sin embargo, actualmente la política urbana adoptada pretende deslindar al estado de la intervención en materia de vivienda, para responder con una "política neoliberal globalizadora", al estilo de los países del llamado "primer mundo".

Para analizar la intervención del Estado en materia habitacional, debemos considerar la manera como interviene y sus características, puesto que, dicha intervención no responde a una relación de poder unilateral, sino a una relación social de fuerzas que intervienen para delinear tanto la política como las acciones emprendidas.

1. Formas de Intervención

En este capítulo se desarrollan las diferentes formas de "intervención del Estado" en materia de vivienda en nuestro país: legislación, instituciones y programas, rescatando los procesos tanto económicos y sociales como los políticos, implícitos, para entender por qué interviene de tal o cual forma.

Cabe señalar que el Estado sólo interviene directamente como promotor y constructor de vivienda en arrendamiento (que es el tema que interesa en este trabajo), en los años cincuenta a través del IMSS, por lo que este tema se analiza en un capítulo por separado, pues resulta importante rescatar los aspectos que influyen en esa lógica de intervención, si se toma en cuenta que fue la única experiencia.

a) Legislación

La legislación determina las reglas de interacción entre los grupos sociales y el estado. En nuestro país, era el presidente quien expedía la mayoría de las iniciativas de ley, y éstas generalmente eran aprobadas por las cámaras de diputados y senadores, controladas por el PRI.⁴⁵

b) Instituciones

Las instituciones y organismos estatales de vivienda son instrumentos para la instauración de las leyes. Se establecen con el fin de llevar las leyes y las políticas a su fin programático. Requieren de recursos económicos, personal que las administre, metas y estructuras organizativas.⁴⁶

Cabe aclarar que en nuestro país, la creación de una institución de vivienda, así como su transformación o desmantelamiento, es un asunto administrativo completamente bajo el control del presidente o de sus colaboradores cercanos.

⁴⁵ Aldrete Hass, José A. *La Deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda 1917-1988* p. 31.

⁴⁶ Aldrete Hass, *ibid.*, p. 32

c) Programas

Los programas de vivienda son un "producto" específico de las instituciones, implican recursos claramente definidos y ciertas normas técnicas para llevarlos a cabo. Los resultados programáticos constituyen productos tangibles que pueden ser intercambiados por beneficios políticos y económicos. La fase de instauración de los programas ofrece un grado mayor de permeabilidad para la participación de diversos actores, además de los administradores de la institución, presentando la oportunidad de intervención de grupos sociales en el proceso.⁴⁷

La percepción que tiene el Estado de la necesidad de intervención depende de la gravedad del problema, de la política económica establecida y de la capacidad de los grupos sociales de presionar al Estado para obtener alguna respuesta. Mientras más grave sea el problema, aumenta la probabilidad de que los grupos sociales afectados ejerzan una mayor presión.

Estos distintos tipos de intervención implican diferentes costos políticos y económicos, así, diferentes tipos de intervención atraen y afectan a diversos grupos de intereses en la sociedad.

Con base en estas definiciones, veamos cómo se dan esas tres formas de intervención estatal en materia habitacional.

2. Acción gubernamental y política habitacional.

Para analizar las acciones gubernamentales y la política habitacional, es conveniente dividir en cuatro etapas la intervención estatal.

De 1917 a 1940, las acciones en materia de vivienda fueron limitadas; sin embargo, el

⁴⁷ Aldrete Hass. *op cit*, p. 33.

Estado las aprovechó para atraer y asegurar el apoyo de los trabajadores organizados incluyendo los servidores públicos, aunque no tuvieron mayores efectos sobre las condiciones habitacionales de la población mexicana. Como la población urbana de escasos recursos apenas empezaba a surgir y el proceso de urbanización aún no se manifestaba, el Estado tenía amplia libertad estratégica para establecer categorías de intervención en materia de vivienda y ya que no se presentaban presiones sociales que influyeran en dicha intervención.

Durante la etapa que va de 1940 a 1970, la intervención se dirigió a mantener el apoyo tanto de los trabajadores organizados como de la población urbana de escasos recursos, en proceso de consolidación. En este periodo disminuyó la libertad del Estado para decidir las categorías de intervención, porque había mayor "necesidad" en ambos sectores debido a que habían crecido numéricamente, así, las acciones para proporcionar vivienda tuvieron que aumentar - fue cuando incluyó en sus programas, la promoción de vivienda en arrendamiento, que merece un capítulo aparte- ya que las estrategias económicas y políticas del Estado no respondían a las necesidades de la población urbana.

En contraste, en el periodo que va de 1970 a 1988 el uso que el Estado hizo de su intervención en materia de vivienda fue errático en sus esfuerzos por controlar y ganarse el apoyo de los trabajadores organizados y de la población urbana de escasos recursos; trató de implementar una política de vivienda con cobertura más amplia y participación popular, pero el éxito programático no fue frecuente; como resultado, el apoyo de estos grupos sociales disminuyó.

A partir de la década de los 90, se habla de "neoliberalismo en el sector vivienda", donde la Federación pasa de ser ejecutora de obras y propietaria de tierras a promotora y financiera. es decir, deja la operación a las compañías inmobiliarias, constructores privados y al sector social.

En los siguientes apartados se trata de sistematizar la intervención, rescatando los aspectos tanto económicos y sociales como los políticos que la enmarcan, para dimensionar y comprender el porqué de cada tipo de acción.

a) El periodo de 1917 a 1940

Desde los tiempos de la constitución del Estado mexicano hasta su consolidación a principios de los años cuarenta, las acciones en vivienda se dieron de cuatro maneras principales: primera, con la inclusión del artículo 123, fracción XII, en la Constitución de 1917, buscó mantener y logró recompensar la participación de los trabajadores organizados en la conformación del mismo, para atraer, sostener y reforzar su alianza con ellos.⁴⁸

Segunda, se crearon instituciones para la producción de viviendas terminadas.

Tercera, sustituyó la vivienda por otras prestaciones sociales. Los trabajadores organizados no obtuvieron viviendas, pero se mejoraron las condiciones laborales, el derecho de huelga y algunas prestaciones se regularon formalmente con la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931.

Cuarta, permitió el establecimiento de asentamientos ilegales.

El presidente Calles (1924-1928) concibió la creación de la primera institución para la vivienda con el fin de asegurar el apoyo de los servidores públicos (aunque su acción fue casi nula). Con el fin de sentar los cimientos del Estado, promulgó beneficios por jubilación y creó la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER) en el Instituto de Seguro y Prestaciones Sociales para los Trabajadores del Estado en 1925. Esta dirección se estableció

⁴⁸La versión original del artículo 123 de la Constitución consagra el derecho a la vivienda de los trabajadores estipulando el deber de los patrones, bajo ciertas condiciones, de proveer alojamiento a sus empleados, si ocupan un número de trabajadores mayor de cien.

para otorgar préstamos para vivienda a los funcionarios públicos y mostrar la preocupación del Estado por las condiciones de vida de la población, buscando ganar el apoyo de los funcionarios públicos y consolidar el aparato estatal. El proporcionar vivienda a los funcionarios públicos se utilizó como ejemplo de obediencia a la Constitución, respondiendo el Estado en su papel de patrón.

El gobierno de Abelardo Rodríguez (1932-34) no concedió importancia a la vivienda más allá de la continuación de los programas de la DPCER, la prioridad fue fomentar el crecimiento económico al máximo, para la recuperación postrevolucionaria. A mediados de la década de los años 30, la situación económica se estabilizó en cierta medida y el gobierno tenía el suficiente control político para renovar la tarea de la reconstrucción económica del país. La fórmula aplicada fue esencialmente apoyar a la iniciativa privada nacional mediante importantes inversiones estatales en materia de infraestructura para la producción, con este fin se crearon dos organismos financieros de suma importancia: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. BANHUOPSA en 1933 (que en 1966 se transforma en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. BANOPSA) y Nacional Financiera en 1934.

BANHUOPSA incluía un departamento para la vivienda dentro de su organización, pero no operó sino hasta el año de 1947.

A pesar del esfuerzo por parte del gobierno para activar la economía, las condiciones externas de crisis contribuyeron en la caída de las exportaciones del sector minero, petrolero y agrícola.⁴⁹ obstaculizando un crecimiento económico sostenido, lo que contribuyó a incrementar las tensiones sociales por parte de los sectores campesinos y obreros, cuyos

⁴⁹ Lorenzo Meyer, "El Primer tramo del camino", *Historia General de México*, COLMEX, 1986. p 1199.

intereses se habían descuidado porque el gobierno encaminó su apoyo a los sectores empresariales nacionales. además de que los latifundios seguían casi intactos. Por su parte, en el sector industrial, no se dio respuesta a las demandas de las organizaciones sindicales. El descontento de las masas populares frente a esta situación desembocó en movilizaciones de obreros y campesinos, por reivindicaciones salariales (de 1935 a 1937).

Para 1935, el movimiento obrero sufrió una reorganización total cuando se creó la Confederación de Trabajadores de México (CTM), integrando a las organizaciones sindicales más importantes.

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-40) intervino en materia de vivienda para incorporar a los inmigrantes rurales a la economía urbana y al aparato político del gobierno de la ciudad, como parte de la estrategia general económica y política.

El Departamento del Distrito Federal (DDF),⁵⁰ fue la institución designada para atender los problemas de vivienda e integrar a la población urbana de escasos recursos, al Estado. Dicha población experimentaba un acelerado crecimiento, paralelo a la proliferación de asentamientos ilegales y subdivisiones de la tierra ejidal en la periferia de la ciudad. El DDF también incluyó en su proyecto político, a trabajadores y campesinos; otorgó la pertenencia de la tierra a los pobladores recién llegados y los proveyó de servicios. Esta política pragmática de “dejar hacer” se complementó con la incorporación de los inmigrantes al Partido.

⁵⁰ El 1 de enero de 1929 nació formalmente el DDF. Armando Cisneros. *La ciudad que construimos*. UAM-I, 1993, p. 28.

En 1935, el Banco Nacional Hipotecario realizó un estudio en el que puso de manifiesto las carencias habitacionales en la ciudad de México y propuso como solución la construcción de vivienda en alquiler subsidiada por el gobierno.⁵¹

b) El milagro económico y la consolidación del Estado mexicano (1940-1970)

Desde principios de la década de los cuarenta hasta fines de los años sesenta, México atravesó un periodo de crecimiento económico sostenido, conocido como “el milagro mexicano”, el inicio de la década de 1940 a 1950 presencié el desarrollo industrial mexicano, estimulado, en gran medida, por la coyuntura favorable presentada por la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, y también por los resultados de las inversiones públicas realizadas en el lustro anterior.

El Estado desempeñó un papel primordial en este desarrollo, no sólo por su alta participación en la economía, sino también por asegurar las condiciones políticas favorables a la acumulación del capital privado, nacional y extranjero.

Cabe señalar que para la instauración de la política económica fue crucial contar con la solidaridad del sector laboral.

A la par con el crecimiento económico, se experimentó un fuerte desarrollo urbano en las ciudades, principalmente en la ciudad de México. La desarticulación y empobrecimiento del sector campesino representó claramente una de las causas principales de la migración de la población rural a las ciudades, lo que contribuyó al crecimiento demográfico acelerado de éstas. Este crecimiento favoreció la acumulación de capital en la primera década, ya que aumentó la oferta de mano de obra, contribuyendo así a mantener un salario bajo.

⁵¹ Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, “El problema de la habitación en la ciudad de México”, *Estudios*, No. 6, México, 1952.

Durante este periodo la intervención estatal en materia de vivienda adoptó diversas formas. Mediante el establecimiento de la seguridad social, que se aprobó en 1942, se construyeron unidades habitacionales (entre 1953 y 1962) y se entregaron a los líderes laborales para su distribución y, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda INV en 1954, se estudiaron los problemas de vivienda de la población urbana de escasos recursos, pero su acción fue muy exigua.

Hasta 1969 no había legislación en materia de vivienda, a partir de entonces se creó un capítulo sobre vivienda en la Ley Federal del Trabajo, aunque no se implementó por completo debido a que el sector privado se opuso, a cambio, se institucionalizó la seguridad social y la legislación del reparto de utilidades en 1942 y 1963, respectivamente.

Durante el gobierno de **Ávila Camacho (1940-1946)** el Estado buscó incorporar políticamente por medio de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares **CNOP**, a los grandes grupos de inmigrantes en la ciudad de México como parte de su estrategia global política y económica. El apoyo al Partido se intercambió por derechos legales a terrenos y servicios (para 1946 esta práctica tomó el nombre de "paracaidismo"). Un vasto segmento del sector popular urbano se incorporó así al aparato político como base de apoyo en un proceso similar a la incorporación de trabajadores y campesinos, siendo la vivienda uno de los principales elementos de intercambio para este propósito.

Los trabajadores sindicalizados obtuvieron otros beneficios, la seguridad social se estableció con el Instituto Mexicano del Seguro Social **IMSS** el 31 de diciembre de 1942, manteniendo así el apoyo del sector obrero a su política económica a un costo reducido.

A fines de la década de los cuarenta se iniciaron, por primera vez, los programas de entidades estatales para financiar y promover la construcción habitacional. En 1947 la Dirección de Pensiones Civiles empezó a construir conjuntos multifamiliares para alquilar a

sus derechohabientes y se modificó la estructura del Banco Nacional Hipotecario al absorber al Banco del Fomento a la Vivienda (creado en 1943) que nunca funcionó, para canalizar financiamiento directamente hacia la construcción.

El presidente Miguel Alemán (1946-1952) utilizó la vivienda para recompensar el apoyo laboral a sus políticas económicas. BANOPSA empezó sus actividades en materia de vivienda mediante la oficina del "Fondo de Casas Baratas" FCB en 1947, construyendo viviendas que fueron asignadas estratégicamente por los líderes obreros y los funcionarios públicos.

Por otra parte, el presidente Alemán no hizo mucho por ayudar a la población de escasos recursos que a finales de los años cuarenta había experimentado una fuerte explosión demográfica urbana como consecuencia del crecimiento económico y de las políticas agrarias que concentraron la riqueza del campo en pocas manos, provocando la migración masiva a los centros urbanos. Con el acelerado crecimiento urbano, se generó una recesión económica y un incremento del desempleo.

Para enfrentar esa situación, el presidente Ruiz Cortines (1952-1958), eligió dos estrategias diferentes, una fue establecer instituciones cuyas funciones se relacionen con la vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en 1954 y la Dirección de Pensiones Militares en 1955, y la otra, establecer una oficina de vivienda dentro del IMSS; el propósito de esta oficina era producir viviendas de alquiler para trabajadores sindicalizados, como una manera de recompensar su solidaridad con las políticas económicas del sexenio.⁵²

⁵² La intervención estatal en materia de vivienda a través del IMSS, se verá con mayor amplitud en el capítulo IV

Aunque las dos últimas instituciones tenían la función principal de ser organismos de seguridad social, incluyeron el financiamiento y promoción de vivienda de alquiler para sus derechohabientes.

El INVI constituía un reconocimiento y una respuesta parcial a los problemas de la población urbana de escasos recursos, acumulados durante los sexenios anteriores. Se creó con la finalidad de solucionar el problema de las “ciudades perdidas” dentro de la ciudad de México. La producción anual de viviendas fue de sólo 900 unidades desde 1954 hasta su transformación en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda INDECO en 1970.

El INVI tenía funciones más bien normativas, de análisis y propuestas de políticas, sus recursos provenientes del presupuesto federal eran muy inestables y limitados; sin embargo, este fue el primer instituto que pretendió enfrentar el problema habitacional a nivel nacional, ya que los otros organismos se limitaban a tratar exclusivamente a una minoría de sus derechohabientes, principalmente en el Distrito Federal.

Algunas empresas de participación estatal construyeron un número limitado de viviendas para sus empleados, entre ellas destaca Petróleos Mexicanos. Esta iniciativa cumplió con las funciones sociales e ideológicas generales de constatar a nivel publicitario, que el Estado potencialmente se preocupaba por el problema habitacional. Es significativo en este aspecto señalar que la mayoría de las viviendas construidas antes de 1960 pertenecían a proyectos realizados para los trabajadores del Estado (Pensiones Civiles, PEMEX), y en este sentido, el Estado, como patrón seguía actuando en cumplimiento del Artículo 123 Constitucional.

La respuesta del sector laboral se manifestó en la firma del “Pacto de Unidad Popular” ligado al “Programa Económico” en 1955, encabezado por la CTM, que aglutinaba casi a

todas las organizaciones obreras de aquel entonces.

El Programa del IMSS desarrollado de 1953 a 1962, se diseñó para proveer a los trabajadores de viviendas para alquiler. Durante este periodo construyó un total de 9500 unidades de estándares altos, similares a las viviendas producidas en Europa en aquel entonces. Estos esquemas de vivienda adoptaron el concepto de "unidades habitacionales" en edificios, con todos los servicios, empleando materiales locales y murales. Dichas unidades, representaban un símbolo de modernidad del país.

La distribución de las viviendas la hicieron los líderes sindicales, recompensando a los miembros políticamente importantes. El programa de vivienda del IMSS fue un paliativo para la demanda de vivienda de cerca de dos millones de trabajadores sindicalizados que todavía no recibían respuesta por parte del Estado.

La producción de vivienda para los funcionarios públicos políticamente importantes, aumentó cuando la DPCER se convirtió en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, pasando de 1,748 unidades por año durante el periodo de 1947 a 1959 (22,735 en total) a 4,279 unidades anuales de 1959 a 1967 (34,232 en total).⁵³

Las viviendas financiadas por las instituciones asistenciales, las empresas estatales, el Banco Nacional Hipotecario y el DDF en este sexenio registran un aumento importante: 73,000, comparadas con las del sexenio anterior, equivalentes a 33,000 unidades.

Otro problema que enfrentó el Estado fueron los asentamientos y fraccionamientos ilegales. en esos momentos podía elegir entre una política de "dejar hacer", una política de intimidación, o tomar la postura de benefactor y regularizar la tenencia de la tierra, pues el

⁵³Aldrete Hass. *op. cit.*, p. 67

sector popular estaba tan atomizado e incorporaba a grupos sociales tan diversos, que no podía presentar un frente común organizado y demandar una respuesta más sistemática.

El gobierno de López Mateos (1958-1964), adoptó diversos tipos de intervención en materia de vivienda, mientras que el crecimiento económico continuaba bajo condiciones políticas relativamente tranquilas.

El Estado adopta una política de restricción frente a la población de escasos recursos a pesar del deterioro de sus condiciones de vida y de su creciente demanda de vivienda, dirigida a controlar y desalentar el incremento de asentamientos ilegales.

Los programas de vivienda del IMSS se cancelaron cuando se concedió a los trabajadores organizados la aprobación de la legislación sobre el reparto de utilidades y se estableció un mecanismo financiero para facilitarle a la clase media el acceso a la vivienda, por medio del Programa Financiero de Vivienda.

A partir de 1962 se introdujeron modificaciones significativas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares con el objeto de permitir a la banca privada canalizar fondos hacia la construcción y financiamiento hipotecario de vivienda de interés social.

Los dictámenes legales permitían a los bancos destinar el 30% del monto de sus pasivos generados en cuentas de ahorro hacia el financiamiento de vivienda, capital que hasta entonces formaba parte del encaje legal obligatorio que depositaban en el Banco de México. Además, se dio el marco reglamentario para obligar a las instituciones de crédito hipotecario a destinar un porcentaje para el financiamiento de vivienda. El objetivo de estas disposiciones fue claramente el de obligar al sector privado a participar en el financiamiento y producción de vivienda destinada a la adquisición en propiedad.

Esta legislación se reforzó en 1964, cuando bajo el título de Programa Financiero de

Vivienda PFV, se dieron las condiciones para su desarrollo.⁵⁴ Se requirió la creación de un organismo estatal que asegurara el flujo de capitales hacia la construcción de vivienda, la determinación de las características de ésta y la supervisión general del conjunto de operaciones. De esta manera, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda FOVI tuvo que desempeñar tanto la función de apoyo financiero como la de control técnico y la coordinación de los bancos con los promotores de proyectos habitacionales que buscaban financiamiento.⁵⁵

Vale la pena señalar que, dado el costo de producción de una casa que cumpliera con las normas estipuladas por el FOVI con relación al tamaño mínimo, forma de construcción, etc., sólo una persona que ganara más de tres veces el salario mínimo, podía enfrentar el costo de adquisición de una vivienda bajo este programa; esto suponiendo que se dedique el 25% del ingreso mensual hacia los pagos de amortización, que es el porcentaje máximo permitido bajo este programa. Aunado a esta limitación habría que considerar el pago inicial del 20% del precio de la vivienda lo que también representa un obstáculo fuerte para la adquisición.

