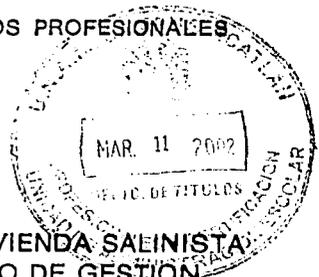




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



LA POLITICA PUBLICA DE VIVIENDA SALINISTA COMO MODERNO METODO DE GESTION INTERGUBERNAMENTAL. EL CASO DE LA CONCERTACION CON EL MUP DEL D. F.

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A I VELIA CECILIA DE LA O SANTILLAN

ASESOR: MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA





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.

**A mis padres: a quienes debo lo que soy**

**A Xavier: mi querido compañero de media vida**

**A Víctor: tu apoyo y amor son mi mayor aliento**

**A Renata y bebé: a quienes aspiro a dar un buen ejemplo**

**A mis amigos.**

**A Miguel: gracias**

**A los profesores y compañeros del seminario de tesina.**

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO 1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

1.1 Marco Conceptual	9
1.1.1 Estado y Administración Pública	9
1.1.2 Implantación de Políticas Públicas	12
1.1.3 La Ciudad y lo Urbano	13
1.1.4 La Sociedad Civil y las Organizaciones Civiles	15
1.1.5 Políticas Públicas	16
1.1.6 Análisis de Políticas Públicas	17
1.2 Antecedentes	19
1.2.1 La Revolución Mexicana y su impacto en la vivienda (1910–1958)	19
1.2.1.1 Los precursores	20
1.2.1.2 La etapa de la inestabilidad política y la etapa de la estabilización (1917-1950)	22
1.2.1.3 Las primeras acciones del Gobierno Federal y la Administración Pública en el proceso de la vivienda	23
1.2.2 La etapa de la transformación económica y del reacomodo social (1950 – 1970)	25
1.2.2.1 El Desarrollo económico y las migraciones internas	25
1.2.2.2 Fortalecimiento de la acción estatal en el proceso de vivienda	27
1.2.3 El agotamiento de un modelo de desarrollo y etapa de crisis (1970 – 1988)	31
1.2.3.1 El surgimiento de una política de vivienda integral	34

### CAPITULO 2. LA POLÍTICA DE VIVIENDA INNOVADORA

2.1 La problemática en materia de vivienda después de los sismos de 1985	36
2.2 El Diagnóstico	39
2.2.1 Los objetivos y las estrategias	41
2.3 Las nuevas políticas de vivienda: una alternativa innovadora de implantación	42
2.3.1 Los documentos base	44
2.3.2 El Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994	46

<b>2.4 Los actores del programa</b>	<b>48</b>
2.4.1 La Secretaría de Desarrollo Social	48
2.4.2 Los Organismos Públicos de Vivienda	52
2.4.3 El sistema Bancario y Financiero	54
2.4.4 La Sociedad Civil	56
<b>CAPITULO 3. EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR (MUP)</b>	
3.1 Antecedentes del MUP	59
3.2 Características del MUP	63
3.3 Demandas	64
3.4 Efectos urbanos y públicos	65
3.5 Cultura Política	67
3.6 Organización	69
3.7 El Movimiento Urbano Popular después de los sismos de 1985	71
<b>CAPITULO 4 GOBIERNO DEL D.D.F. CONCERTACIÓN PARA LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA 1993.</b>	
4.1 Panorama Político y de Vivienda en el D.F. en 1990	76
4.2 Concertación para el Programa de Vivienda 1993	78
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>84</b>
<b>PROPUESTA</b>	<b>95</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	

## INTRODUCCION

La problemática de vivienda es un asunto prioritario en nuestro país; este, y otros temas de gran interés social como la educación, seguridad pública y servicios básicos, han estado incluidos de manera permanente en nuestra agenda nacional, independientemente de la coyuntura política que se esté viviendo.

La evolución del problema de la vivienda en México, y el acelerado crecimiento del rezago en la materia, ha estado íntimamente ligado a los procesos de desarrollo económico, político y social; y el aspecto social ha estado determinado permanentemente por los constantes desplazamientos migratorios campo-ciudad.

Esta última característica ha convertido a la problemática de vivienda en un asunto fundamentalmente de carácter urbano, en la que los sectores sociales más desprotegidos han tomado parte de una lucha incesante e interminable en la búsqueda de los factores materiales indispensables para su supervivencia y reproducción en sociedad.

El grueso de la problemática de vivienda se ha convertido paulatinamente en un asunto propio de las grandes ciudades, fundamentalmente de la ciudad de México, que es la más grande del país y una de las más grandes del mundo.