Considerando que es en el área metropolitana de la ciudad de México donde se

⁵⁴ Los parámetros para la definición de la naturaleza de una vivienda de interés social fueron delineados en primera instancia por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de los precios máximos permisibles y del plazo e intereses del préstamo. Se definió que el crédito se otorgaría hasta por un 80% del precio de la vivienda a razón de 8 ó 9% de interés anual y con un plazo de amortización hasta de 15 años. El precio de la vivienda correspondía más o menos al precio de producción más las ganancias normales generadas por el sistema capitalista de construcción.

Además, se debía disponer de un capital no rentable que pudiera garantizar y asegurar las inversiones de la banca privada en vivienda, complementar las tasas de interés y financiar los costos de operación del programa. Esta condición fue dada básicamente bajo los auspicios de la "Alianza para el Progreso" cuando el gobierno mexicano recibió del Banco Interamericano de Desarrollo y del gobierno estadounidense a través de la Agencia Internacional de Desarrollo, la cantidad de treinta millones de dólares en calidad de préstamo a largo plazo, específicamente para colaborar en el PFV. Estos préstamos, junto con una aportación del gobierno mexicano de 18 millones de dólares fueron constituidos en un fideicomiso llamado el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). También se creó otro fideicomiso de apoyo en el Banco de México, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para Vivienda (FOGA).

⁵⁵ Con este programa se logró la canalización de capitales de la banca privada hacia la construcción habitacional: 4,524 millones de pesos entre 1965 y 1970 y otros 6,556 entre 1971 y 1976. Esto permitió la construcción de 74,731 viviendas de interés social entre 1965 y 1970 y de 105,812 entre 1971 y 1976.

concentra la población con mayores ingresos, sólo del 25% al 35% de la población activa en esta ciudad ganaba más de 3 veces el salario mínimo en 1970, quedando el resto fuera del mercado potencial del Programa Financiero.⁵⁶

Respecto del impulso que se les pretendió dar a las instituciones de ahorro y crédito para el financiamiento de la vivienda media, no se logró ningún efecto por dos razones: en primer lugar, no se contaba con un capital inicial para darle fuerza a este tipo de instituciones y en segundo, las tasas de interés que pudieran ofrecer no eran competitivas, comparadas con las ofrecidas por los bancos hipotecarios.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970) la intervención estatal en materia de vivienda se diseñó para enfrentar los cambios en el perfil de la sociedad mexicana originados por el crecimiento económico. Para entonces, la población de México era ya predominantemente urbana, había surgido una clase media para la cual Díaz Ordaz fomentó el desarrollo del PFV.

La organización política del Estado se consolidó, al igual que la de los trabajadores organizados, con la creación del Congreso del Trabajo (CT) en 1966, órgano cúpula de la burocracia sindical que sirvió para limitar las manifestaciones obreras y llevar a cabo la transformación del capítulo de vivienda de la Ley del Trabajo de 1931, que estipulaba la responsabilidad de las compañías privadas, con más de 100 empleados, de dotar de vivienda a sus trabajadores y de esta manera, aplicar el artículo 123, fracción XII de la Constitución de 1917; sin embargo su aprobación se enfrentó con una fuerte oposición por parte del sector privado, puesto que el cumplimiento de ésta implicaba mayor costo para la industria.

El sector privado se organizó y estuvo representado por la Confederación Patronal

⁵⁶COPEVI. *Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano*. 1978, p 91.

Mexicana (COPARMEX), que establecía la necesidad de que el Estado interviniera, planeara y coordinara las diferentes ramas administrativas estatales para la instauración de la ley.

c) El periodo de 1970 a 1988

Durante este periodo México transitó del crecimiento económico al estancamiento y de la estabilidad política a la crisis social; en esta situación, el Estado no podía ya apaciguar a los grupos sociales sólo con programas de vivienda. A principios de los setenta, la población urbana de escasos recursos era la segunda o tercera generación de aquellos primeros inmigrantes, con más conciencia política, con mejor educación y organización; los trabajadores organizados se habían vuelto más fuertes, además había una nueva clase media creciente que quería mejorar sus niveles de vida.

Durante el mandato de Luis Echeverría (1970-1976) se aumentó la provisión estatal de servicios sociales, incluyendo la vivienda, para responder a las demandas de esos grupos; el mandato de la Constitución en materia de vivienda finalmente se intauró. El artículo 123, fracción XII de la Constitución se modificó y se creó la más importante institución para la vivienda: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores **INFONAVIT**.

La idea de reformar el artículo constitucional y de crear el Infonavit se presentó en la Conferencia Nacional sobre la Vivienda en 1970, llevada a cabo en la ciudad de San Luis Potosí, durante la campaña de Echeverría, y en la reunión de la V Comisión Nacional Tripartita del 17 de mayo de 1971, organismo destinado a controlar la participación de los grupos. Esta idea se discutió a fondo y se desarrolló durante el año de 1971 y en diciembre, la Comisión propuso las reformas al artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo.⁵⁷

⁵⁷ Aldrete-Hass, *op. cit.*, p. 73

La reforma al artículo 123 estableció que toda empresa estaba obligada, según lo determinan las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; esto se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional para vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Las enmiendas al artículo 123 y a la Ley Federal del Trabajo, junto con la creación del Infonavit en 1972, fueron bien recibidas por el sector privado.

Después de todas estas reformas, Echeverría buscó democratizar al sector laboral quitando a los antiguos líderes; su estrategia era debilitar su apoyo, alentando movimientos laborales independientes que para entonces proliferaban a causa del descontento general. Esta democratización no se llevó a cabo porque el deterioro de la situación económica, junto con el creciente antagonismo entre la sociedad y el sector privado, hizo que el apoyo del sector laboral al sindicato fuera decisivo. La estrategia de Echeverría provocó una confrontación entre los sectores diversos de la sociedad, ante lo cual el Estado fungió como árbitro incrementando su posición de poder.

Los políticos que en un principio desafiaron el liderazgo de Fidel Velázquez en la CTM, tuvieron el apoyo del presidente; sin embargo, cuando Echeverría se percató de que Velázquez estaba fuertemente apoyado, corrigió su política y le dió al líder sindical las concesiones que requería para consolidar su control. Así, la lucha por el control político y administrativo del Infonavit, ocasionó que la CTM obtuviera dicho control.

Por otra parte, el antagonismo con el sector privado se intensificó; porque en medio de esta crisis, Echeverría buscó la expansión del poder del Estado sobre el suelo urbano, aprobó la creación de la Ley de Asentamientos Humanos en mayo de 1976 para facilitar la

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE LA DEFENSA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

intervención estatal en el mercado de bienes raíces y establecer políticas de regularización de la tierra en favor de la población urbana de escasos recursos; dicha Ley estaba en contra de los intereses del sector privado, pues limitaba su campo de acción al pretender planear el desarrollo de nuevos asentamientos, por lo que no se instauró en su totalidad.

Otras intervenciones importantes en materia de vivienda a favor de la población urbana de escasos recursos fueron: la transformación del INVI en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda INDECO, y la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT. Tanto el INDECO como CORETT tuvieron funciones de regularización de la tenencia de la tierra. Se crearon en la ciudad de México otras instituciones, a las que se les dieron facultades similares, como el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México FIDEURBE, con el propósito de integrar al desarrollo de la ciudad los asentamientos irregulares; la Dirección General de la Habitación Popular DGHP, para promover programas de regeneración urbana y encargarse del reacomodo de familias que resultaran afectadas por dichos programas y la Procuraduría de Colonias Populares del DDF.

A fin de cuentas, el gobierno de Echeverría aumentó considerablemente la producción total de viviendas.

El presidente López Portillo (1976-1982) logró disminuir el antagonismo entre el sector privado y el Estado durante los primeros años de su sexenio, principalmente en la época del auge petrolero (1979-1989).

Se tomaron varias acciones en el rubro de vivienda: 1) se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP en 1976, como respuesta al compromiso asumido por México en la Conferencia de la ONU, para propiciar el crecimiento ordenado de las ciudades y participar en los procesos de poblamiento. Sus funciones específicas consistían

en planear los asentamientos humanos y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano PNDU así como el Programa Nacional de Vivienda PNV; 2) el desmantelamiento del INDECO en 1981; y, 3) la creación del Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO, organismo financiero independiente, producto de la transformación del FCB (Fondo de Casas Baratas) que existía en el interior de BANOPSA y que vino a sustituir al INDECO.

FONHAPO se creó con un fondo financiero perteneciente a BANOBRAS, pero con el objetivo de ampliarlo y dar inicio a una nueva línea de financiamiento público en materia de vivienda popular. Este organismo se estructuró para atender a la población no asalariada, con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo, que no podía aspirar a un crédito de los otros fondos de vivienda, creando un sistema crediticio solidario por el cual se otorgaban recursos a organizaciones populares y sindicales y a gobiernos locales, para la realización de programas de vivienda progresiva (principalmente lotes con servicio, pie de casa y mejoramiento).⁵⁸

Dichos planes fueron más retóricos que reales, lo cual se debió en parte a la recesión económica que experimentó el país en el periodo de 1976 a 1978, que desembocó en crisis en 1982.

La situación que el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) enfrentó fue mucho más grave que la de sus predecesores. Al recibir un país en crisis económica y a punto de entrar en una de carácter político, la importancia de intervenir en materia de vivienda se vio reemplazada por la sola determinación de mantener el nivel de los salarios, así como su poder adquisitivo. La actuación de De la Madrid en esta área se limitó a la aprobación de una Ley Federal de Vivienda y un Plan Nacional de Vivienda.

⁵⁸ Zicardi Alicia y Arturo Mier y Terán. "La producción de vivienda del sector público en México (1980-1990)", *Vivienda*, vol. 1, No. 1, enero-diciembre 1990, págs. 6-13.

La SAHOP se transformó en 1982 en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE, que se encargaría de realizar la planeación territorial del país, formular la política de vivienda (a través de la Subsecretaría de Vivienda) y atender también los problemas de ecología a nivel federal.

Por otra parte, el gobierno de De la Madrid se enfrentó al impacto económico y político causado por el terremoto que sacudió a la ciudad de México y los estados de Jalisco y Guerrero en 1985. En un primer momento, el gobierno se vio obligado a incorporar las demandas de vivienda de los grupos urbanos que resultaron afectados y agruparlas en la Coordinadora Única de Damnificados; por lo que puso en marcha un programa llamado "Renovación Habitacional Popular" RHP, que en febrero de 1986 inició los programas de reconstrucción, beneficiando así a cerca de 50 mil familias. Este organismo recibió apoyo financiero del presupuesto público y del Banco Mundial y el apoyo técnico del FONHAPO.

SEDUE y el DDF asumieron la coordinación de los programas de reconstrucción, exigieron a los organismos de vivienda que otorgaran un crédito o una vivienda a los damnificados que tenían derecho y que se les diera prioridad en la asignación por encima de lo programado. Esto fue parte del llamado Programa de Reconstrucción, Fase I.

Se creó una organización de corta duración para desarrollar el programa con un equipo de tecnócratas y administradores, que diseñaron nuevos mecanismos financieros, expropiaron terrenos urbanos, sin excluir a grupos por su filiación política y discutieron con los usuarios las soluciones que se implantarían. Con estas acciones, se demostró que, bajo circunstancias especiales, la organización de grupos de escasos recursos se fortalece al igual que su capacidad para competir exitosamente por recursos escasos para la vivienda. Se logró la construcción de 48,800 viviendas en 19 meses.

Según las cifras oficiales, de 1982 a 1988 se financiaron cerca de 1.5 millones de

viviendas de las cuales más de la mitad corresponde a viviendas terminadas y el resto a viviendas progresivas y a mejoramiento.

Los principales factores que estuvieron presentes en la acción habitacional pública de este sexenio fueron los recursos de la banca nacionalizada, la acción de FONHAPO y los programas de la reconstrucción de la ciudad de México.

d) La década de los 90

Las líneas generales de la política de vivienda del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se encuentran en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, que rescata las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Desde el inicio del sexenio se deja ver que existe la necesidad de un cambio para reorientar la política económica, que influirá drásticamente en la política habitacional, estableciendo la necesidad de disminuir el subsidio en el otorgamiento de créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos, sentando las bases para una “economía fortalecida” y un “desarrollo sostenido” que permitiera mayor financiamiento, pues se parte de la hipótesis de que la causa de la problemática habitacional es la insuficiencia financiera.

Es a partir de estos postulados, que la política de vivienda busca convertir al Estado en promotor y financiero, no en constructor, con la finalidad de que la sociedad civil (organismos públicos, sistema bancario y sector privado) participe en la generación de vivienda.⁵⁹

Cabe añadir que en esta política se considera necesario contar con condiciones favorables y predecibles a largo plazo, para que este rubro sea atractivo a la inversión privada y se otorguen créditos hipotecarios.

⁵⁹ Catalán Valdés Rafael. *Las nuevas políticas de vivienda*. FCE, 1993, pp. 59-61

De esto se deriva la afirmación de que “la solución al problema habitacional no se encuentra, pues, en un Estado que construya más, sino en un Estado que administre mejor y que participe conjunta y solidariamente con la sociedad”.⁶⁰

En el Programa Nacional de Vivienda, se tomaron en cuenta varias líneas de acción: coordinación institucional, financiamiento, densificación urbana, vivienda en arrendamiento, tierra, vivienda rural, insumos, normas y tecnología, simplificación administrativa, investigación y capacitación, aunque las de mayor peso fueron las acciones de **coordinación institucional**, las encaminadas a mejorar y ampliar los mecanismos de **financiamiento**, las de apoyo a la **simplificación administrativa y la autogestión**.

Respecto del financiamiento, considerado el aspecto medular del problema de vivienda, la acción estatal estuvo dirigida a convertir los organismos públicos en organismos de financiamiento —ya no de construcción— para los sectores de menores ingresos, buscando nuevas fórmulas para captar recursos del mercado, bajo esquemas de financiamiento compartido y el diseño de sistemas de ahorro previo —acciones que con una economía en crisis no funcionan—.

En lo que se refiere a vivienda en arrendamiento, se estableció la necesidad de que el marco jurídico propiciara una relación más realista entre arrendador y arrendatario, que impulsara un sistema de información para orientar al público sobre los precios del arrendamiento (no se llevó a la práctica pues, con la reforma de la ley inquilinaria de 1992, surgieron muchas protestas que llevaron al congelamiento de la misma).

En 1992 se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social y tuvo como bandera la recuperación del nivel de vida de la población (lo

⁶⁰Catalán, *op cit.* p. 62.

cual fracasa con la crisis económica de diciembre de 1994). Dentro de la SEDESOL se creó una Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles para la instrumentación de nuevas políticas de vivienda que apoyaban la autogestión y la disminución de costos de construcción (lamentablemente SEDESOL se volvió bandera electoral, beneficiando a los sectores de apoyo y no a los más necesitados).

La acción encaminada a transformar los organismos públicos con la modificación de sus reglamentos y programas de acción partía del hecho que la descapitalización afectó la producción, por lo que su modernización consistió en convertirlos en entes financieros, transfiriendo la construcción al sector privado y social, (en este aspecto, no se avanza, pues con las crisis económica recurrentes, se descapitalizan nuevamente los programas).

Además, los organismos de financiamiento buscan eliminar los subsidios (es el caso del FOVI) con tasas de interés equivalentes al costo del dinero, más los costos de intermediación bancaria, para lograr que los programas sean autosuficientes. Dentro de este programa se otorgan créditos para la construcción de vivienda para arrendamiento. Otro de los aspectos fue el otorgar servicios básicos y créditos a los grupos populares organizados (no a los necesitados).

Por último, en lo que se refiere a vivienda en renta se consideró necesario evitar la imposición de límites a los montos de las rentas, partiendo del supuesto de que esto es lo que desalienta la inversión (sin tomar en cuenta que la inversión capitalista está dirigida a sectores de ingresos medios y altos, mientras que a la inversión “patrimonial”, que se presenta en las colonias populares, es la alternativa que tienen los más pobres, por lo que los costos no deben ser desorbitados).

En general, el objetivo del Estado es pasar de ser ejecutor de obra y propietario de tierra, a promotor y financiero apoyando a los gobiernos locales, a los grupos privados y a las

organizaciones del sector social que participan en la construcción (objetivo planteado en la Reunión Nacional para el Fomento y Desregulación de la vivienda en octubre de 1992).

Cabe señalar que la acción del Estado como organismo meramente financiero, queda nulificada ante la situación de crisis económica que enfrenta el país desde principios de 1995, por lo que la atención a la problemática habitacional, tendrá que esperar a que haya mejores tiempos, aunque la demanda avance a pasos agigantados.

3. Necesidades sociales y demandas políticas. Conclusión

Se identifican cuatro etapas distintas en la historia de la intervención estatal en materia habitacional. Cada una se caracteriza por condiciones económicas diferentes y una estructura de poder promovida por el Estado. En dichas etapas la intervención en materia de vivienda tuvo diferentes propósitos políticos.

Durante la primera etapa (1917-1940), la política económica del Estado buscó restablecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico después del levantamiento revolucionario, e institucionalizar la lucha política en forma de canales gubernamentales para controlar el conflicto. La política habitacional se instrumentó con la finalidad de "atraer" el apoyo de los grupos sociales en este proceso de creación tanto de estructuras económicas como políticas en el país.

En la segunda etapa (1940-1970), buscó mantener el crecimiento económico, pues los cimientos ya se habían construido y las condiciones mundiales provocadas por la Segunda Guerra Mundial ofrecían oportunidades únicas para la expansión económica y, en lo político, se consolidó la estructura de poder previamente promovida por el Estado.

La intervención estatal en materia de vivienda se dirigió principalmente a "mantener" el apoyo de los grupos que ya habían sido atraídos por el Estado, puesto que la paz social y la

armonía era un prerrequisito para la expansión económica.

Durante este periodo los trabajadores organizados en la CTM cobraron gran fuerza e incrementaron sus demandas; el Estado busca dar respuesta por medio del Programa de vivienda para alquiler, emprendido por el IMSS como se verá en el siguiente capítulo.

En la tercera etapa que va de 1970 a 1988, la política económica estuvo dirigida a promover, o cuando menos preservar el crecimiento económico; sin embargo, esto no se logró. El modelo económico se agotó y la situación económica mundial a principios de los setenta, llevó al país de un alto incremento en el PIB (7%) a fines de la etapa anterior, a un crecimiento nulo. Para entonces, mantener la estructura de poder bajo esas condiciones económicas ya no era posible, y tampoco era factible ignorar el desarrollo de la conciencia política en grupos sociales hasta entonces pasivos; el Estado se vio obligado a ofrecerles respuestas, por ello crea el INFONAVIT. Por otra parte, aunque en la década de los 80 se destinaron recursos para vivienda, la inversión no tuvo impacto en la problemática habitacional pues se dirigió a reconstruir las viviendas de la población damnificada por los sismos de 1985.

En la década de los 90 se imprime el sello "neoliberal" en las políticas públicas, incluso en las que se refieren a la vivienda. El Estado partiendo de la premisa que la insuficiencia financiera es la causa del déficit habitacional, se declara "ente financiero", argumentando que el objetivo es que participe la sociedad civil (organismos públicos, sistema bancario y sector privado); resultado de esto es la reestructuración del INFONAVIT, que pasa de promover a financiar programas de vivienda.

Podemos ver que la intervención del Estado no se ha conformado como una política integral que busque resolver el problema a largo plazo, sino sólo atender presiones inmediatas (internas y externas), y que sin haber sentado las bases para resolver la problemática habitacional, se deslinda de la tarea de promover y construir vivienda.

IV. LA PROMOCIÓN ESTATAL DE VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

En este capítulo se analiza la intervención del Estado en vivienda para arrendamiento, partiendo del hecho de que esta forma de alojamiento ha sido muy importante en la ciudad de México. Durante todo el siglo XIX, y hasta los años treinta, alquilar una vivienda constituía la principal forma de alojarse para casi la totalidad de la población. En 1960, tres cuartas partes de los habitantes de la ciudad eran inquilinos; cabe advertir que a partir de esta fecha el porcentaje de viviendas arrendadas disminuye, aunque se sigue presentando como una alternativa para la población de bajos y medios recursos. Todavía en 1980 las viviendas "no propias" constituían el 47% del parque habitacional de la zona metropolitana y el 52% del DF; esto significa que 1'200,000 viviendas no eran propiedad de sus ocupantes, aproximadamente 6 millones de habitantes.⁶¹

Para 1990 se experimenta un decremento de vivienda en alquiler, 22% de las viviendas de la zona metropolitana, debido a que se presenta un cambio en el patrón de alojamiento de la ciudad; en el centro, además del cambio de tenencia a raíz de los sismos, se observa un desplazamiento de este tipo de vivienda hacia las áreas periféricas, presentando cambios en las formas de producción y usos del suelo, y dando origen a nuevas relaciones sociales.

Si tomamos en cuenta que en la actualidad, más del 50% de los habitantes de la ciudad de México tiene menos de 25 años de edad, se puede estimar que habrá una demanda de cientos de miles de viviendas en el corto plazo, pues para los matrimonios jóvenes que acaban de entrar al mercado de trabajo, es difícil obtener una vivienda en propiedad, por lo que la vivienda en arrendamiento constituye una alternativa de alojamiento.

⁶¹ Coulomb, Rene, "Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento". *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, COLMEX, México, 1991, p. 252.

Cabe señalar que la autoconstrucción periférica ya no es una alternativa, que ofrezca posibilidades de mejorar su vivienda a corto o mediano plazo, como ocurría en décadas anteriores, debido a que el suelo disponible no es apropiado para urbanizar, lo cual dificulta la dotación de servicios adecuados y de equipamiento necesario, además, la pérdida del poder adquisitivo frente a los costos de construcción dificulta aún más, optar por esta forma de acceder a una vivienda.

A lo anterior se debe agregar la tardía intervención del Estado en la dotación de servicios, debido a que con la crisis financiera que padece desde la década de los 80, se reduce la inversión en urbanización de nuevas zonas, además, las políticas neoliberales que ha adoptado, lo retiran progresivamente de sus funciones tradicionales en el proceso de urbanización

A partir de esto, se plantea la necesidad de que el Estado intervenga en la promoción de este tipo de vivienda, para responder a las necesidades de grandes sectores de la población ante la escasez de suelo urbano.

En el panorama de la ciudad de México, la importancia de la vivienda en renta obliga a cuestionamos lo establecido en la Constitución de que "todos tienen derecho a ser propietarios de su vivienda", porque esta aseveración sigue desempeñando un papel relevante dentro de la dinámica habitacional de la ciudad, puesto que rige los programas y políticas habitacionales que promueven la vivienda en propiedad, a excepción de la inversión en vivienda para arrendamiento, llevada a cabo por el Estado a través del IMSS en los años 50.

Para entender el papel de la vivienda en alquiler en la problemática global habitacional, antes de verla como una forma de tenencia, debemos evaluarla como **alternativa habitacional** importante y necesaria, en favor de una atención adecuada de la situación de este tipo de alojamiento, partiendo del hecho de que una parte significativa de la población no puede acceder a la propiedad.

De esta manera, si tomamos en cuenta que la problemática del sistema habitacional influye en la vivienda en arrendamiento y está articulada directamente con la dinámica urbana general, con las políticas urbanas (de suelo y vivienda) y la participación estatal; el propósito de abordar la intervención del Estado en vivienda en arrendamiento es saber por qué el Estado ya no promueve este tipo de alojamiento y por qué la experiencia que se tuvo en los años 50 no se repitió, siendo que el alquiler en muchas ocasiones es la única alternativa habitacional de la población de bajos recursos, que compone el grueso de los habitantes de la ciudad de México, para comprender por qué, a pesar de que diversos estudios señalan la importancia del alquiler, el enfoque de las políticas habitacionales ha descuidado este tipo de vivienda.

Para ello, se rescata la experiencia del Estado a través del IMSS en la promoción de vivienda en arrendamiento, mencionando sólo como complemento la acción llevada a cabo a través del ISSSTE, pues ambas instituciones desarrollaron los sistemas gubernamentales de renta de vivienda en la década de los cincuenta, construyendo cerca de 18,000 viviendas.

1. El sistema de renta de vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El programa de vivienda de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, es precedente del sistema de renta de viviendas del ISSSTE. Este Instituto continuó el programa de dicha Dirección, construyendo 26 unidades (1949-1964) y administrándolo, para ello, estableció un Departamento de Control y Administración de Multifamiliares.

Los conjuntos habitacionales se equiparon con locales comerciales. Se construyeron en total 8.136 departamentos, el 85% se encuentra en la ciudad de México (no cuentan con casas unifamiliares).

El alquiler de los departamentos fue muy bajo; en el conjunto habitacional Presidente Juárez se pagaban en 1977, 385 pesos por un departamento de tres recámaras, donde por su localización y calidad, la renta comercial se calculaba en 2000 pesos.⁶²

Para 1977, el ingreso bruto mensual del ISSSTE por concepto de renta de departamentos, locales comerciales y recuperación por concepto de gas, era de 2'811,818 pesos, mientras que los egresos eran de 5'944,679, que incluía el mantenimiento general de los inmuebles, los salarios de los empleados que trabajaban en el Departamento de Control y Administración de Multifamiliares y en las unidades, y el pago de servicios (agua, teléfono y gas).

Basta mencionar que se tenía un déficit de 3'132,860 pesos mensualmente, para comprender que el instituto se encontraba en una situación financiera difícil, debido a que los gastos de administración y mantenimiento de sus unidades eran muy elevados, por lo que este programa de vivienda le representaba una carga financiera muy fuerte.⁶³

A finales de 1972 se crea el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), dentro del ISSSTE, con el propósito de otorgar créditos que permitieran a los trabajadores adquirir vivienda en propiedad, construirla, mejorarla o financiar la construcción de vivienda nueva para ser adquirida por los trabajadores.

Con la creación del FOVISSSTE y sus disposiciones, se dejan atrás los programas de vivienda en renta promovidos por el ISSSTE.

⁶² Schteingart, Martha y Gustavo Garza, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, 1978, p. 219.

⁶³ Schteingart, *op. cit.*, pp 219 y 221

2. El sistema de renta de vivienda del Instituto Mexicano del Seguro Social

a) Antecedentes

Encontramos los antecedentes de los postulados de la Seguridad Social en nuestro país, a partir de 1932, año en que el Partido Nacional Revolucionario en su segunda convención aprobó un Plan Sexenal de Gobierno que serviría de base a la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas; el documento expresaba la necesidad de poner en marcha un Seguro Social obligatorio que atendiera a la totalidad de los trabajadores y los protegiera de los riesgos de trabajo.

En 1938, el Secretario de gobernación de Cárdenas, Lic. Ignacio García Téllez, fue autor del proyecto presentado que se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a los patrones que cubrirían o prevendrían los riesgos sociales de enfermedades, accidentes de trabajo, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

Fue el presidente Manuel Ávila Camacho quien decretó la ley del Seguro Social el 31 de diciembre de 1942, en la que se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), estableciendo como propósito dotar a los mexicanos de un instrumento básico de seguridad social que les garantizara el derecho a la salud y los servicios sociales necesarios para el bienestar humano, otorgando servicios médicos por enfermedades y maternidad, seguros de riesgos de trabajo, de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

Este instituto, cobra importancia rápidamente. Empezó a funcionar con 207 empleados asegurados y para 1990, ya contaba con 48 millones de afiliados.

El IMSS se apoya sobre la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917, en donde se establece la obligación del Estado de fomentar la organización de instituciones que establezcan cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos.

Sus funciones se traducen en el otorgamiento de servicios que contribuyen a mantener la salud, el ingreso y el bienestar de la población derechohabiente y corresponden, en la terminología de seguridad social, a prestaciones en especie (asistencia médica); prestaciones en dinero (subsidios, pensiones, indemnizaciones), ayuda para gastos de entierro y para lactancia (percepción de salario durante incapacidad) y prestaciones sociales: servicios que tienden a elevar el bienestar social de la población amparada, capacitación técnica para trabajadores, promociones culturales y deportivas, a través de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, las guarderías, clubes juveniles, infantiles y de adultos, los talleres de adiestramiento técnico y también, las unidades habitacionales construidas y administradas por el IMSS.

b) Marco jurídico para la promoción de la vivienda en arrendamiento.

El IMSS en el año de 1956 reglamenta su intervención en la construcción de vivienda para obreros, considerada un derecho dentro del concepto de seguridad social. Con base en la Ley del Seguro Social, fracción II de su artículo 128, ordena que una parte de sus reservas se invierta en la construcción de "colonias obreras", y se carguen los costos de estas prestaciones al seguro de invalidez, cesantía, vejez y muerte; como respuesta a varios acuerdos internacionales que trataban de fomentar las políticas de vivienda obrera, como la recomendación número 21 de Ginebra en 1924, la número 37 del Comité Interamericano de Seguridad Social en Buenos Aires en 1951 y la Resolución número 50 de este Comité tomada en Caracas en 1955, en las que se encomienda la construcción de habitaciones a las instituciones de seguridad social.

Este tipo de acción, formó parte de las prestaciones y servicios sociales que vinieron a configurar con mayor precisión el régimen de la seguridad social; no se establecieron como una rama especial de los seguros sociales sino por medio de modificaciones a los artículos 77, 107 y

128 de la ley del Seguro Social.⁶⁴

En el artículo 77 se agregó el propósito de prestar servicios educativos y sociales, en el 107 fracción IX, difundir conocimientos y prácticas de previsión social y en el artículo 128, fracción II, es donde se señala la inversión hasta en un 80% de sus reservas en adquisición, construcción y financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo y habitaciones para trabajadores.

De esta manera, con base en los artículos 107 y 128, el 27 de julio de 1956 se expidió un reglamento en el que se consideraba que para prevenir padecimientos que produjeran incapacidad eran necesaria, entre otras cosas, una habitación cómoda e higiénica al alcance de los recursos económicos del trabajador, constituyendo uno de los factores más importantes para prevenir enfermedades.

La acción habitacional del IMSS se inició 11 años después de su fundación (1953), y los fundamentos jurídicos sobre los que descansa el programa de viviendas del Instituto se encuentran en el *Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del IMSS*, expedido hasta julio de 1956⁶⁵ por el presidente Adolfo Ruíz Cortínez, en donde se establece que el objetivo perseguido al construir vivienda, es “cumplir plenamente su finalidad”.

Este reglamento señala en el artículo 1º que el IMSS, de acuerdo con los fondos legales disponibles de sus reservas, construirá colonias obreras para casa habitación que se destinarán exclusivamente a ser arrendadas en términos de los artículos relativos a este reglamento. En él, se establece que las casas debían construirse en zonas industriales y, ser inalienables para ser disfrutadas por los trabajadores que en el momento prestaran sus servicios en industrias respectivas, pudiendo establecer su intercambio en los casos de cambio de ocupación o de

⁶⁴ IMSS. *40 años de historia*. p. 155.

⁶⁵ Se publica en el *Diario Oficial* el 2 de agosto de 1956.

empresa, procurando que cada una de éstas contara con su unidad habitacional.⁶⁶

Para llevar a efecto dicho proyecto, partieron de las siguientes consideraciones:

- El IMSS atiende frecuentemente casos de enfermedades crónicas que provienen en parte de situaciones de insalubridad y del estado precario de las viviendas que se habitan, por lo que es necesario poner al alcance de los trabajadores casas habitación;
- el déficit de habitación para trabajadores en las zonas industriales los obliga a vivir en lugares distantes con la consiguiente pérdida de tiempo y gasto en transporte. El Instituto se propuso solucionar el problema mediante la construcción de unidades habitacionales en las zonas de influencia de los centros de producción;
- por su uso y objetivos, sólo mediante contratos de arrendamiento en los que los usuarios se sintieran obligados con la colectividad se lograría una mejoría en el uso de los servicios y en la conservación de las instalaciones;
- por su valor económico, se determinó que el gasto en casa no debía exceder el 25% del salario familiar, por lo que el ingreso medio del trabajador mexicano no sería suficiente para financiar programas de vivienda con fines de venta.
- para su beneficio, el inquilino podría asegurar el uso de la vivienda en un conjunto previamente ordenado así como destinar lo necesario para la subsistencia y educación de la familia, por lo que se acordó que las viviendas serían para trabajadores que no tuvieran la posibilidad de obtener una en propiedad. Se organizarían las viviendas en unidades de servicio para asegurar los beneficios de la seguridad y las rentas se fijarían de acuerdo con los valores de construcción amortizables en 50 años con los gastos de administración y conservación.

Se ofrecieron 5 tipos de soluciones de vivienda:

1. El multifamiliar para uso urbano, conjunto de edificios en una zona densamente poblada

⁶⁶ *Diario Oficial* 2 de agosto de 1956, artículos 2º, 3º y 4º

(multifamiliar Narvarte).

2. Los conjuntos suburbanos en zonas fabriles de importancia (Tlalnepantla, y Ayotla en el Estado de México).
3. La regeneración de zonas de habitación decadente, vecindades para trabajadores con salario mínimo (Legaria, edificios multifamiliares con una recámara y Tlatilco, multifamiliares con una, dos y tres recámaras).
4. La unidad de servicios sociales (Santa Fe 35% de área verde, 44% habitación, 5% comercio y escuelas y 15% andadores);
5. Por último, una solución mixta, de acuerdo con las experiencias anteriores, un programa que incluyera cuidado de la salud, capacitación, adiestramiento técnico y aprovechamiento del tiempo libre (Unidad Independencia, en la que se integran casas unifamiliares, edificios multifamiliares y edificios de departamentos para trabajadores de mayores ingresos, centros comerciales, mercado, escuelas, guardería, clínica, teatro, plaza cívica y club recreativo). En la Unidad Sahagún, construida en el estado de Hidalgo y la unidad Hidalgo en Manzanillo Colima, se construyeron casas solas.

3. IMSS: aspectos financieros

A partir de 1953, después de consolidar financieramente a la institución, se emprendieron los programas de construcción de habitaciones. La construcción de los departamentos y sus servicios se hicieron a cargo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; los recursos provenían de la contribución obligatoria de los trabajadores y patrones y del sector público conforme a los artículos 24 y 30 de la ley del Seguro Social, y de los fondos adicionales que son producto de sus inversiones.

Cabe aclarar que el programa de vivienda del IMSS se financia con una parte de sus

reservas, llamada "reserva técnica", que no se tiene en forma líquida y aunque formalmente está constituida por la diferencia entre el activo y el pasivo de la Institución, se compone también por los inmuebles del Instituto.

En el siguiente cuadro se presentan los ingresos y egresos del Instituto de 1953 a 1962 (periodo que se analiza).

CUADRO 1
INGRESOS, EGRESOS, RESERVAS Y NÚMERO DE ASEGURADOS 1953-1962
(millones de pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Reservas		Asegurados
			Acum-ladas	Aumento anual	
1953	324.5	252.6	475.1	97.5	464,669
1954	384.3	316.9	537.7	62.7	499,651
1955	492.5	365.6	644.2	106.6	582,570
1956	605.9	470.2	790.7	146.5	669,694
1957	855.6	642.3	1,036.6	245.8	758,714
1958	1,110.7	841.2	1,320.2	180.8	899,504
1959	1,289.7	1,046.2	1,501.0	243.5	1,003,775
1960	1,112.1	1,317.3	1,956.0	454.9	1,180,708
1961	2,273.5	1,580.9	2,549.0	592.6	1,347,129
1962	2,568.6	1,960.2	3,153.1	604.1	1,518,780

Fuente: Lucila Leal de Araujo, *Aspectos Económicos del IMSS*, Cuadernos Americanos, México, 1966. p. 169 y 195

a) Fundamento legal de las reservas

En este apartado se analizan los fundamentos legales de la inversión de reservas y la forma como se llevó a cabo, para determinar si se cumplió con los objetivos institucionales y sociales que se fijaron al iniciar el programa de viviendas.

En el capítulo VIII de la Ley del Seguro Social se reglamentó la inversión de las reservas en la siguiente forma:

El artículo 124 señalaba que la inversión de las reservas debería hacerse en las "mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez".

En el artículo 125 se aclaraba que concurriendo similitud de circunstancias sobre seguridad y rendimiento, se preferiría la inversión que garantizara "mayor utilidad social".

Por último, en el artículo 128 fracción II, se establece que, de las reservas se invertirá hasta un 80% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, **habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto.**⁶⁷

La importancia que cobró el IMSS de manera vertiginosa en sus primeros años de operación fue lo que motivó su intervención en la construcción de vivienda, debido a que el constante aumento de asegurados estuvo acompañado del incremento de los ingresos y, por tanto, de sus reservas; esto se puede apreciar en los incrementos anuales registrados.

Partiendo del análisis de los ingresos se puede entender por qué decidió invertir en habitaciones para trabajadores; baste señalar que los ingresos del IMSS provenientes de las contribuciones obligatorias de los trabajadores, los patrones y el Estado en 1944, año inicial de operaciones, fueron de 53 millones de pesos, mismos que para 1956 (año en que reglamenta la construcción de vivienda) alcanzan la cifra de 605.9 millones de pesos, y para 1963 es de 3,126 millones que representaban ya el 10.7% de los ingresos totales del gobierno federal. Así, el número de trabajadores afiliados aumentó de 136,741, cuando inició sus actividades, a 669,694 asegurados en 1956 y para 1962 sumaban ya 1'518,780.

De 1953 a 1958, se observa un aumento importante en los ingresos, 886.2 millones de pesos (cuadro 2) que coincide con una etapa de intensa ampliación del sistema de seguridad

⁶⁷ Leal de Araujo, Lucila. *Aspectos económicos del IMSS*. Cuadernos Americanos, México, 1966. pp. 161 y 162.

social en su ámbito geográfico.

Sin embargo, el período en el cual se registra el máximo incremento en reservas fue el quinquenio de 1959 a 1963, en que llegan las reservas acumuladas a 3,845.1 millones de pesos (comprenden el 65.7% de las reservas totales, acumuladas desde 1944).

En 1944 el IMSS realiza la primera inversión de sus reservas, por un valor de 15.9 millones; para 1952, la inversión anual sobrepasaba el triple del valor del primer año de operaciones (50.2 millones de pesos), para entonces, la inversión acumulada registraba 290.7 millones de pesos.

En 1953 dicha inversión descendió a 27.5 millones de pesos y se mantiene a un nivel bajo hasta 1956 en que asciende a 104.5 millones; en 1957 recibe un nuevo impulso llegando a 165.8; en 1959 desciende al valor de 126.0 millones, para iniciar un ascenso acelerado en los años siguientes.⁶⁸

Un análisis de los preceptos legales permite observar que no se ha cumplido con lo estipulado en los artículos 124 y 125 de la ley del Seguro Social, pues el rendimiento obtenido y su naturaleza, demuestran que las inversiones no se realizaron en las mejores condiciones de "seguridad, rendimiento y liquidez"; por el contrario, el rendimiento descendió a niveles inferiores a la tasa de interés actuarial del 5% (que sirve de base para los cálculos actuariales).

4. Planes y programas de vivienda del IMSS

El IMSS, durante los años de 1953 a 1962, actuó como organismo promotor de vivienda, sólo desarrolló un tipo de programa habitacional: la construcción y adjudicación en renta de 13 conjuntos habitacionales en distintos lugares del país. Estos conformaron un total de 9,444

⁶⁸ *Ibidem.*, pp. 164 y 165.

viviendas para una población aproximada de 48,800 personas e implicaron una inversión global de 441'853,182 pesos (véase el cuadro 3).

CUADRO 2
INVERSIÓN DE LAS RESERVAS EN CASAS HABITACIÓN DEL IMSS
(1956-1961)

Nombre	Año	Lugar	Unifa- miliares	Multifa- miliares	Total de unidades	Población aproximada	Inversión total (pesos)
Total			3,768	5,676	9,444	48,800	440,832,187
Unidad Narvarte	1956	México, D.F.		492	492	2,500	10,822,671
Unidad Santa Fe	1957	México, D.F.	1,268	932	2,200	11,000	72,775,370
Unidad Tlalnepantla	1958	México, D.F.	796	744	1,540	8,800	63,674,646
Unidad Tlatilco	1958	México, D.F.		756	756	3,800	11,691,519
Unidad Legaria	1958	México, D.F.		624	624	3,200	7,403,284
Unidad Ayotla	1959	Ayotla Edo. de México	336	240	576	3,000	23,998,690
Unidad Guaymas	1959	Guaymas, Sonora		64	64	300	3,619,455
Unidad Navojoa	1959	Navojoa, Sonora		48	48	250	4,558,151
Unidad Obregón	1959	Cd. Obregón, Son.		128	128	700	9,211,807
Unidad Sahagún	1959	Sahagún, Hidalgo	529		529	2,700	4,703,485
Unidad Durango	1959	Durango, Durango		48	48	250	250,000
Unidad Independencia	1960	México, D.F.	634	1,600	2,234	11,200	196,305,475
Unidad Hidalgo	1961	Manzanillo, Colima	205		205	1,100	32,837,634

Fuente: Lucila Leal de Araujo, *Aspectos económicos del IMSS*. Cuadernos Americanos. México, 1966, p. 177.

El Departamento de Inmuebles y Construcciones fue el órgano a través del cual el Instituto realizó lo referente a inversiones en bienes inmuebles, de tipo médico, administrativo y social, así como en unidades de habitación. La construcción se llevó a cabo por medio de las Oficinas de Planeación, el Gabinete Técnico, Proyectos, Costos y Presupuestos, Supervisión de Obras y Supervisión Administrativa.

El mantenimiento de inmuebles estuvo a cargo de la Oficina de Reparaciones, Adaptación y Mantenimiento. En este departamento también se realizaban los trámites para la obtención de créditos hipotecarios, a través de la Oficina de Control de Inmuebles y Créditos Hipotecarios.

Los conjuntos habitacionales que se construyeron fueron de diferentes tamaños: en algunos casos sólo contaron con viviendas unifamiliares, en otros, con edificios de departamentos y algunos combinaron ambos. Aunque sólo los conjuntos mayores presentan equipamientos colectivos, todos cuentan con jardines y espacios verdes.

Existe poca información con relación al proceso de producción de la vivienda, sobre todo en aquellos aspectos referidos a la planeación general, adquisición de tierras y proceso de construcción propiamente dicho, pues de hecho, la construcción del primer conjunto habitacional se inició en el año de 1953, sin que existiera aún el fundamento legal que regulara la acción.

a) Habitaciones

De acuerdo con el decreto publicado el 2 de agosto de 1956 el Instituto se abocó a desarrollar un vasto plan de construcción de habitaciones, teniendo como objetivos principales:

- Proporcionar a los trabajadores casas cómodas, higiénicas y baratas; posibilidades de superación, tanto física, como cultural y económica, con ahorros en los gastos de transportes y de tiempo mediante, la construcción de residencias en las inmediaciones de sus propios centros de trabajo, para lograr que las horas de descanso se aprovechen en la recuperación física del hombre y de la mujer que trabajan, así como en su esparcimiento y superación cultural.
- Las viviendas se arrendarán y no se venderán, para que siempre los trabajadores vivan arraigados a su zona o lugar de trabajo y así, evitar que sean transmitidas a personas que trabajen en una industria no ubicada en sus cercanías o no pertenecientes al sistema del Seguro Social.
- Que las rentas percibidas por el Instituto, sean utilizadas para cubrir las pensiones de

invalidez, vejez, viudez, orfandad, ascendientes e incapacidad permanente.⁶⁹

La construcción de dichas unidades incluyó la organización de servicios complementarios, además de la construcción de salones para actividades culturales y fomento del deporte, procurando crear una serie de condiciones ambientales, para cooperar ampliamente en la mejor formación de sus habitantes.

Unidad de habitación número uno, Santa Fe⁷⁰

El 14 de marzo de 1953 se iniciaron las obras de urbanización de la Unidad de Habitación No. 1, del IMSS, donde se invirtieron en total \$72,775,000.00 inaugurándose el día 15 de julio de 1957.

La unidad consta de 2,200 habitaciones, 1,268 corresponden a casas solas y 932 se distribuyen en 23 multifamiliares.

Cuenta con jardín de niños, guardería infantil, 3 zonas comerciales, mercado, centro social, clínica, campos deportivos y servicios administrativos.

Unidad de habitación número dos, Tanepantla

Se inauguró el 11 de agosto de 1958 y su costo ascendió a \$63'675,000.00. Esta unidad se construyó en la zona industrial de Tlanepantla, Estado de México y consta de 1,540 habitaciones, 796 son casas solas de una y dos recámaras, con superficie habitable de 35 y 58 metros cuadrados, respectivamente; 744 son departamentos de una y dos recámaras con superficie habitable de 30 y 47 metros cuadrados, distribuidos en 11 edificios multifamiliares. Cuenta con escuela, zona comercial y campos deportivos.

⁶⁹ García Cruz, Miguel. *La seguridad social en México* (Tomo I). B. COSTA-AMIC editor, México. 1972. p. 24530.

⁷⁰ Los datos sobre las unidades habitacionales se tomaron del libro del IMSS, *Unidades de vivienda del IMSS*, Banco Nacional de Transporte, México, 1964.

Multifamiliar Narvarte

En la colonia Narvarte se construyeron 3 multifamiliares, que se inauguraron el 1° de septiembre de 1956, con 492 departamentos de una recámara, con 49 metros cuadrados de superficie habitable. Cuentan con mercado, lavandería, campos deportivos y otros servicios. El costo de estos edificios fue de 10 millones, 823 mil pesos.

Unidad de habitación no. 3, Legaria (para trabajadores de salario mínimo)

Esta unidad se inauguró el 15 de julio de 1958, consta de 39 edificios multifamiliares de 3 pisos, con un total de 624 viviendas, todas ellas con una recámara y 28 metros cuadrados de superficie habitable. El costo de esta unidad fue de \$7,403,000.00. Tiene zona comercial, consultorio médico, juegos infantiles, jardines y locales administrativos.

Unidad Tlatilco

En este conjunto habitacional se inauguró el 11 de agosto de 1958. Se construyeron 44 edificios multifamiliares de 3 pisos y 756 departamentos de una, dos y tres recámaras, con superficie habitable de 28.35 y 46 metros cuadrados, respectivamente. Su costo ascendió a \$11,692,000.00. Fue dotada de una zona comercial, clínica, juegos infantiles, jardines y casa de administración.

Unidad Ayotla

Localizada en el Estado de México. Se construyeron 576 habitaciones, 240 departamentos de una recámara con 30 metros de superficie habitable y de dos recámaras con 47 metros, 336 casas solas, 195 de dos recámaras, con 65 metros de superficie habitable y 62 de cuatro recámaras, con 120 metros de superficie. El costo de la obra alcanzó \$23,999,000.00. Se inauguró el 31 de julio de 1959.

Unidad Guaymas

Consta de dos edificios multifamiliares con 64 departamentos de dos recámaras con 76 metros cuadrados de superficie habitable, además un hotel para campesinos de 40 camas. El costo de la unidad ascendió a \$3,619,000.00

Unidad de Navojoa

Esta unidad se construyó en el estado de Sonora, inaugurándose el 31 de julio de 1959. El costo de la inversión asciende a \$4,558,000.00. Está conformada por dos edificios multifamiliares de 48 departamentos, 28 de una recámara, con 56 m² de superficie habitable y 20 de dos recámaras, con 64 m² de superficie.

Unidad de Ciudad Obregón

También construida en Sonora, donde se invirtieron \$9,212,000.00. Cuenta con 128 departamentos de 2 recámaras, con 76 m² de superficie habitable,

Unidad Durango

En el estado de Durango se construyeron 48 departamentos de una recámara, con 52 m² de superficie habitable. La inversión ascendió a \$250,000; se inauguró el 15 de agosto de 1959.

Unidad Sahagún

Se inauguró también en 1959, en Hidalgo, en la que se invirtieron \$4,704,000.00. Cuenta con 529 casas.

Unidad Independencia

La Unidad Independencia se construye a orillas de la ciudad de México, en San Jerónimo, con un costo de \$196.306,000.00. Consta de 2,234 habitaciones y cuenta con servicios comerciales, médicos y sociales

Unidad Hidalgo

La Unidad Hidalgo, construida en Manzanillo, Colima, cuenta con 205 casas, con un costo de \$32,838.000.00, esta unidad fue la última que se construyó, inaugurándose en el año de 1961.

El IMSS inició en 1961 la edificación de la **Unidad Revolución**, en 110 hectáreas del Ejido Magdalena de las Salinas, en la ciudad de México. Al principio se programó construir 2,500 viviendas para 12,500 personas, pero la obra se dejó pendiente por las fuertes inversiones que se requerían en el Centro Médico, que hubo necesidad de poner a funcionar con mayor rapidez, debido a la gran demanda de servicios que requería la población asegurada. Es por ello que el IMSS invirtió todas sus reservas de previsión en la realización de un vasto programa de obras materiales dejando fuera la inversión en vivienda.

b) Operación de las unidades habitacionales

La operación de las unidades, estuvo a cargo de la **Delegación Fiduciaria del Banco Nacional de Transportes S.A.**, que tuvo la responsabilidad de proporcionar lo necesario para el funcionamiento eficiente de las mismas. Desarrolló una serie de normas, para reglamentar las funciones del personal de sus Oficinas Centrales, que sirvieron como instrumento de trabajo y sistema de control para lograr sus objetivos.

Las Oficinas Centrales, se componían de las siguientes secciones: Contratación, Cobranzas, Contabilidad, Auditoría, Compras, Personal, Taquimecanografía. Asesoría de

Conservación de Inmuebles y Planeación y Estudios.

Para cada uno de estos organismos se desarrolló un instructivo, en el que se especificaba la función general de la Sección y el trabajo detallado que desarrollaría cada miembros de su personal.

La *Sección de Contratación* se encargaba de proporcionar las solicitudes, asignar las viviendas y elaborar el convenio de arrendamiento.

Dentro esta sección se instaló el Departamento de Intercomunicación, en el que se manejaba toda la información referente a las viviendas (contratación, renunciaciones y desocupaciones), a través de los llamados “informes confidenciales” y se recibían las cartas de las empresas en las que proponían trabajadores suyos para la ocupación de las viviendas.

Mediante las cartas que las empresas enviaban a la sección, nos podemos percatar de que la empresa era la que elegía y proponía a los trabajadores para que se les adjudicaran las viviendas, pues era también, la encargada de llevar a cabo el pago mensual de la renta y de avisar cuando el trabajador dejaba de laborar para que se le retirara esta prestación.

La *Sección de Cobranzas* tenía a su cargo todo lo referente al manejo, control y cobro de rentas, gas y cuotas de contratación, labores derivadas de la recepción de cheques y de otros cobros que significaran ingresos de la delegación, también se encargaban de la revisión sistemática de los expedientes de los inquilinos, de las violaciones al contrato de arrendamiento y las renunciaciones.

La *Sección de Contabilidad* tenía como finalidad crear el sistema para captar y registrar las operaciones financieras de la Delegación Fiduciaria en el IMSS y presentar los estados financieros con interpretaciones básicas; para ello contaba, con los siguientes organismos: supervisión y planeación, elaboración de documentos y medios contables, registro mecánico y electrónico, labores secretariales, y mensajería y archivo de documentos de contabilidad.

En la Sección de Auditoría se llevaba el control de todo lo referente a las operaciones monetarias de la delegación: cuentas por cobrar, renta y gas, cuotas de guardería, gastos de funcionamiento de guarderías, escuelas, centros deportivos, centros recreativos y culturales, clínicas. gastos de prestaciones sociales, el departamento de construcciones, renta de locales, documentos por cobrar, deudores diversos, inversiones, descuentos, préstamos, créditos, manejo del mercado popular, cine Linterna Mágica, estacionamiento Hidalgo, restaurante Centro Médico Nacional, cine Ciudad Sahagún, hoteles y colectivos Sahagún, gasolinera Sahagún (ingresos, compras, existencias y gastos de operación), inventarios del mobiliario, equipo, maquinaria y herramienta en los almacenes de materiales, papelería, muebles para inquilinos, depósitos, primas anticipadas por seguros y fianzas, servicios pagados por anticipado; venta de inmuebles, proveedores, acreedores, sueldos por pagar, impuestos, intereses, estimaciones para pago de cuotas obrero-patronales, pago de energía eléctrica, gratificaciones al personal, gastos de operación y los ingresos que controlaba la Sección de Cobranzas.

La Sección de Compras tenía a su cargo efectuar las solicitudes de compras, las cotizaciones, pedidos a proveedores, entregas de artículos, compras especiales, facturas y el almacén de papelería y artículos.

En la Sección de Taquimecanografía se hacía la transcripción mecanográfica y todos los trabajos escritos que se requerían en las Oficinas Centrales de la Delegación.

Las funciones de la Asesoría de Conservación de Inmuebles consistían en elaborar los programas de conservación preventiva de motores, equipos, instalaciones y edificios; obtener de los administradores de las unidades de vivienda información para elaborar semestralmente programas de modificación, ampliación o adaptación que requerían las unidades o nuevas construcciones; evaluar la operación de los servicios de conservación directos y participar en la elaboración de las plantillas anuales de personal, por categorías y salarios para cada unidad;

tramitar ante el Departamento de Construcciones del IMSS las autorizaciones que se requerían para las obras del instituto; elaborar y desarrollar programas de adiestramiento en aspectos de conservación para el personal de la Delegación Fiduciaria con inclusión de temas técnicos, administrativos y doctrinales, y supervisar que los Centros de Conservación contaran con todos los planos que se requerían, así como el material, equipo y herramienta suficientes.

Planeación y Estudios era el organismo encargado de llevar a cabo los estudios necesarios para mejorar el funcionamiento de las unidades.

5. Evaluación del programa y abandono de la operación

En este apartado se analiza la intervención del Estado en materia de vivienda en arrendamiento, tomando en cuenta los diferentes aspectos (económicos, sociales y políticos) que intervienen en la toma de decisiones gubernamentales, para establecer los alcances del programa y el abandono del mismo.

A través de la revisión de las notas periodísticas del Archivo Histórico del IMSS⁷¹, se aprecia que la acción encaminada a la construcción de las unidades se da a conocer en abril de 1953, cuando se están desarrollando ya las obras de construcción de la unidad Santa Fe, que cuenta con un programa de edificación totalmente integrado.

Entre los antecedentes que se pueden señalar como precedentes para que el Estado tome la decisión de efectuar la construcción de este tipo de vivienda, está la necesidad del Partido Oficial

⁷¹ El *Archivo Histórico del IMSS* es una colección de notas periodísticas, se puede consultar en la biblioteca del IMSS que se encuentra en el Centro Médico Siglo XXI. Este archivo lo elaboró el instituto, recortando las noticias de diversos diarios.

y del gobierno por legitimarse y recuperar la confianza de la población, pues en la celebración de la Convención del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en febrero de 1953, se prometen beneficios para sus agremiados mediante una reestructuración, y se fija un Programa Social para responder a las necesidades de los sectores que lo componen: obrero, campesino y popular. También, al hacer la revisión hemerográfica de esta época, se puede observar que en los periódicos se plasma la preocupación de los dirigentes priistas por evitar que en dicha convención se cuelen los llamados “lombardistas”, se revisaban los antecedentes y filiación de los asistentes a la misma. Los diarios emiten una preocupación general por la proliferación del comunismo y sus ideas, difundidas por Vicente Lombardo Toledano, se hablaba del comunismo como el “mal común”.⁷²

De los puntos que se trataron en dicha convención, se rescata la necesidad y el reconocimiento por parte de los dirigentes, de reorganizar al PRI, debido al gran descontento que había entre sus agremiados, por las cuotas que se exigían, además de múltiples declaraciones en las que señalaban que el partido se había convertido en un obstáculo para la democracia y no respondía a los postulados de la revolución, por ser monopolista.⁷³

Es también a través del Archivo Histórico del IMSS, que se encuentra una serie de eventos en torno de la decisión de construir las casas habitación, se puede aseverar que la determinación se tomó en la Conferencia Mexicana de la Defensa, Extensión y Mejoramiento de la Seguridad Social y del Seguro Social, convocada por la Confederación Mexicana de Trabajadores (CTM) el 6 de febrero de 1953, pues dicha confederación, había cobrado gran importancia en la vida económica y política del país, por ser aval de las propuestas presidenciales; baste señalar que es en este mes cuando se inicia la discusión de las Reformas a la

⁷² *El Universal*. México. D.F., 3 de febrero de 1953, p. 1.

⁷³ *El Universal*. México. D.F., 4 de febrero de 1953, p. 5 y 17.

Ley Federal del Trabajo, respondiendo a los proyectos de Reforma presentados por la CTM y otras organizaciones obreras, ante esta situación, afirma Fidel Velazquez que "no hay entreguismo, sino que están de acuerdo con el programa del Presidente"⁷⁴

Todo esto coincide con la presentación del llamado "Programa Social del PRI para obtener Confianza del Pueblo" el 7 de febrero de 1953, y con la visita del Doctor Silverio Sáenz, presidente del Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien viniera a anunciar la celebración de la X Asamblea de la Institución en Caracas, anticipando que entre los objetivos de dicha Asamblea estaba el de buscar mecanismos para resolver el problema de la vivienda en todo el continente.

De manera paralela, se desarrolla la II jornada del PRI, en zonas populares, dando atención médica, a través de las llamadas "brigadas sanitarias", venta de artículos de primera necesidad a precios bajos y regalos para los niños.

Días después (12 de febrero del mismo año), se anuncia la inversión de las reservas del Instituto en la construcción de casas habitación, el 23 de febrero se publica en los diarios que el IMSS se "ceñía a las instrucciones" dadas por el Presidente de la República, para la inversión en casas baratas.⁷⁵

A esta declaración hay que agregar el entorno político y social, que influyó en que se decidiera la intervención del Estado precisamente a través del IMSS.

Desde el anuncio oficial de la instauración del Seguro Social, se manifestó un fuerte rechazo por parte de los trabajadores, quienes consideraban que la Ley resultaba lesiva a sus intereses económicos y que su aplicación en ese momento los dejaba sin asistencia médica,

⁷⁴ *El Universal*, México, D.F. 3 de febrero de 1953, p. 17.

⁷⁵ Esta información se tomó de los diarios *El Popular*, 6 de febrero; *Excelsior*, 7 de febrero; *Novedades*, 12 de febrero; *El Universal Gráfico*, 23 de febrero y *Zócalo*, 3 de marzo, todos corresponden al año 1953.

puesto que el Seguro Social establecía tributación inmediata antes de haber organizado los servicios médicos. También argumentaban que la Ley violaba sus contratos colectivos de trabajo, al descontar de sus salarios las cuotas correspondientes al pago del seguro, pues con esto, se cobraba a los trabajadores derechos de los que ya disfrutaban dentro de los contratos firmados con las empresas.⁷⁶

El sector textil fue uno de los grupos obreros que se oponía a la implantación del Seguro Social. En las fábricas “La Hormiga” y “La Alpina”, los obreros se negaron a recibir sus pagos e hicieron huelga de brazos caídos, porque las empresas estaban aplicando los descuentos correspondientes a las cuotas del Seguro Social. El 1 de febrero de 1944 los obreros de las fábricas textiles “La Trinidad”, “Santa Teresa”, “La Hormiga”, “La Alpina” y “El Lirio” se apoderaron de los centros de trabajo y secuestraron a los trabajadores de confianza.⁷⁷

A partir de esta información, se puede afirmar que la construcción de casas habitación por parte del IMSS es, por un lado, la respuesta a las demandas de los trabajadores organizados, quienes cobran fuerza y capacidad de convocatoria a través de la CTM, coincidiendo con un programa “clientelista” de legitimación del PRI, apoyado por las brigadas de labor social que desarrollaban los miembros del ejército en colonias populares y , por otro, la respuesta a los organismos internacionales para estar a la vanguardia en lo que se refiere a seguridad social.

Fue factible dar respuesta a las demandas, por medio del IMSS, pues captaba ingresos cada vez mayores, por lo que se le vio como el organismo idóneo para atender las instrucciones del Presidente, y de esta manera buscar la aceptación y apoyo por parte del sector obrero, dirigiendo la construcción a las zonas industriales.

⁷⁶ Pozas Horcasitas, Ricardo. “El desarrollo de la Seguridad Social en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, oct-dic. 1992.

⁷⁷ Pozas Horcasitas, *op. cit.*, p. 41.

En un principio se adoptó la tesis de que la residencia del trabajador debería construirse dentro de su área de trabajo y crear, asimismo, los servicios indispensables para constituir unidades habitacionales autónomas. Sin embargo, este principio fue desvirtuado al entregarse en muchos casos las viviendas a trabajadores de zonas alejadas debido a que su distribución quedó a cargo de los sindicatos más fuertes que se repartieron las viviendas.⁷⁸

Las solicitudes fueron controladas por las empresas y eran éstas, las que proponían a los trabajadores para la asignación de viviendas, dando margen a la actuación de los sindicatos y propiciando que los líderes se quedaran con ellas, y no a los trabajadores que más las necesitaban, con lo que se desvirtuó el programa.

Para analizar por qué fue posible desarrollar este programa de vivienda y explicar las razones para que más tarde se cancelara la operación, se deben tomar en cuenta varias consideraciones.

El primer punto a considerar es que en la primera mitad de la década de los años cincuenta, al empezar sus programas de vivienda, el IMSS no tenía aún presiones financieras para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (en los que se suscribían los programas habitacionales), pues apenas tenía 12 años de funcionamiento y aún no aparecían las generaciones de derechohabientes que requerían dichas pensiones; esta situación permitió que el Instituto hiciera caso a las recomendaciones⁷⁹ del Comité Interamericano de Seguridad Social, que señalaban el deber de las instituciones de seguridad social de invertir sus reservas en programas de habitación popular. Además de que complementaba la necesidad del gobierno de hacer frente a las demandas de los trabajadores organizados.

Sin embargo, al analizar los informes de los directores del IMSS, podemos ver que ya

⁷⁸ Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, 1978, p. 211.

⁷⁹ Las recomendaciones número 21 (1924), 37 (1951) y 51 (1955).

desde 1953, en el Informe a la Asamblea General, se plasmaba la preocupación por el exceso en sus gastos de administración, que sobrepasaban con mucho, las previsiones actuariales formuladas en los últimos años.⁸⁰

También empezaron a generarse importes por pensiones, se publicó que para finales de 1953, el Instituto tenía ya una deuda por la cantidad de 650,000 pesos, la cual debía empezar a pagar.⁸¹

Siguiendo con el análisis de los informes, se encuentra que en el bienio de 1957-1958, el Instituto recibió ingresos extraordinarios, debido a las reformas a la Ley del Seguro Social, aprobadas a fines de 1956, con las que se crean nuevos grupos de salarios de cotización, permitiendo una cobertura mayor para el ingreso de nuevos trabajadores y estableciendo un control en los gastos, de aquí, que se diera un gran impulso a la construcción de grandes conjuntos habitacionales como el de la Unidad Independencia.

Aunque de manera paralela al incremento de los ingresos básicos, los egresos se elevaron anualmente en porcentajes superiores, debido al aumento de los servicios, los costos de operación y las prestaciones en dinero, pues para 1958 se empezaron a cumplir los tiempos de espera requeridos por la población que ingresó desde el inicio de operaciones del instituto.

Es una queja constante en los informes de la segunda mitad de los años 50 y principios de los 60, el incremento anual de las prestaciones en especie (seguros de accidentes de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez y muerte) y las prestaciones en dinero (pensiones).

Aunque se llevó a cabo una expansión geográfica intensa por parte del IMSS, ésta no se tradujo en mayores ingresos, comparados con los egresos, pues los salarios promedio, son generalmente inferiores en el resto del país, respecto del Distrito Federal.

⁸⁰ IMSS. *Informes de los directores a la Asamblea General 1952-1957*, p. 7

⁸¹ *Ibidem* p. 13

Cabe añadir que para 1961, el Centro Médico Nacional se integra al Sistema Nacional de Unidades Médicas del Seguro Social, por decreto del Poder Ejecutivo Federal publicado el 30 de enero de ese año, autorizando a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Patrimonio de la Beneficencia Pública, permitir al IMSS la enajenación tanto de los equipos, como del predio y las construcciones realizadas en el Centro Médico.

Esta adquisición se tradujo en una inversión no prevista anteriormente, pues se requería la construcción de cuatro hospitales y equipo para poner en servicio dicho Centro, además de los pagos anuales, por la enajenación del mismo.

De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que la legislación y el programa fueron idóneos para emprender la promoción de vivienda en arrendamiento por parte del Estado, también, se puede decir que los objetivos siguen vigentes, los logros, aunque reducidos, fueron importantes; sin embargo, la institución encargada de aplicar las leyes y llevar a cabo los programas no pudo darles seguimiento porque con el paso del tiempo y conforme fue ampliando su marco geográfico, debió cumplir con sus verdaderos principios (seguridad social y pensiones), por lo que sus ingresos obligaron a sus dirigentes a limitar su campo de acción.

El campo de acción del instituto fue muy amplio –yo diría excesivo–, pues trató de abarcar todo lo referente no sólo a la seguridad social (atención médica, construcción y servicio de hospitales, equipo, prestaciones en especie y en dinero, cursos de primeros auxilios, etc.) sino también la recreación (centros deportivos y vacacionales), la cultura (cine, teatro, cursos de capacitación, "casas de la asegurada"), la habitación y los servicios complementarios (escuelas, supermercados, mantenimiento), generando gastos administrativos igualmente excesivos y burocráticos. esto lo veremos en el siguiente apartado, en el que se estudia el caso de la Unidad Independencia, y se hace referencia a toda la serie de servicios que la integran y la cantidad de

gente que se requería para administrarla, siendo ésta la última unidad que construyó, ante la imposibilidad financiera de seguir con este tipo de programas.

Cabe añadir que el monto de las rentas de las viviendas construidas por el IMSS era irreal, pues se ajustaron a los decretos de congelación (de 1948), por lo que siempre se pago el precio establecido desde que se asignaron.

Analizar esta situación es útil porque nos permite observar como un decreto, que respondía a una situación política en particular,⁸² hizo fracasar todo un proyecto institucional, pues en este caso, dicho decreto estaba dirigido al distrito Federal y prohibía el aumento en los alquileres de menos de 300 pesos; sin embargo, se aplicó de manera general, tanto a las viviendas ubicadas en el D.F. como a las del resto del país, sin tomar en cuenta si el monto de las rentas era superior a la cantidad considerada.

Como podemos observar en el cuadro 3, en el que se presentan los resultados de las estimaciones hechas por Scheingart y Garza, con relación a la comparación entre la renta que pagaba y lo que se debería pagar para el año de 1975, los montos eran irreales, pues se ajustaron a los decretos de congelación, pagando las cantidades similares a las que se establecieron cuando se asignaron las viviendas (en 1960).

Lo anterior nos permite tener una idea de la disparidad de la situación financiera en que operaba el programa y entender la razón por la cuál se decidió cancelarlo.

⁸² El decreto de congelación de rentas, aplicado desde 1948, fue resultado de negociaciones entre los trabajadores organizados y el Estado, como concesión para no aumentar los salarios.

CUADRO 3

COMPARACIÓN ENTRE LA RENTA QUE PAGABAN Y LO QUE POR LEY SE DEBIÓ PAGAR EN LAS DISTINTAS UNIDADES HABITACIONALES EN 1975 (pesos)

Unidades	Inversión total	Pago requerido según la Ley			Renta que se pagó
		Amortización	Administración	Total	
Narvarte	10,822,600	100.4	330.2	430.6	300.0
Santa Fé	72,775,400	150.9	283.8	434.7	365.0
Tlalneantla	63,674,600	188.7	329.4	518.1	358.0
Tlatilco	11,691,500	70.5	330.6	401.1	133.0
Legaria	7,403,200	54.0	210.0	264.0	90.0
Ayotla	23,998,600	190.1	473.8	663.9	238.0
Guaymas	3,619,400	257.8	489.5	747.3	255.0
Navojua	4,558,100	433.3	581.5	1,014.8	310.0
Obregón	9,211,800	328.1	503.8	831.9	360.0
Sahagún	4,703,400	40.4	49.0	89.4	256.0
Durango	250,000	22.9	64.1	87.0	60.0
Independencia	196,305,400	401.0	496.7	897.7	475.0
Hidalgo	32,837,600	730.7	593.4	1,324.1	250.0

Fuente: Martha Scheingart y Gustavo Garza, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, México, 1978, p. 217.

Además, si nos referimos al estado de ingresos y gastos anuales por conjunto habitacional para 1975 (cuadro 4), se aprecia que al igual que el sistema de vivienda en renta del ISSSTE, el programa del IMSS se encontraba en una situación deficitaria, que nos permite entender cómo las políticas habitacionales afectaron este tipo de oferta de vivienda, pues constituyeron una carga presupuestal para ambas instituciones, en lugar de una fuente de ingresos constante, con liquidez, como se propusieron al reglamentar las inversiones, lo cual explica que el instituto decidiera, posteriormente, deshacerse de las viviendas.

CUADRO 4

ESTADOS DE INGRESOS Y GASTOS ANUALES POR
CONJUNTO HABITACIONAL DEL IMSS, 1975

Conjunto habitacional	(pesos)		
	Ingresos	Gastos	Superávit o déficit
Total	31,859,000	39,967,000	-8,108,000
Unidad Independencia	9,902,000	13,319,000	+3,417,000
Unidad Santa Fé	7,566,000	7,495,000	+71,000
Unidad Tlalnepantla	5,828,000	6,089,000	-264,000
Unidad Narvarte	2,052,000	1,950,000	+102,000
Unidad Ayotla	1,666,000	3,247,000	-1,581,000
Unidad Tlanco	1,766,000	3,000,000	-1,234,000
Unidad Sahagún	620,000	312,000	+308,000
Unidad Legaria	560,000	1,573,000	-1,013,000
Unidad Hidalgo	778,000	1,460,000	-682,000
Unidad Obregón	653,000	774,000	-121,000
Unidad Navojoa	221,000	335,000	-114,000
Unidad Guaymas	183,000	376,000	-193,000
Unidad Durango	64,000	37,000	+27,000

Fuente: Martha Schteingart y Gustavo Garza, *La acción habitacional del Estado en México*, COLMEX, México, 1978, p. 218.

En el año de 1962, el instituto suspendió la construcción de unidades, su participación se tradujo en 13 unidades con 9,444 viviendas.

Años más tarde, mediante el decreto del 14 de diciembre de 1971, el gobierno de la República autorizó al IMSS a vender las casas construidas en ciudad Sahagún a trabajadores de Diesel Nacional, S.A. y Siderúrgica Nacional. Dicho decreto sólo se refirió a la unidad Sahagún, sería importante conocer cuál fue la situación que obligó al Estado a emitirlo, pues como se observa en el cuadro 4 esta unidad reporta un superávit casi del 100%, y si tomamos en cuenta que será 11 años más tarde (1982) cuando se autoriza al IMSS para vender el resto de las viviendas.

El 27 de mayo de 1981 el H. Consejo Técnico del IMSS dictó un acuerdo por el que se autorizó la enajenación de los inmuebles integrantes de las unidades que construyó y se llevaron a cabo los trámites para la municipalización de los servicios públicos.

El 2 de junio de 1982 se publicó en el Diario Oficial el decreto por el cual se desincorporan las Unidades Habitacionales construidas por el IMSS del dominio público de la Federación.

Doce años después del decreto, para el mes de octubre de 1994, la Unidad de habitación Independencia todavía tenía el 2.4% de sus habitantes como inquilinos.

V. UNIDAD DE HABITACIÓN INDEPENDENCIA

La unidad de habitación Independencia, inaugurada el 20 de septiembre de 1960, se eligió como objeto de estudio por ser la última obra que desarrolló el IMSS en materia de vivienda, y que por tanto, recoge toda una serie de experiencias en la construcción, planeación y asignación, además de incluir propuestas novedosas. Fue una construcción integral que incluyó no sólo los servicios públicos, sino también áreas verdes y centros de recreación, considerada modelo a seguir en lo que a construcción de centros habitacionales se refiere, porque el concepto de la obra estaba a la vanguardia, incluso, contaba con reconocimiento a nivel internacional.

Esta unidad se ubica en la delegación Álvaro Obregón, en los límites con Magdalena Contreras, en una superficie de 33 hectáreas, de las cuales solamente 7.4, (22%) están ocupadas por edificios, 22.4 hectáreas (68%) destinadas a parques y jardines, y 3.2 hectáreas (10%) a calles y estacionamientos.

1. Antecedentes y operación

La inversión para lograr esta unidad fue de \$196'306,000.00. Se edificaron 2,234 habitaciones, capaces de albergar a 11,200 personas⁸³. El Lic. Benito Coquet, Director General del IMSS, al inaugurarla, se refirió a esta obra de la siguiente manera:

Esta ciudad, Independencia, aspira a establecer nuevas normas de convivencia social. Se construyó no sólo para proporcionar techo a núcleos familiares aislados, sino con el propósito de que en ella se integre una sociedad en la que se practique el cultivo de las relaciones humanas; el esparcimiento, la actividad cultural y la solidaridad social. en suma, una ciudad para vivir y para ser vivida, en la que los niños y los jóvenes se educarán y formarán ante perspectivas más fecundas, ante nuevos y amplios

⁸³La cifra de habitantes varía con la registrada en la oficina de Administración, donde se habla de 13,119 habitantes.

horizontes. La vida se desarrollará en ella, no sólo en el interior de los hogares, sino en sus múltiples plazas y jardines, en sus centros cívicos y sociales. Los servicios creados para ella, satisfarán tanto las necesidades materiales como las exigencias de la vida social, de la cultura y del espíritu.⁸⁴

La Unidad Independencia se equipó con servicios de agua potable, luz, gas, servicio de limpia, vigilancia y transporte, y un grupo de personas especializadas que se encargaban del funcionamiento de los servicios, el mantenimiento y la conservación de los edificios.

Se construyeron en esta unidad 39 multifamiliares de cuatro y cinco pisos, con un total de 1,500 departamentos; tres torres multifamiliares de diez pisos, dos de 40 departamentos y una de 20; 624 casas unifamiliares, 426 de 2 recámaras y 208 de tres.

CUADRO 5
NÚMERO DE VIVIENDAS POR TIPO Y SUPERFICIE
EN LA UNIDAD INDEPENDENCIA

TIPO	CANTIDAD		SUPERFICIE (m ²)
	Número	Porcentaje	
Casa 2 recámaras	426	19.0	96.4
Casa 3 recámaras	208	9.0	100.6
Departamento 1 recámara	91	4.0	40.5
Departamento 2 recámaras	815	37.0	61.7
Departamento 3 recámaras	594	27.0	75.6
Departamento 4 recámaras	100	4.0	140.0
Total	2234	100.0	540

Fuente: IMSS, *Manual operativo de mantenimiento*, Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso. (s.f.)

Las viviendas en casas solas se construyeron en secciones de cuatro casas independientes, que varían de dos a tres recámaras.

⁸⁴Miguel García Cruz, *La Seguridad Social en México*, Tomo II, p. 239.

La superficie habitable para las casas de 2 recámaras es de 96.4 m², y 100.6 m² para las casas de 3 recámaras.

En los departamentos de las torres con 4 recámaras, la superficie es de 140 m².

El tamaño de los departamentos de los multifamiliares de 4 pisos es de 40.5 m², en los de una recámara; de 61.7 m², para los de 2 recámaras y 75 m² para los de tres recámaras.

Todas las viviendas, disponen de estancia, comedor, cocina, baño, lavadero y tendedero, además de las recámaras.

Al inaugurarse la unidad, las rentas variaban desde un mínimo de \$120.00 hasta un máximo de \$800.00 mensuales.

CUADRO 6
RENTAS MENSUALES DE LA UNIDAD DE HABITACIÓN
INDEPENDENCIA
(pesos)

Tipo de habitación	Monto
Departamentos de una recámara	120.00
Departamentos de dos recámaras	210.00
Departamentos de tres recámaras	325.00
Casas de dos recámaras	340.00
Casas de tres recámaras	475.00
Departamentos en torres	800.00

Fuente: Miguel García Cruz, *La Seguridad Social en México*, Tomo II, p. 242.

Los montos se calcularon con el propósito de que las rentas no rebasaran el 25% del salario mensual del trabajador.

Se calculó la amortización de la inversión en 50 años, con interés del 5% anual y 2% para gastos de administración y de mantenimiento.

Las habitaciones se construyeron con el propósito de alquilarlas a trabajadores asegurados que tenían su centro de trabajo dentro de la zona de influencia de la Unidad Independencia: Alvaro Obregón, Mixcoac y Tlalpan.

La Unidad Independencia fue dotada con el mayor número de servicios para que sus habitantes, sin salir de ella, pudieran satisfacer la mayor parte de sus necesidades. Cuenta con:

1. Tres centros comerciales, para venta de artículos de primera necesidad
2. Supermercado
3. Zona comercial especializada
4. Dos escuelas para enseñanza primaria
5. Dos jardines de niños
6. Guardería infantil
7. Centro de Seguridad Social para el Bienestar Familiar
8. Clínica
9. Cine con 1400 butacas
10. Teatro cerrado con 700 butacas
11. Plaza cívica
12. Gimnasio y club deportivo
13. Tres frontones
14. Seis canchas de basquetbol
15. Campo de futbol
16. Alberca para adultos
17. Alberca para niños
18. Centro social con juegos de salón, cafetería, billares, boliches, salón de baile, biblioteca y hemeroteca
19. Oficinas de correos y telégrafos
20. Teatro al aire libre

Era la unidad de habitación más importante de América Latina por su tipo y magnitud. Las construcciones se hicieron con un acabado de intemperie para reducir al mínimo el deterioro por las inclemencias del tiempo. Las paredes de los multifamiliares fueron ornamentadas por Francisco Espensa Helguera, con piedras de colores, donde se dibujaron símbolos mexicanos con azulejos en paneles.

El Centro de Seguridad Social para el Bienestar Familiar se estructuró con el objeto de impartir conocimientos que contribuyeran al bienestar y la buena organización del hogar.

La plaza cívica se adornó con esculturas bajorrelieves indígenas de Luis Ortiz Monasterio y Federico Cantú Garza, además de las estatuas de Miguel Hidalgo y Quetzalcóatl, junto al asta bandera.

El 20 de septiembre de 1960, año en que se conmemoraba el 150 aniversario de la iniciación de la lucha por la Independencia y el 50 aniversario de la revolución Mexicana, el C. Adolfo López Mateos, Presidente de República, inauguró esta unidad.

Esta obra, única en su tipo en México y América Latina, forma parte del gran programa de obras materiales que se propuso el Gobierno; fue promovida por el IMSS durante la Dirección del Lic. Benito Coquet, se planeó y ejecutó en 15 y medio meses, con técnicos mexicanos, bajo la dirección de los arquitectos: Alejandro Prieto y José María Gutiérrez, contando con la colaboración técnica de los arquitectos Pedro Miret, Manuel Santiago, Carlos Villaseñor Montoya y Leonel Pérez Villegas.

Las casas no estaban destinadas a la venta, se exigían requisitos especiales para su alquiler, porque se trataba de cumplir una segunda función social, destinar las rentas a mantener a los pensionados por invalidez, vejez, viudez y orfandad.

Al principio la Delegación Fiduciaria del Banco Nacional de Transportes, S.A., se encargó de la operación de las unidades; al revisar el contrato de arrendamiento, encontramos que

a partir del 18 de noviembre de 1968, se celebra dicho contrato con el Banco Nacional Hipotecario de Obras y Servicios Públicos, quien fungía como arrendador de las viviendas, representado por un delegado fiduciario, hasta 1985, cuando se constituye el Fideicomiso de Unidades Habitacionales del IMSS.

El contrato tiene como finalidad hacer cumplir el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del IMSS del 27 de julio de 1956, para el beneficio social de las clases económicamente débiles.⁸⁵ Los requisitos para ser arrendatarios se encontraban en dicho reglamento.

En el contrato se establece el monto de la renta, el subsidio que otorga el IMSS, con la aclaración de que existía plena libertad para reducirlo o suprimirlo, y el cargo por suministro de gas. También se indica que en caso de existir alguna alteración en las condiciones que sirven de base para determinar dicho monto, por incrementos en los gastos de mantenimiento y administración, éste se ajustaría; sin embargo, esto nunca se llevó a cabo, pues hasta octubre de 1994, fecha en que se realizó el estudio de campo para esta tesis, los inquilinos seguían pagando los montos establecidos desde la asignación de las viviendas, en 1960, que van de 120 a 800 pesos.

También se aclara en el contrato, que las viviendas no debían destinarse a otro fin que no fuera el de habitación, tampoco ser subarrendadas, cederlas a terceras personas o ejecutar obras en la misma, quedando prohibido, realizar cualquier modificación en las instalaciones eléctricas, de gas, plomería o cualquier otra, así como instalar anuncios en interiores y exteriores. En caso de requerir alguna reparación, el arrendatario quedaba obligado a pagar el importe por el material necesario y la obra se llevaría a cabo por el Centro de Conservación de la unidad.

⁸⁵ Véase copia del Contrato de Arrendamiento en el Anexo 2.

La falta de pago de tres meses consecutivos era motivo de rescisión del contrato, también el no habitar la vivienda dentro de los 30 días siguientes a la firma del contrato, el abandono de la vivienda y cuando el arrendatario dejara de ser derechohabiente del IMSS por más de dos meses.

En caso de violación al contrato, el arrendatario se hacía acreedor a una multa equivalente a un mes de renta.

2. Situación actual (estudio de campo)

En el Diario Oficial del 2 de junio de 1982, se publicó el decreto por el que se desincorporan del dominio público de la Federación, las unidades habitacionales construidas por el IMSS. “Se autoriza al IMSS para que enajene gratuitamente en favor del Gobierno Federal para su asignación a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal los locales”.⁸⁶

El decreto es resultado del acuerdo del Consejo Técnico del IMSS de la sesión celebrada el 2 de mayo de 1981, autoriza la enajenación de los inmuebles y la municipalización de los servicios y recomienda proceder a afectar los inmuebles en fideicomiso con el fin de que se transfiera la propiedad de las viviendas bajo el régimen de propiedad en condominio en favor de sus ocupantes legales y, en su defecto, en favor de trabajadores asegurados del IMSS o trabajadores sindicalizados que puedan solventar el precio.

Para llevar a cabo el proceso de venta, el IMSS aportó los inmuebles a un fideicomiso establecido en el Banco Obrero, S.A. (Fideicomiso de Unidades). El precio de los inmuebles lo fijaba la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

⁸⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 1982, Artículo 5.

Los gastos de honorarios, impuestos y derechos que se originaban, debían ser cubiertos por parte del adquirente.

En los artículos transitorios se estableció que el IMSS se reserva en propiedad la Unidad Médica No. 22, el Centro de Investigaciones y Estudio sobre Seguridad Social, el Centro de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, el Taller de Artes Plásticas y Artesanías, el Cine “Linterna Mágica”, el Centro Deportivo y la Guardería, localizados en la Unidad Independencia.

Sin embargo, no se estableció la obligación de adquirir las viviendas, por ello, a partir de que se conforma el “Fideicomiso de Unidades”, éste organismo se encarga de celebrar los contratos de arrendamiento; su representante legal era el director técnico del propio fideicomiso.

En el contrato se establece que se autoriza el arrendamiento de las casas o departamentos cuando el ocupante no tenga interés en la adquisición mediante compra-venta y que las políticas de arrendamiento seguirán beneficiando en particular a aquellos ocupantes que por su condición personal o escasos recursos no puedan adquirir por compra-venta las viviendas.

También se establece que se respetará el contrato de arrendamiento y se subsidiará el monto de la renta a jubilados, pensionados, esposas y viudas que acrediten legalmente el abandono de su cónyuge y que no opten por la compra. Dicho contrato será respetado hasta la muerte de los beneficiarios o bien hasta en tanto las viudas o esposas abandonadas no contraigan nuevas nupcias o entren en concubinato.

En este contrato se establece una cláusula en la que se aclara que la vivienda forma parte ya de un condominio, por lo que los gastos de mantenimiento de áreas comunes se cubrirá en 40% por el arrendatario y en 60% por el Fideicomiso, hasta el 30 de noviembre de 1988, fecha en que se municipalizarán todos los servicios. De igual manera se obligan las partes a respetar y aceptar lo dispuesto por el Reglamento de Condóminos, así como los acuerdos que los dueños adopten en asambleas.

Aunque se establece un convenio en el contrato para modificar anualmente el importe de las rentas, esto nunca se llevó a cabo, pues siguieron fijas, con el monto establecido desde que se inauguró la unidad en 1960 (ver cuadro 6).

Para conocer la situación en que se vive en la Unidad Independencia, después de los cambios que se decretaron en torno al tipo de tenencia en 1982, en 1994 se realizó una entrevista con el administrador de la unidad y se aplicó una encuesta a una muestra de la población que habita en ella. Con la encuesta se detectaron a las personas que viven en la unidad desde que se inauguró, y con ellas se llevó a cabo una entrevista para rescatar su experiencia y opinión, lo cual nos permitió realizar un análisis completo sobre el destino y funcionamiento "real" de las viviendas en arrendamiento promovidas por el Estado, y verificar si se cumplieron los objetivos establecidos por el IMSS.

Metodología

La metodología utilizada consistió en realizar, primero, una entrevista con el administrador de la Unidad para recabar información general sobre la situación en que operaba la unidad, el número de habitantes (propietarios e inquilinos) y un mapa; posteriormente, un ejercicio de observación y recorrido por la zona habitacional, con el propósito de cotejar lo existente con lo que se construyó originalmente, de acuerdo con los datos recabados de los informes del IMSS, y verificarlo en el mapa.

Después, se procedió al diseño de la encuesta; tratando de cumplir con las reglas de este instrumento, se buscó que fuera breve, pues con la encuesta sólo se pretendía tener un panorama general del tipo de población que habitaba la unidad. Se formularon cuatro preguntas que eran suficientes para detectar a los habitantes con más antigüedad, con las preguntas se recabó el tiempo de residencia, tipo de tenencia de la vivienda, el tamaño de las familias y la ocupación del

jefe de familia para cotejar si los propósitos establecidos en los programas de construcción del IMSS, de que las viviendas se destinaran principalmente a obreros que trabajaran en las zonas de influencia de las unidades, se habían respetado (ver la encuesta en el anexo 4).

La encuesta se aplicó a una muestra de la población que habita la unidad (36 viviendas), con lo que se detectó a la población que tiene más tiempo de residencia. Una vez captada la población que podía proporcionar mayor información (28 viviendas), se aplicó una entrevista, que, sin ser muy extensa (para facilitar que la gente accediera a responder), permitiera profundizar en la experiencia y opinión de los habitantes "originales", y encontrar las causas que motivaron el abandono de este tipo de programas.

En la entrevista se preguntó sobre el lugar donde vivían antes de venir a esta unidad y el tipo de tenencia que tenían, para corroborar si realmente se asignaron las viviendas a la gente que las necesitaba. Otro aspecto que se rescató fue el lugar de trabajo, al momento de la asignación, con la finalidad de comprobar si se asignaban las viviendas a los trabajadores de las zonas aledañas. También, se indagó sobre los posibles agentes que intervinieron en la asignación de las viviendas y los requisitos que se pedían para acceder a éstas, con el propósito de analizar el papel de los sindicatos en la asignación de las viviendas y comparar lo que sucedió en la práctica con "lo escrito en el papel".

Una pregunta se refirió a la preferencia de ser inquilino y no propietario en zonas periféricas, pues cuando estas personas optaron por pagar renta, existía la posibilidad de ser propietarios en la periferia de la ciudad, que se estaba poblando de manera vertiginosa a partir de la promulgación del reglamento de "zonas urbanas ejidales", que permitía la adjudicación de tierras ejidales a personas que quisieran avecinarse para cooperar con el desarrollo de los ejidos.⁸⁷

⁸⁷ Cisneros Sosa, Armando. *La ciudad que construimos*, UAM-I, 1993, p. 153

Por último, se interrogó sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas (seguridad, limpia, mantenimiento y servicios) y la opinión sobre la continuidad de programas habitacionales para arrendamiento, con el objeto de rescatar el punto de vista de quienes tuvieron acceso a este tipo de viviendas.

Con todos los elementos recabados, es posible realizar un análisis que permite medir el alcance del programa emprendido por el Estado a través del IMSS y explicar porqué se abandonó.

Diseño de la muestra

Para la aplicación de la encuesta, se procedió a la creación de una muestra. Esta correspondió al muestreo aleatorio simple por considerarlo idóneo, para estudiar este caso, ya que se recurrió al registro de viviendas de la Oficina de Administración de la Unidad, en el que tienen un listado secuencial de las viviendas (de 1 a 2234) y las personas responsables de las mismas.

Extraer una muestra aleatoria simple de n unidades elegidas de un universo, implica extraerlas de manera que a todas y cada una de las unidades muestrales posibles se les asigne y respete una probabilidad de ser elegidas, este esquema de muestreo no permite que una unidad sea elegida nuevamente.

Las tablas de números aleatorios están construidas de manera que se garantiza estadísticamente la aleatoriedad de sus elementos, por lo que se utilizó de la siguiente manera: se consideraron cifras de cuatro números, ya que el total de viviendas es de 2234, se eligieron los números que estuvieran dentro del rango de 1 a 2234, empezando por la primera columna de cuatro números (izquierda) hacia abajo y continuando con las siguientes columnas, en el mismo sentido (ver la tabla de números aleatorios en el Anexo 3). Resultaron 36 números que indicaron el domicilio en el que se debería llevar a cabo la encuesta.

Los datos recabados en la oficina de administración de la unidad, indicaban que para octubre de 1994, el 97.6% de los habitantes de la unidad Habitacional Independencia eran propietarios de su vivienda, quedando sólo el 2.4% de inquilinos que pagan en promedio 0.89 centavos de renta, mismas que van desde 0.12 centavos hasta 9 pesos, es decir, las rentas siguen teniendo el monto que se les asignó cuando se inauguró la unidad (septiembre de 1960).

Con la encuesta se captó la siguiente información: de las 36 viviendas resultantes de la muestra, sólo se aplicó la encuesta en 31 porque se encontraron dos deshabitadas y en tres no accedieron a contestar, por lo que el análisis se realiza a partir de los casos encuestados.

Más de la mitad (61%) manifestaron tener 30 años o más viviendo en la unidad. Se encontró un caso en el que tiene 9 años en la unidad y dos casos en los que tienen 15 días de residencia. El tamaño de las familias es de cuatro miembros en promedio.

En cuanto a la ocupación del jefe de familia, predomina el número de jubilados y pensionados (la tercera parte de los encuestados corresponde a ellos, el resto corresponde a empleados, profesionistas y trabajadores por su cuenta

En lo que se refiere al tipo de tenencia, de las 36 viviendas encuestadas 30 son propiedad de sus habitantes y sólo una es rentada, en términos relativos el 3% de la muestra son inquilinos, cifra similar al 2.4% en la realidad.

Con la entrevista se pudo rescatar más información que ayuda al análisis; de la gente entrevistada se obtuvieron los siguientes datos: al preguntar sobre el lugar de residencia anterior las personas que vivían lejos de la zona (Naucalpan, Iztapalapa, Centro, Santa Fe, La Villa), juntas representan el 26%, mientras que 23% corresponde a las que vivían más cerca (Tizapán y Mixcoac), el resto provenían de zonas intermedias (col. del Valle, Picacho, Taxqueña y Coyoacán).

Al indagar sobre el tipo de tenencia anterior encontramos que predominan los casos de

personas que alquilaban (81%); las personas que manifestaron haber vivido como arrendados correspondía al 13%, y aunque también se presentaron casos de personas que habían sido propietarios, esto no es significativo pues corresponden a las personas que tienen 15 días de vivir aquí (6%).

Es notorio que los gremios favorecidos fueron los trabajadores del Seguro Social (23%) y cinematografistas (13%), a pesar de que originalmente estaban destinadas a trabajadores de las fábricas la Alpina y la Hormiga.

Actualmente (1994) se observa un cambio en el aspecto de las viviendas pues los propietarios tratan de aprovechar al máximo los espacios disponibles y remodelan las fachadas. También cabe mencionar que se encontró un gran número de viviendas deshabitadas; esto lo que invita a pensar es que encontraron otra alternativa de vivienda y como ya son dueños, las dejan para que incrementen su valor con el paso del tiempo, pues por comentarios de los propios entrevistados y la información recabada en la oficina administrativa, sabemos que las viviendas se vendieron en \$4'147,527.- en promedio, que varían desde \$1'240,000.- hasta \$12'815,000.- en la muestra, y ahora (1994) las venden entre 150 y 200 millones de viejos pesos dependiendo del tipo de vivienda

El promedio de años de residencia es de 27.2 años sin tomar en cuenta los casos en que no respondieron (5.5%), los casos en que estaban deshabitados (5.5%) y los casos en que tenían 15 días de residencia (5.5%), considero que estos resultados son sintomáticos de la situación de transición por la que está pasando esta zona habitacional pues refleja por un lado, la gran cantidad de personas que tienen varios años de vivir aquí (84%) y por otro, que en la actualidad está llegando gente nueva a partir de que los nuevos dueños vendieron; también el abandono de las viviendas una vez que son propietarios, pues buscan o ya cuentan con otras alternativas.

Asimismo cabe destacar que el 36.1% de los jefes de familia de la muestra son jubilados y 9.3% son viudas

El único caso de inquilino que se entrevistó, corresponde a una viuda que manifestó no contar con los recursos para adquirir la vivienda en propiedad.

Cabe señalar que a pesar de que en el contrato de arrendamiento celebrado con el Fideicomiso, se establece el respeto al contrato con las viudas, el propósito del administrador de la unidad, es terminar con los contratos, quien manifestó que el Fideicomiso gasta mucho dinero en los pocos inquilinos que quedan.

En términos generales la población encuestada manifiesta que la unidad cuenta con servicios eficientes, entre ellos 3 cisternas de agua potable y plantas de luz propia, por lo que no aceptan la municipalización de los mismos, pues temen que se reduzcan las áreas verdes.

En lo relativo a la calidad de las viviendas reconocen que cuando se construyeron fueron de alta calidad pero que con el paso del tiempo se han deteriorado y ahora están temerosos porque tanto los ductos de agua como los de gas están muy gastados y no se les da mantenimiento, además de que los que viven en el primer y último piso sufren problemas de humedad y como los vecinos no están acostumbrados a vivir en condominio, nadie coopera para impermeabilizar las viviendas que lo requieren; como la mayoría son propietarios dicen que es responsabilidad de cada uno reparar su casa. Pero en caso de querer cambiar la tubería, es necesario que todos estén de acuerdo y cooperen porque las instalaciones no son individuales.

Manifiestan tener problemas para organizarse en lo que se refiere al mantenimiento no sólo de las habitaciones sino también de los jardines, pasillos, escaleras y en lo referente a la seguridad, pues todo ello era responsabilidad de la administración cuando todos eran inquilinos.

Los propietarios se quejan de que los inquilinos como no son dueños, no quieren cooperar.

Existe actualmente una asociación de condóminos que lucha por conservar los beneficios de vivir en la unidad (gran extensión de áreas verdes y servicios propios) y luchan por quedarse con el teatro, pues en el decreto de desincorporación de las unidades publicado en el Diario Oficial, no se menciona que quede en propiedad del IMSS.

Conclusión

Los datos reflejan una realidad, se puede afirmar que la mayoría de los habitantes de la unidad son los residentes originales (desde que se asignaron las viviendas), el caso de la persona que tiene nueve años viviendo en la unidad compró el departamento a uno de sus habitantes originales, un año después de que se inició la venta (1985) pues uno de los requisitos para que los compradores originales pudieran vender era que esperaran por lo menos un año. Esta persona manifestó que el antiguo dueño le vendió porque ya tenía una casa propia, lo cual da cuenta de la situación en que pudieron vivir los habitantes originales, pues al pagar rentas tan bajas, tuvieron la posibilidad de ahorrar para adquirir vivienda en otro lado.

Asimismo, los dos casos en los que tienen 15 días de residencia corresponden a personas que acaban de comprar los departamentos.

Algunos de los habitantes manifestaron que muchas personas compraron y esperaron un tiempo para vender a precios altos debido a que los departamentos en este lugar son bien cotizados por la ubicación y los servicios con que cuenta. El encarecimiento de los departamentos lo podemos apreciar al comparar que de los casos encuestados el precio más alto, en que vendió el fideicomiso, fue de \$12'815, 000.- en diciembre de 1992, lo cual contrasta con el precio que manifestó una de las personas que acaba de adquirir su vivienda, el cual correspondió a NS200,000.- (doscientos millones de viejos pesos).

Esto también explica el hecho de que haya muchas casas deshabitadas, lo cual se pudo

apreciar con el recorrido por la unidad y se constató con las entrevistas, pues nos manifestaron que muchas personas en cuanto compraron se fueron a vivir a otro lado y están esperando para vender a mejor precio.

Un número importante de los encuestados (42%) corresponde a jubilados, pensionados y viudas, lo cual corresponde con el hecho de que la mayoría de los habitantes sean los que llegaron desde que se inauguró la unidad. El hecho de que se hayan quedado a vivir aquí por tantos años y que no hayan buscado una casa propia se debe a que el pago de la renta era simbólica y contaban con todos los servicios, lo cual les permitía vivir de manera holgada.

Si tomamos en cuenta que uno de los objetivos del IMSS, al construir las viviendas para arrendamiento, era ofrecerlas a los trabajadores de zonas aledañas, podemos observar que con relación a la pregunta sobre los requisitos para poder acceder a ellas, la mayoría manifiesta que sólo era necesario estar afiliado o trabajar en el IMSS (81%), sólo el 6% declaró que era necesario trabajar cerca de la zona. De aquí se explica que se hayan encontrado varios empleados del Seguro Social (22%), aunque su centro de trabajo estuviera lejos de la unidad (Reforma, Centro Médico, Unidad Cuauhtemoc).

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados señalan que fue en su trabajo donde les ayudaron a conseguir la vivienda (32%). A pesar de que la literatura afirma que la asignación de estas viviendas estuvo a cargo de los sindicatos, sólo el 22% de los entrevistados reconoce que fue por medio de su sindicato que pudo conseguir la vivienda; otro 16% afirman que fue a través del Seguro Social que le asignaron la vivienda.

Por comentarios de los entrevistados podemos establecer que estas viviendas no tenían gran demanda en el tiempo en que se asignaron, a pesar de que era una unidad moderna y bien equipada, la gente no se quería venir a vivir aquí porque se encontraba lejos de la ciudad (fuera del periférico), esto explica que no haya sido atractiva para los sindicatos, por lo que su

intervención en la asignación de las viviendas a los entrevistados, no fue significativa.

En conclusión, el papel del sindicato no fue preponderante porque en la asignación de estas viviendas no sólo influyeron las negociaciones políticas, sino también otros factores, en este caso la ubicación, pues por encontrarse lejos de la ciudad, no eran atractivas para los trabajadores.

A la unidad llegaron a vivir obreros y empleados, quienes se vieron beneficiados porque pudieron acceder a una forma de vida cómoda. Debido a que el gasto en vivienda era mínimo pudieron destinar gran parte de su salario a adquirir muebles, ropa, coche, e incluso comprar casa en otro lado, pues, algunos, en cuanto se convirtieron en propietarios, deshabitaron las viviendas.

Actualmente es un lugar muy cotizado, encontramos el caso de una persona que siendo propietario en la unidad Santa Fe, vendió y compró un departamento en ésta unidad.

Por otra parte, podemos establecer que el Estado abandonó los programas de construcción de viviendas de alquiler debido a que estas unidades se convirtieron en una carga financiera, pues no cumplieron con su objetivo final, destinar las rentas a mantener a los pensionados por invalidez, vejez, viudez y orfandad, pues no hubo acciones de recuperación de la inversión.

Las rentas no se aumentaron porque estas unidades entraron en los decretos de congelación de rentas, además, a partir de que se constituye el Fideicomiso de Unidades Habitacionales del IMSS (en 1985), se celebraron nuevos contratos de arrendamiento con los habitantes que no compraron las casas, y estableció en el artículo 20 del reglamento de inquilinos que la nueva renta sería estipulada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, pero que este artículo no se aplicaría a los contratos firmados por los legítimos arrendatarios. con lo que se imposibilitó el incremento del alquiler, también en el artículo 21 establece que subsidiará el incremento de renta cuando se trate de viudas.

Por otro lado, a pesar de que el Administrador se queja de que ya no debería existir el

fideicomiso porque ya se debieron vender todas las viviendas, esto no es posible porque el contrato de arrendamiento celebrado con el Fideicomiso, establece en la cláusula cuarta que en los casos de jubilados, pensionados, viudas y esposas abandonadas que no opten por la compra de su vivienda, el fideicomiso les respetará las condiciones que establece el contrato de arrendamiento celebrado con el IMSS, hasta su muerte.

También los propietarios se quejan de los inquilinos porque no quieren cooperar con el mantenimiento de áreas comunes (escaleras, corredores, jardines, etc.), pero estos están en su derecho, pues según el artículo 12 del Reglamento de Inquilinos, expedido por fideicomiso, éste aportará el 100% de las cuotas que les correspondan a los pensionados, jubilados, viudas y esposas abandonadas, cabe señalar que quienes aún son inquilinos no han comprado porque no tienen las posibilidades para hacerlo, esto se debe a que pertenecen al grupo de personas antes mencionado.

CONCLUSIONES

El análisis de la problemática habitacional en nuestro país y en la ciudad de México, es un tema recurrente porque no se ha resuelto y ni siquiera se tienen las bases para una solución a mediano plazo.

El acelerado proceso de urbanización que han experimentado las principales ciudades de nuestro país, aunado al descuido de las actividades primarias que imposibilita el desarrollo rural, las recurrentes crisis económicas, la falta de planeación que genera políticas parciales, la intervención estatal a conveniencia, son sólo algunos factores que han contribuido a que el problema se tome más complejo y rebase las posibilidades de suministro de los requerimientos de su población, incluyendo los habitacionales. Por lo que grandes sectores de la población se encuentran imposibilitados para participar como compradores en el mercado de vivienda.

A lo anterior se debe agregar la tendencia demográfica de constitución de matrimonios jóvenes que recién entran en el mercado de trabajo, lo cual dificulta el obtener una vivienda en propiedad, por lo que se debe rescatar el papel que desempeña la vivienda en arrendamiento como una opción adecuada, y con ello la necesidad de que el Estado intervenga en la promoción de la misma.

Ante esta situación diferentes instituciones y organismos se han preocupado por analizar la situación habitacional para presentar propuestas de solución. Los estudios se han realizado desde diversos enfoques y han abordado aspectos generales y específicos sobre la problemática; sin embargo, el análisis sobre el papel que desempeña la vivienda en arrendamiento aún es escaso; no se le ha valorado como lo que ha sido: la única alternativa de alojamiento para la gran mayoría de la población de escasos recursos.

El análisis de la vivienda en alquiler nos lleva a ubicarla dentro de la problemática habitacional, por medio del estudio de su evolución histórica, pues se habla de una crisis en este sector, debido a la disminución y deterioro que ha padecido, principalmente en el centro de la ciudad. La inflación que influye en las tasas de interés bancario en tiempos de crisis, influyó negativamente en el nivel de los alquileres y el comportamiento del mercado en general; la crisis contribuyó a que bajara la rentabilidad de las inversiones en vivienda para alquiler en comparación con otras inversiones, lo cual condujo a que varios arrendadores se salieran del mercado, reduciendo la oferta y provocando un incremento directo en los alquileres, provocando mayor demanda de vivienda de bajo costo.

Partiendo de la idea de que es la falta de oferta la que provoca el incremento de los alquileres, el Estado dirigió su intervención al fomento de las inversiones, creando incentivos fiscales para arrendadores y abriendo líneas de crédito; sin embargo, estas medidas no tuvieron impacto sobre la producción privada de nueva vivienda para alquiler.

Por otro lado, la apertura de una oferta importante de suelo en la periferia de la ciudad no significó que la demanda de vivienda abandonara la alternativa del alquiler porque aunque el acceso al suelo periférico fuera posible en términos económicos, la irregularidad en la tenencia, la falta de servicios, la lejanía de los centros de trabajo y el desgaste físico en busca del mejoramiento de la vivienda y la colonia, pone en juego elementos sociales, culturales y políticos que van mucho más allá de un simple cálculo entre el precio de un alquiler y el precio de un lote periférico.

Todo esto ha contribuido a que surjan y se consoliden formas de alojamiento promovidas no por el Estado ni por la iniciativa privada, sino por la sociedad, el llamado "alquiler doméstico", lo cual hace más complejo el actual subsistema de vivienda de bajo precio.

La oferta de vivienda de alquiler de bajo costo se ha dado por parte de colonos

arrendadores en áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación, donde bajo una lógica no capitalista se producen viviendas y cuartos de alquiler, por ello aunque la promoción inmobiliaria capitalista no está interesada en invertir en el submercado de alquiler para la población de bajos ingresos, y el inquilinato céntrico se haya reducido fuertemente de manera cuantitativa, se sigue generando este tipo de vivienda.

Dentro de esta lógica de producción, distribución y consumo de vivienda de alquiler de bajo costo se generan relaciones sociales, por lo que el alquiler más que una forma de tenencia se entiende como una relación social por medio de la cual se organizan otras formas de acceso a la vivienda, que no están consideradas dentro de las políticas habitacionales.

En este trabajo se analizó la intervención del Estado en vivienda en arrendamiento para señalar la necesidad de que se redefina el papel que desempeña en la problemática habitacional. Pues en una sociedad capitalista la vivienda cumple una doble función: 1) es un elemento fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo y, 2) es un medio para la producción de plusvalía y acumulación de capital;⁸⁸ por lo que la mayor o menor producción de viviendas no responde a los cambios en los niveles de necesidades de la población, sino que son las leyes del mercado las que determinan en gran parte la disponibilidad de esa mercancía. En este contexto, el sentido y características de la acción del Estado y las relaciones sociales que se generan son fundamentales, pues aunque su acción está encaminada a asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo como prerequisite para la acumulación de capital y reproducción del sistema, su intervención no es independiente de los factores que originan los problemas o contradicciones, la adopción de determinadas formas de participación son producto de la relación de fuerzas no sólo económicas y sociales, sino también políticas, que desempeñan un papel fundamental en la

⁸⁸ Schteingart, M. *La acción habitacional del Estado en México*, p. 59.

forma como se perfila la problemática, como se demostró a lo largo de este trabajo.

Con base en lo anterior, a través del análisis de la intervención del Estado en vivienda en arrendamiento, se debe complementar la hipótesis de la que se partió: “El Estado ha impulsado políticas de vivienda, para cumplir con los principios sociales de la Constitución Política de nuestro país y legitimarse, pero cualquier forma de intervención ya sea por medio de la legislación, la creación de instituciones, el establecimiento de programas, o bien una combinación de éstos, se ha basado, no en consideraciones sobre la situación de la población ante este requerimiento, aunque ello nunca se haya excluido del todo, sino en la obtención máxima de ganancias políticas con la menor inversión financiera”, y cuando la intervención implica una gran inversión económica que no asegura la obtención de ganancias políticas, se abandonan los programas.

Por otro lado, las políticas y programas de vivienda han sido sólo paliativos, no programas que responden a una política integral de vivienda, como sucedió con los decretos que afectaron la intervención en vivienda de arrendamiento, pues por un lado, el decreto de congelación de rentas (de 1948), que respondió a una situación política en particular, en la que se negoció con los trabajadores organizados esta concesión a cambio de no aumentar los salarios y se refería a los alquileres menores de \$300.- ubicados en el D.F., se aplicó a todas las viviendas construidas por el IMSS, como se pudo observar en el capítulo cuatro, lo cual hizo fracasar todo un proyecto institucional.

Por otro lado, se promulgó un decreto (en 1971) que sólo se dirigió a una unidad habitacional (Sahagún) para vender las viviendas a los trabajadores de una empresa,⁸⁹ y años más tarde (1981) se generalizó a todas las unidades construidas por el IMSS.

⁸⁹ Se puede suponer que este decreto también respondió a una situación particular. por lo que sería interesante saber cual fue la causa que motivó al Estado a promulgarlo

En conclusión se puede señalar que la falta de coherencia en la aplicación de decretos, unos globales y otros parciales, repercutió negativamente en esta situación, es decir, hay varias políticas que por no estar conectadas hacen fracasar todo un programa institucional.

A lo anterior hay que agregar que mientras la intervención es unilateral, la problemática es cada vez más compleja, por lo que el subsistema de vivienda de bajo costo queda fuera de las consideraciones del Estado, lo cual da cuenta de la imposibilidad de resolver la problemática habitacional a corto o mediano plazo.

De tal modo, la intervención estatal en vivienda es parte del proceso político, pues con frecuencia dicha intervención es producto de coaliciones y negociaciones entre los participantes, no de una adecuada planeación, se atiende a grupos organizados políticamente, no a población necesitada; por lo que los factores que explican la actuación del Estado se encuentra en la interacción de grupos sociales con éste, en el contexto de una cultura política específica, definida históricamente, en la que se ejerce el poder de manera particular.

En esta interacción, el poder se entiende más en términos de una relación que de una capacidad unilateral. Esta relación de poder se da entre grupos sociales y el Estado, pues la presión que los trabajadores organizados ejercían, demandando respuesta a sus necesidades y el rechazo hacia el IMSS porque les cobraba cuotas por darles un servicio que ya tenían, fue lo que obligó a construir las viviendas por medio del IMSS para legitimarlo.

A lo anterior se debe agregar el papel que desempeñan los organismos internacionales que también intervienen en la conformación de las políticas y las formas de intervención estatal. Pues así como el programa de construcción de viviendas para alquiler llevado a cabo en los años 50, respondió a recomendaciones de organismos internacionales, actualmente la política habitacional está delineada por ellos, lo cual desvincula aún más la intervención de la problemática.

Todos los elementos antes señalados se reconocen en la intervención del Estado en vivienda en arrendamiento, llevada a cabo en los años 50 por medio del IMSS (desarrollados en el capítulo IV). Al hacer el análisis de la situación que enmarca la acción, se encuentran como precedentes, por un lado, una necesidad del Estado por legitimarse: la presentación del llamado “Programa Social del PRI para obtener *confianza del pueblo*”, el 7 de febrero de 1953 en el que manifiesta que debe responder a las necesidades de los sectores que lo componen: obrero, campesino y popular; por otro, la recomendación de un organismo internacional: la visita del presidente del Consejo Interamericano Económico Social de la Organización de Estados Americanos, quien vino a anunciar la celebración de la X Asamblea de la Institución cuyo objetivo era buscar mecanismos para resolver el problema de la vivienda en todo el continente, proponiendo que las instituciones de seguridad social debían invertir sus reservas en programas de habitación popular.

A lo anterior, le siguió el anuncio de la inversión de las reservas del IMSS en la construcción de casas habitación, por instrucciones del entonces Presidente de la República, Adolfo Ruíz Cortines.

En torno de esta decisión se encuentran una serie de circunstancias que propician el hecho de que los grupos organizados intervengan directamente en la forma de operar el programa. Desde la instauración del Seguro Social, se manifestó un fuerte rechazo de los trabajadores organizados, quienes consideraban que la Ley lesionaba sus intereses económicos, pues se establecía la tributación inmediata sin que estuvieran organizados los servicios médicos, y que violaba el contrato colectivo de trabajo porque se les cobraría por un derecho que ya estaba incluido en su contrato con la empresa

Para entonces, los trabajadores organizados cobraron fuerza y capacidad de convocatoria congregados en la CTM y demandaban mayor respuesta por parte del gobierno. Dicha respuesta

fue factible canalizarla por medio del IMSS, pues los ingresos que captaba constituían una fuerte reserva financiera, por lo que se le consideró el organismo idóneo para atender las instrucciones del Presidente.

Para emprender el programa de construcción de vivienda para alquiler, se argumentó que la residencia del trabajador debería construirse dentro de su área de trabajo y se le debían proporcionar todos los servicios indispensables para constituir unidades habitacionales autónomas en las que el trabajador pudiera atender todas sus necesidades sin salir de ellas; sin embargo, este principio se desvió, pues en algunos casos se entregaron las viviendas a los sindicatos para que se encargaran de repartirlas, por lo que no se asignaron a los trabajadores que laboraban en zonas aledañas, sino a los miembros del sindicato encargado de asignarlas, con lo que se benefició a ciertos gremios.

Con la investigación realizada en la unidad de habitación Independencia, se corrobora lo anterior, pues de la población entrevistada el 23% eran trabajadores del Seguro Social, el 13% pertenecía al sindicato de cinematógrafos y sólo el 3% eran obreros de la fábrica "La Hormiga", para quienes se destinó originalmente, por ser una zona de trabajo aledaña a la unidad.

El abandono de la inversión se debió a que poco a poco las presiones financieras para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se fueron incrementando; los gastos administrativos sobrepasaron las previsiones, empezaron a generarse importes por pensiones, además el IMSS, antes que nada, debía cumplir con los principios para los cuales fue creado e invertir en unidades y servicios médicos; por ello se vio obligado a endeudarse y abandonar la construcción de viviendas.

De todo lo anterior se concluye que los objetivos planteados (construir viviendas para los trabajadores de zonas aledañas) para emprender la intervención del Estado en vivienda para arrendamiento, siguen vigentes; sin embargo, la legislación y los programas no respondieron a

una planeación ni a una política integral de vivienda, sino a situaciones particulares (demandas de los trabajadores y necesidad de legitimar al IMSS), lo cual provocó el fracaso del programa, pues una visión y planeación a largo plazo hubiera descartado a la institución, si se hubieran previsto los egresos que implicaría la naturaleza misma de su existencia.

Cabe añadir que el campo de acción del instituto rebasó sus posibilidades, pues mientras recibía ingresos para cubrir la seguridad social, que en un principio sólo contemplaba lo referente a servicios médicos, prestaciones en especie y en dinero, y pensiones, tuvo que ejercer egresos en los programas habitacionales y todo lo que implicaban: recreación, cultura y servicios complementarios que desembocaron en gastos administrativos excesivos; como contraparte, nunca se tuvo una recuperación porque las rentas que se cobraron se ajustaron a los decretos de congelación de las mismas (en 1948 se generalizaron, aunque buscaban apoyar a los inquilinos de viviendas precarias, principalmente del centro de la ciudad), provocando una disparidad entre los ingresos y los egresos que llevó al IMSS a una situación deficitaria, pues constituyeron una carga presupuestal y no una fuente de ingresos constantes como se propusieron al reglamentar las inversiones, lo cual explica la decisión de venderlas posteriormente.

Tampoco fue redituable para el Estado porque tomó a la vivienda como arma política, en un momento en que no contaba con otras formas más atractivas para conseguir apoyo.

Por ello, aunque para la población a la que se le asignó vivienda fue una alternativa que satisfizo sus necesidades, rebasando, incluso, sus expectativas, como fue el caso de los habitantes de la unidad Independencia, el número de beneficiados fue reducido y las viviendas no fueron asignadas respondiendo a los más necesitados, sino a los trabajadores organizados.

Ahora bien, como se ha visto, la vivienda en arrendamiento de bajo costo siempre tendrá demanda, por lo que es necesario que el Estado replantee su función y formas de intervención, si consideramos que la inversión en este tipo de vivienda, es el menos redituable de los negocios

inmobiliarios por lo que no interesa a la iniciativa privada, lo que implica modificar su política habitacional para promover este tipo de alojamiento y canalizar recursos que permitan contar con mejores condiciones de habitación, es decir, se debe tomar en cuenta el papel que desempeña el "alquiler doméstico", pues no se ha evaluado su importancia.

Con base en lo expuesto anteriormente se prevé que la problemática habitacional se tomará más aguda con la forma de intervención estatal vigente pues con la consolidación del modelo "neoliberal" desde la década de los ochenta, se llevaron a cabo ajustes estructurales impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países en vías de desarrollo. A partir de entonces, se redefine el papel del Estado, argumentando que ha sido ineficiente en su intervención en la sociedad, por lo que se habla de una "crisis generalizada del sistema capitalista", caracterizada por el aumento de demandas sociales, económicas y políticas, déficits fiscales, endeudamiento, problemas de gobernabilidad y presiones externas.

Los ajustes afectaron el marco institucional, es decir, la estructura organizativa y las funciones públicas y privadas. Se implantaron políticas económicas para limitar las funciones del Estado e impulsar la acción del mercado (iniciativa privada); se instrumentaron reformas por medio de la privatización y la desregulación. En nuestro país, esta política se impulsa durante el gobierno de De la Madrid y se consolida con el de Salinas.

La política de vivienda como parte de la política pública experimentó cambios: de una forma esencialmente pública de aprovisionamiento de vivienda, pasa a otra principalmente privada, reorientando el papel de algunos organismos de vivienda, que se transforman en entes financieros, desmantelando otros y facilitando la participación de los sectores privados de la banca y la construcción.

Para ello, se llevan a cabo acciones de desregulación de la política de vivienda: reformas institucionales, reacomodo organizativo y desarrollo de un nuevo sistema financiero,

predominantemente privado, cuyo principio es la liberalización de las condiciones crediticias.

A partir de estos postulados, el Estado deja de ser promotor y se declara “ente financiero”, pues tiene una visión parcial de la problemática, considera que no se ha alcanzado el nivel de resolución de las necesidades habitacionales debido a “insuficiente oferta de tierra apta para la vivienda; altos costos de construcción; reducida participación del sistema financiero; baja inversión de capital en arrendamiento; complejos y costosos trámites en el proceso y regulación de la vivienda; cargas por impuestos, derechos y aprovechamiento sobre la urbanización, edificación y escrituración de la vivienda de interés social y popular que limitan su oferta”.⁹⁰

Si analizamos esta aseveración podemos establecer que responden a una explicación y tratamiento del problema desde un punto de vista “neoliberal” que no da cuenta del origen de la problemática, pues la preocupación radica en las limitaciones por el lado de la oferta, atribuidas a la baja participación del capital privado y a las trabas derivadas de la intervención estatal, sin tomar en cuenta las limitaciones por el lado de la demanda, entre las que se pueden mencionar bajo poder adquisitivo, altas tasas de desempleo y subempleo e inestabilidad laboral, especulación del suelo urbano, altos costos de producción, intermediación comercial, elevadas tasas de interés bancario, etc., que impiden a la mayoría de la población constituirse como “sujetos de crédito” para adquirir una vivienda en propiedad.

En suma, el Estado debe reconsiderar su papel en la política habitacional porque directa e indirectamente, juega un papel importante en la forma de producción y circulación de vivienda.

⁹⁰ Estos elementos se encuentran en los diarios del día 21 de octubre de 1992, donde se hace referencia al acto en el que el presidente Sahas de Gortari puso en marcha el Programa de Fomento y Desregulación de la Vivienda, el día anterior, con lo que se institucionaliza la política neoliberal en el sector vivienda.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aldrete Haas, José A.
La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988, Alianza Editorial, 1991.
- Araud, Christian.
La construcción de vivienda y el empleo en México, COLMEX, 1975.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
Conjuntos habitacionales en la ciudad de México. Programa buena vivienda, BANOBRAS, 1970.
- Bassols, Angel y Gloria González Salazar (coord.)
Zona metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político, IIEc-UNAM, 1993.
- Manuel Castells (comp.)
Estructura de clases y políticas urbanas en América Latina, Ediciones SIAP, Argentina, 1974
- Cisneros Sosa, Armando.
La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976), UAM-Iztapalapa, 1993.
- Connolly, Priscila.
Las Políticas Habitacionales del Estado, Centro Operacional de Vivienda (COPEVI), Volúmen III, 1977
- ___y Gustavo Romero. *El mercado de la vivienda en México*, COPEVI, 1975.
- ___y Emilio Duahu. *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, CENVI, UAM-A, 1991.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).
Necesidades esenciales en México: Vivienda, tomo 3, Siglo XXI, 1982.
- Coulomb, René (Coord.).
Inquilinato y vivienda compartida en América Latina (cinco colonias populares de la ciudad de México), Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. (CENVI), 1990.
- ___¿Todos propietarios? *Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*,

CENVI, 1990.

Eckstein, Susan.

El Estado y la pobreza urbana en México, México, Siglo XXI, 1982.

García Cruz, Miguel.

La seguridad social en México. Programa Nacional de Construcción de Unidades Médicas, Sociales y Administrativas. 1958-1964, Tomo I y II, COSTA-AMIC Editor, México, 1972.

Garza, Gustavo (Comp).

Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988, El Colegio de México, 1989.

Gómez Domínguez Pablo y A. Cortés Guzmán.

Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México. Ensayos e investigaciones sobre el desarrollo económico de México, Nacional Financiera, México, 1987.

González Salazar, Gloria y Alejandro Méndez.

El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación, IIEc-UNAM, 1990.

Hiernaux, Daniel.

Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana, Centro de Ecodesarrollo, 1986.

INFONAVIT.

Investigación de necesidades y demandas de vivienda, Coordinación de Promoción Social, oficina de investigación social del INFONAVIT, México, 1979.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

40 años de historia, IMSS, México, 1983.

___ *El séguro social en México*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1943.

___ *Investigación de vivienda en 11 ciudades del país*, México, 1967.

___ *Unidades de vivienda del IMSS*, Banco Nacional de Transportes, 1964.

Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).

Cinco encuestas reales sobre vivienda en el ejido, México, 1964.

___ *Colonias proletarias: problemas y soluciones*, México, 1958.

___ *Herradura de tugurios: problemas y soluciones*, INV, 1958.

- ___ *Investigación nacional de la vivienda mexicana. 1962-1963*, México, 1963.
- ___ *La vivienda popular. Problemas y soluciones*, México, 1958.
- ___ *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, UAM-Xochimilco, 1989.
- Leal de Araujo, Lucila.
Aspectos económicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, Cuadernos Americanos, 1966.
- Legorreta, Jorge.
La autoconstrucción de vivienda en México, Centro de Ecodesarrollo, 1984.
- ___ *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, 1983.
- Lezama, José Luis.
Teoría Social. Espacio y Ciudad, COLMEX, 1993.
- Liberman, Carlos Fidel.
Elementos de renta urbana: los fraccionamientos, UAM-GERNIKA, México, 1988.
- Lojkine, Jean.
El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Siglo XXI, 1981.
- López López, Jesús E.
Procedimiento y recursos ante el IMSS, Editorial del Valle de México, 1980.
- Michel, Marco Antonio (coord.)
Procesos habitacionales en la ciudad de México, UAM-SEDUE, México, 1988.
- Negrete, María Eugenia, *et. al.*
Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México, COLMEX, 1993.
- Offe, Claus.
Contradicciones en el Estado de bienestar, Alianza Universidad, España, 1990.
- Perló, Manuel
Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo, IIS-UNAM, Cuadernos de Investigación Social, núm. 3, 1981.
- Pezeu-Massabuau, Jaques
La Vivienda como espacio social, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Portillo Alvaro, J.

El arrendamiento de vivienda en la ciudad de México, UAM-Iztapalapa, 1984.

Pradilla Cobos, Emilio (Comp.)

Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, UAM-Xochimilco, 1982

___ *Expansión de la mancha urbana*, Asamblea de Representantes del D.F., UAM-DDF, 1990.

___ *Capital, estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, 1987

___ *El Proceso de Producción, intercambio y consumo de la vivienda. Notas para la elaboración de un esquema teórico de análisis del problema de la vivienda*, Bogotá, 1974.

Rebolledo, Octavio.

La situación habitacional en la zona de Orizaba, Veracruz (Tesis), El Colegio de México, 1985.

Salina de Gortari, Carlos

Vivienda, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, México, 1988.

SEDUE

Compendio de disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano y vivienda, SEDUE, México, 1985.

Scott, Ian.

Urban and spatial development in Mexico, A World Bank Publication. 1982.

Schteingart, Martha

Espacio y vivienda en la ciudad de México, El Colegio de México, 1991.

___ y Garza, Gustavo, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, 1978.

___ *La renta del suelo urbano*, COLMEX, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1992.

___ *Los productores del espacio habitable. Estado empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, 1989

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda.

Programa Financiero de Vivienda. Evaluación y Proyección, México, 1970.

Singer, Paul.

Economía política de la urbanización, Siglo XXI

Terrazas, Oscar y Preciat, Eduardo (Coord.)

Estructura territorial de la ciudad de México, Colección Desarrollo Urbano. Desafíos de una gran metrópoli, PLaza y Valdés, México, 1988.

- Topalov, Christian.
Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos, Siglo XXI de España Editores SA., España, 1984.
- Trejo Luis Manuel.
El problema de la vivienda en México, Fondo de Cultura Económica, Archivo del Fondo, no. 15, 1974
- Unikel, Luis
El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, 1978.
- Universidad Autónoma Metropolitana.
Significación social de la política de vivienda: el caso del INFONAVIT, UAM-A, 1976.
- Ward, Peter
México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano, Editorial Patria, 1991.
- Zicardi, Alicia.
Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción, IIS-UNAM. México, 1990.

HEMEROGRAFÍA.

- Azuela, Antonio.
 "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular", *Estudios Demográficos y Urbanos*. vol. 2, núm. 1, COLMEX, 1987.
- ___y Emilio Duhau, "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica*, núm. 4, UAM-A, 1987
- Bassols R. Mario.
 "La dinámica urbana en México: tradición y cambio", *Problemas del Desarrollo*, No. 91, oct-dic 1992, IIEc-UNAM
- Bernaldo de Quiros, Juan.
 "Antecedentes de la seguridad social", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, No. 54, oct-dic 1968, FCPyS-UNAM.
- Bolis, Guillermo.
 "Efectos del sismo sobre la vivienda de alquiler", *Revista Mexicana de Sociología*, vol XLVIII No. 2, abr-jun 1986, FCPyS-UNAM.

- Castells, Manuel.
"Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano" *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, oct-dic., 1977.
- Connolly, Priscilla
"La política habitacional después de los sismos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, 1987.
- Coulomb, Rene.
"La vivienda de alquiler en las áreas de reciente urbanización", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. VI, núm. 15, UAM-A, 1985.
- Duhau, Emilio
"La formación de una política social: el caso el Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, COLMEX, 1987.
- Enriquez Fuentes, Elena.
"Se busca casa", *Macrópolis*, año 2, No. 73, 9 de agosto de 1993.
- García Cavazos, Alma del Rosario.
"Una evaluación de la vivienda en condominio: el caso de Monterrey", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. VI, No. 1, enero-abril 1991.
- García Peralta, Beatriz
"La lógica de las grandes acciones inmobiliarias en la ciudad de Querétaro", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 3, 1986.
- Guardia Butron, Fernando.
"La situación de la vivienda popular en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXIV No. 94, abril-junio, 1991.
- Ibañez Zaldívar, Abel.
"Los programas del Fideicomiso Casa Propia", *Textos, Publicación Mensual de la Fundación D.F. Cambio XXI*, No. 7, vol 2, 1993.
- Iracheta, Alfonso.
"Metropolización. Política urbana en la ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, ene-abr, 1988.
- Legorreta, Jorge.
"Rentas inmobiliarias y mercado del suelo en las periferias urbanas", *Ciudades*, No. 1 ene-mar, 1989.
- Massolo, Alejandra.

"Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, 1986.

Monjarás Moreno, Jorge A.

"Ciudad de México el rompecabezas urbano", *Expansión*, vol. 25, No. 613, abril, 1993.

Perló, Manuel.

¿Deben terminarse los subsidios?, *DEMOS Carta Demográfica sobre México*, No. 31, 1989.

Pozas, María de los Angeles.

"Burocracia y vivienda en Monterrey", *Ciudades*, No. 3, jul-sep, 1989.

Schteingart, Martha.

"El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol.34, núm. 8, agosto, 1984.

_____"Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México", *Demografía y Economía*, vol. 8, núm. 4, 1979.

Tamayo, Sergio.

"El Programa de Renovación Habitacional Popular" *Ciudades*, No. 1, ene-mar, 1989.

Vainer Girs, Enrique.

"La vivienda en el Distrito Federal y el Estado de México." *Textos, Publicación Mensual de la Fundación D.F. Cambio XXI*, No. 7, vol 2, 1993.

Zicardi, Alicia y Carlos Fidel.

"De cal y canto. Apuntes sobre la industria de la construcción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, núm. 123, 1986.

_____"Políticas de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, 1986.

____y Arturo Mier y Terán,"Autoconstrucción y acción pública", *Vivienda*, vol. 10, núm 1, enero-junio, 1985.

El Universal, México, D F. 3 y 4 de febrero de 1953.

Diario Oficial, 2 de agosto de 1956, 2 de junio de 1982.

Excelsior, 21 de octubre de 1992.

La Jornada, 21 de octubre de 1992.

V. DOCUMENTOS

IMSS

Archivo histórico del IMSS. Síntesis de información periodística institucional, . años 1953 y 1956.

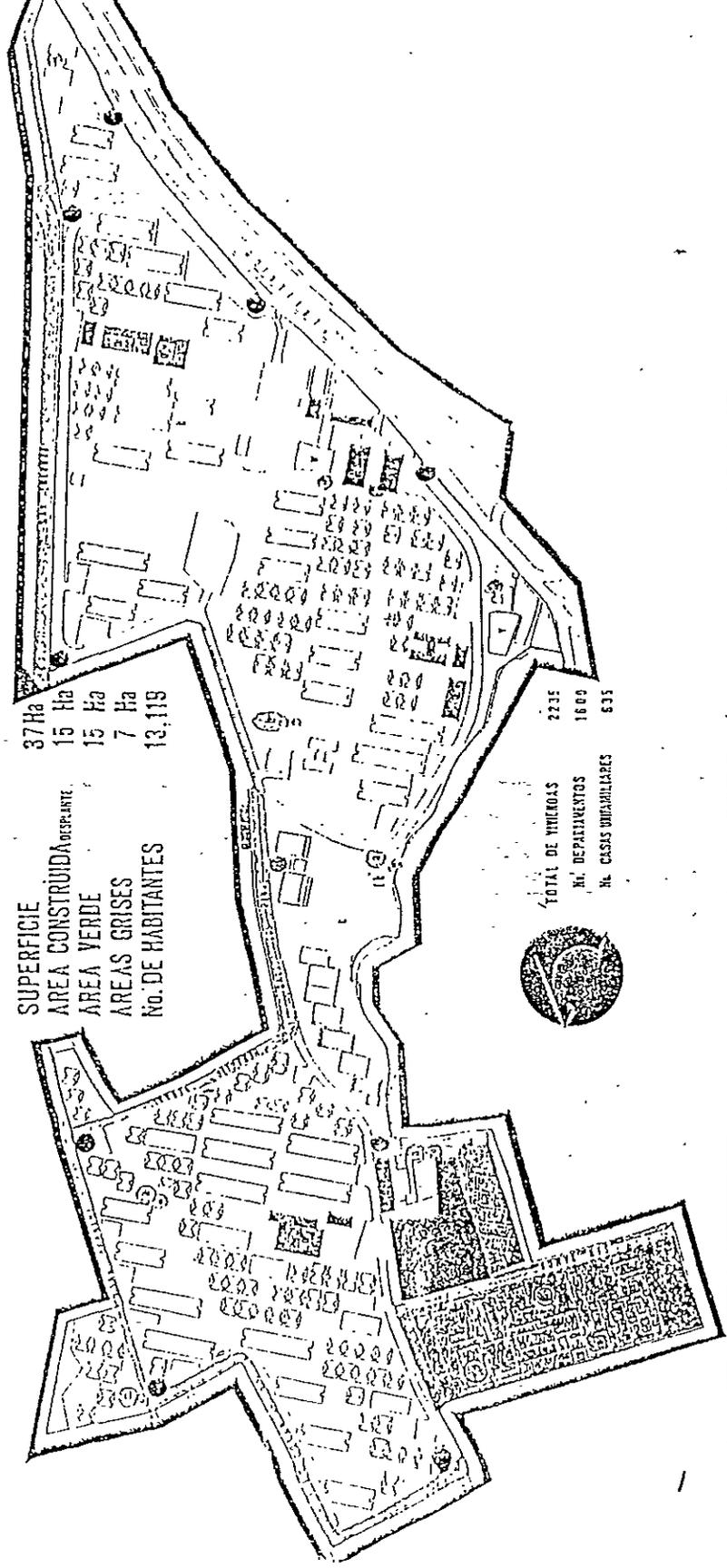
Informes de los directores a la Asamblea General. 1952-1963, Secretaría General del IMSS, 1964.

Manual operativo de mantenimiento, Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso. (s.f.)

Anexos

1. Mapa de la Unidad Independencia
2. Copia del contrato de arrendamiento
3. Tabla de Números aleatorios con la selección de las viviendas encuestadas
4. Formato de Encuesta
5. Guión para la entrevista

UNIDAD HABITACIONAL INDEPENDENCIA



SUPERFICIE 37 Ha
 AREA CONSTRUIDA DE PLANTE 15 Ha
 AREA VERDE 15 Ha
 AREAS GRISAS 7 Ha
 No. DE HABITANTES 13,119

TOTAL DE VIVIENDAS 2235
 N.º DE DEPARTAMENTOS 1800
 N.º CASAS UNIFAMILIARES 635



FIDEICOMISO DE UNIDADES HABITACIONALES I.M.S.S.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO QUE CELEBRAN EL FIDEICOMISO DE UNIDADES HABITACIONALES I.M.S.S. (EL FIDEICOMISO), REPRESENTADO POR EL DIRECTOR TECNICO DEL PROPIO FIDEICOMISO, SEÑOR Y EL (LA) (EL ARRENDATARIO), DE CONFORMIDAD A LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.

DECLARACIONES

PRIMERA.- Declara el FIDEICOMISO que:

a) Se constituyó un Fideicomiso, fungiendo como institución fiduciaria el Banco Obrero, S.A., cuyo objeto es la venta de las casas y departamentos de las Unidades Habitacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

b) El Comité Técnico del FIDEICOMISO ha autorizado el arrendamiento de las casas o departamentos de las Unidades Habitacionales cuando el ocupante no tenga interés en la adquisición mediante compra venta.

c) Que ante la fé del Notario Público número 4 de Tlalnepan - tla, Estado de México, licenciado Antonio Maluf Gallardo, el Banco Obrero, S.A., Institución de Banca Múltiple, otorgó al Director Técnico del Fideicomiso poder para pleitos y cobranzas y actos de administración con todas las facultades Generales y Especiales número 11,523, volumen 213, año 1965.

d) Tomando en consideración que dichas Unidades Habitacionales fueron construidas para beneficio de las clases sociales de menores recursos económicos, el Comité Técnico del FIDEICOMISO ha señalado políticas de arrendamiento que beneficien en particular a aquellos ocupantes que por su condición personal o escasos recursos no puedan adquirir por compra-venta las casas o departamentos.

SEGUNDA.- Por su parte, declara el arrendatario que es su voluntad continuar arrendando la vivienda que actualmente ocupa en la Unidad habitacional en los términos y condiciones que se fijan en este contrato.

Conformes las partes en las declaraciones anteriores, celebran el presente Contrato, de acuerdo a las siguientes

CLAUSULAS

PRIMERA.- El Fideicomiso da en arrendamiento al Arrendatario la casa (departamento) número



2.

de la Unidad Habitacional

ubicada en

SEGUNDA.- El Arrendatario pagará al Arrendador o a quien sus derechos represente, por mes, la cantidad de _____
 (en el domicilio del Arrendador, ubicado en la Administración de la Unidad Habitacional de que se trate, o en cualesquiera de las sucursales del Banco Obrero, S.A., debiendo hacerse el pago dentro de los quince primeros días de cada mes. Toda mensualidad será pagada íntegra aún cuando el Arrendatario ocupe la localidad parte del mes. (Artículo 2399, 2425 Fracción Primera, 2427, 2429, 2452 del Código Civil del Distrito Federal).

TERCERA.- Las partes convienen expresamente que el importe de la renta fijada en la Cláusula anterior se modificará cada año en los porcentajes siguientes:

- a) El 50% del primer incremento porcentual anual fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos al salario mínimo general cuando la renta mensual sea inferior al 50% del monto del salario mínimo diario.
- b) El 66% del primer incremento porcentual anual fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos al salario mínimo general cuando la renta mensual fluctúe entre el 50 y el 100% del salario mínimo diario.
- c) El 76% del primer incremento porcentual anual fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos al salario mínimo general, cuando la renta mensual sea superior al 100% del salario mínimo diario.

CUARTA.- En los casos de jubilados, pensionados, viudas y esposas que acrediten legalmente el abandono de su cónyuge y que no opten por la compra de su vivienda, el Fideicomiso les respetará las condiciones que establece el Contrato de Arrendamiento celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, hasta su muerte o bien hasta en tanto las viudas o esposas abandonadas no contraigan nuevas nupcias o entren en concubinato, caso en el cual, se celebrará nuevo contrato. Para los efectos del incremento anual de renta y en el supuesto de que las condiciones personales del Arrendatario sean las descritas en el párrafo anterior, el Fideicomiso otorgará subsidio equivalente a tal incremento.



QUINTA.- Acepta el Arrendador en subsidiar igualmente el incremento al monto anual de la renta, a partir de que el Arrendatario demuestre fehacientemente haber obtenido el estado de jubilado, pensionado o bien, para su viuda en el caso que hubiere fallecido éste. Asimismo, tratándose de suscripciones de contratos que sustituyan a los celebrados por los Arrendatarios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Arrendador reconoce el tiempo que estuvieron vigentes tales instrumentos.

SEXTA.- La muerte del titular del contrato no extingue el mismo y sus derechos pasarán a sus causahabientes en los términos de la Ley, modificándose las condiciones del mismo únicamente por lo que se refiere al importe de las rentas, al tiempo en que éstas deben incrementarse.

SEPTIMA.- El Arrendatario se obliga a pagar por su exclusiva cuenta, los servicios de energía eléctrica, gas y agua que consuma, a la empresa o persona que los surta. En el supuesto de que continuara al Fideicomiso cubriendo alguno de estos servicios, por no estar instalados aún medidores por casa habitación, el Arrendatario le reembolsará a él los importes.

OCTAVA.- No podrá el Arrendatario retener la renta en ningún caso, ni bajo ningún título judicial o extrajudicialmente; en caso de hacerlo, será causa suficiente para exigir la terminación del contrato o para promover el desahucio respectivo.

NOVENA.- El término del arrendamiento es OBLIGATORIO para ambas partes hasta el 30 de noviembre de 1988. El Arrendatario de conformidad al cálculo de incremento de la renta establecido en la cláusula Tercera, pagará el aumento de renta anual correspondiente, durante la vigencia del contrato. Una vez concluido este lapso, la prórroga operará automáticamente sin necesidad de previo aviso, aplicándose los incrementos de renta señalados en la cláusula Tercera del Contrato, el cual sólo podrá darse por terminado por acuerdo de las partes.

DECIMA.- La localidad arrendada será exclusivamente para casa habitación.

DECIMA PRIMERA.- Queda expresamente pactado que el Arrendatario no podrá, sin consentimiento del Arrendador, manifestado por escrito:



4.

a) Realizar obras o variar la forma de la localidad arrendada cualquiera que sea su naturaleza.

b) Instalar anuncios interiores y exteriores.

c) Subarrendar en cualquier forma, ceder todo o en parte la - localidad arrendada.

En caso de que el Arrendatario infrinja o viole alguna o varias de las prohibiciones anteriores, el Arrendador tendrá derecho a exigir la terminación del Contrato y además el pago de daños y perjuicios.

DECIMA SEGUNDA.- El Arrendador tendrá derecho a exigir la terminación de este Contrato por las siguientes causas:

a) Por abandono de la localidad arrendada.

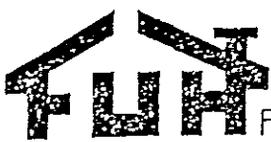
b) Por falta de pago de tres meses de renta consecutivos.

c) Por mal uso que el Arrendatario dé a la vivienda o la comisión de algún delito o faltas en perjuicio de la comunidad habitante y que realice el titular del Contrato, o familiares que habiten con él la vivienda.

DECIMA TERCERA.- Las partes convienen expresamente que, tomando en consideración que la vivienda objeto de este Contrato, forma parte de un condominio constituido por el núcleo habitacional, los gastos de mantenimiento de áreas comunes se cubrirán en 40% por el Arrendatario y en 60% por el Fideicomiso, hasta el 30 de noviembre de 1988.

DECIMA CUARTA.- Las partes se obligan a respetar y aceptar lo dispuesto por el Reglamento de Condómines correspondiente e Interno, así como las decisiones que éstos adopten en Asamblea, tomando en cuenta que el Arrendador cederá su derecho de voz y voto a los inquilinos que se encuentren regulares en su relación contractual con el Fideicomiso.

DECIMA QUINTA.- El presente Contrato terminará por acuerdo de las partes. En caso de fallecimiento del titular del Contrato, el Arrendador regularizará la vivienda a sus legítimos causahabientes en términos de la Ley.



DECIMA SEXTA.- Para los efectos del artículo 2448L del Código Civil para el Distrito Federal aplicable en materia federal, se agrega al presente Contrato el documento anexo que contiene los artículos correspondientes al Capítulo IV de dicho Código.

DECIMA SEPTIMA.- Las partes se someten a la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad de México, Distrito Federal, para todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento de este Contrato, renunciando expresamente al fuero de su domicilio actual o futuro, siendo opcional para el Arrendador ejercitar las acciones judiciales que pudieran derivarse de este Contrato ante los tribunales antes referidos o los que resulten competentes por razón de lugar de ubicación del inmueble arrendado.

Para todos los efectos de este Contrato, se establece como domicilio legal del Arrendatario, el de la vivienda arrendada y el del Arrendador el de Leibnitz número 11, 2o. piso, México, Distrito Federal.

DECIMA OCTAVA.- Este Contrato se extiende por cuádruplicado y las partes contratantes manifiestan estar perfectamente enteradas del contenido y alcance de todas y cada una de las cláusulas anteriores. Lo firman de conformidad y están de acuerdo en que empezará a regir a partir de su fecha.

México, D.F., a de

- - - de 19



EL ARRENDATARIO

EL ARRENDADOR

Tabla 3.1

Números aleatorios

16 99 41	99 56 31	28 76 26	73 19 15	57 44 94
43 34 83	23 42 99	06 39 84	31 61 29	39 99 99
75 61 18	80 72 61	42 89 22	99 28 05	07 47 07
10 30 57	40 79 30	65 93 49	42 75 51	19 54 93
81 28 33	05 75 61	21 33 19	36 05 37	30 84 80
78 53 31	66 07 92	02 98 59	71 79 85	35 10 66
72 15 95	21 55 17	89 53 16	56 69 09	40 91 40
12 45 96	72 44 26	82 09 42	12 61 62	55 05 41
32 47 05	82 59 05	62 75 24	36 84 19	11 21 43
15 43 91	52 51 78	58 99 04	03 75 71	34 50 75
80 13 31	30 09 65	32 06 21	28 93 23	13 08 42
59 94 08	38 68 75	20 90 19	78 48 34	58 17 11
62 26 89	09 89 13	27 30 01	31 43 47	21 58 65
36 18 06	08 14 55	62 84 68	78 16 59	22 63 76
83 55 66	36 27 51	28 55 48	41 74 80	03 94 39
37 72 86	68 78 75	47 51 41	76 77 04	50 65 67
60 83 53	77 48 13	81 62 79	93 64 22	98 46 95
19 63 11	54 88 95	27 69 08	85 39 27	27 81 68
92 57 48	11 69 88	47 30 38	47 84 69	43 62 78
88 07 20	65 91 35	05 53 18	61 92 33	65 08 73

Cuestionario aplicado a los habitantes de la unidad de habitación Independencia

Fecha: _____

Domicilio: _____

1. ¿Cuántos tiempo tiene viviendo aquí?

2. ¿La vivienda es propia o es rentada?

P

R

3. ¿Cuántos miembros componen la familia?

4. ¿Cuál es la ocupación principal del jefe de familia?

Observaciones:

Guión para la entrevista a personas que viven en la Unidad Independencia desde los años sesenta

¿Dónde vivía antes de venirse a vivir aquí?

¿Rentaba o era casa propia?

¿Dónde trabajaba, cuando le asignaron su casa en esta unidad?

¿Quién le ayudó para que le asignaran una vivienda aquí?

¿Cuáles eran los requisitos para alquilar una vivienda en esta unidad?

¿Porqué prefirió rentar y no comprar un terreno en la periferia de la ciudad?

¿Cómo son las condiciones de habitabilidad (seguridad, limpia, mantenimiento y servicios) antes y ahora?

¿Cuáles son los requisitos para ser propietarios?

¿Quién asignó los precios de las viviendas?

¿Cree que el gobierno debería construir más casas para rentar?