Incluso en el Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994 se hizo hincapié en que durante ese periodo sería necesario que los sectores público – social y privado edificaran poco más de un millón 390 mil nuevas viviendas en condiciones adecuadas de habitabilidad para atender las necesidades derivadas del incremento poblacional y llevar a cabo un millón 542 mil acciones de mejoramiento sustancial de la vivienda existente con el objeto de evitar que se incrementara el rezago. Estas acciones se llevarían a cabo con mayor incidencia en las zonas metropolitanas, en las ciudades de la frontera norte y en los polos de desarrollo turístico e industrial, es decir en las áreas

fundamentalmente urbanas, pues ha sido en las ciudades donde se ha dado con mayor virulencia la demanda y la lucha por la vivienda, protagonizadas estas por los sectores más desprotegidos de la población, cuya organización en materia de autoconstrucción ha rebasado las acciones del estado en la materia.

A fin de enfrentar problemáticas como esta uno de los objetivos fundamentales del analista de políticas públicas en una sociedad democrática es la búsqueda y clasificación de aquellas alternativas de solución a la problemática nacional que siendo viables, representen una opción confiable y se caractericen por tener un amplio consenso entre la población afectada.

El presente trabajo hace un intento de rescatar la importancia de la concertación para un aparato gubernamental que ha ido abriendo paulatinamente sus canales de participación a la sociedad y que en plena etapa de democratización sería necesario institucionalizar como práctica cotidiana en la hechura e implantación de las políticas públicas de vivienda.

Para ello, se pretende hacer un estudio de la política pública de vivienda del sexenio salinista ( 1989 – 1994), que propone un modelo de implantación con una gran capacidad de gestión gubernamental.

En el capítulo uno, llamado **LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO**, se propone dar un panorama de los elementos conceptuales básicos que dan vida y forma a la implantación de política pública en general y del caso de la vivienda en lo particular, asimismo, una breve revisión del problema de la vivienda en nuestro país, partiendo de la que se considera la primera decisión gubernamental de carácter popular en materia de vivienda en la época postrevolucionaria, (1910-1958); la etapa de la transformación económica y el reacomodo social (1950 – 1970); y la etapa de agotamiento de un modelo de desarrollo y crisis (1970-1988); sus causas, los actores sociales afectados; y

la acción del gobierno para hacer frente a esta problemática, planes de acción, objetivos, prioridades, etc.

Lo anterior, nos permitirá dimensionar el porqué se propone el estudio de la implantación de la política pública de vivienda del sexenio Salinista escogido en el presente trabajo y su relevancia en la historia de la implantación de las políticas públicas de vivienda en México.

Cabe destacar, que entre necesidad y demanda de vivienda popular ha existido siempre un gran vacío, que no es más que la enorme y creciente insatisfacción de los sectores más necesitados de la población; la necesidad ha existido, pero por diversos motivos no se ha materializado la oferta de manera satisfactoria.

En el capítulo dos; LA POLÍTICA DE VIVIENDA INNOVADORA, se plantea que la política de vivienda (1989 - 1994) representa un giro cualitativo y un cambio fundamental en la estrategia de implantación y en el método de hechura de las políticas públicas de vivienda en nuestro país; me refiero aquí al modelo Bottom Up (de abajo-arriba) de implantación de política pública<sup>1</sup>

De acuerdo al presente trabajo, el giro definitivo a este esquema en México, no se da sino hasta fines de los ochenta, después de una etapa de crisis económica y de una urbanización acelerada que transformó a la capital de nuestro país en una de las urbes más grandes del mundo.

En este capítulo se presentará un panorama de la problemática específica de vivienda que tocó enfrentar al gobierno Salinista y de sus necesidades específicas. Nos referiremos a las políticas de vivienda de dicho sexenio y a los documentos básicos, actores y programas que regularon y pusieron en marcha su implantación.

---

<sup>1</sup> Este modelo es analizado por Rafael Bañón en su texto *Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales*, en Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997.

Es en este punto en el que se requiere dar contexto a la acción del movimiento urbano popular como autogestor de vivienda por excelencia en todo el país, que resaltaremos en el capítulo tres; **EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR.**

Este capítulo tiene como objetivo el resaltar la importancia del MUP como la organización social conductora por excelencia de la demanda urbana y de vivienda de los sectores sociales más desprotegidos del país.

Para ello, nos proponemos llevar a cabo una semblanza del MUP; sus antecedentes, características, forma de organización, demandas, efectos urbanos y políticos, cultura política, etc.

"El Movimiento Urbano Popular aparece como la acción colectiva de amplios sectores de la población en torno a la defensa y mejoramiento de sus condiciones materiales de vida, referidas fundamentalmente a su acceso al suelo urbano, la vivienda y los servicios y equipamientos colectivos, es decir, el consumo urbano indispensable para la reproducción social de estos sectores populares".<sup>2</sup>

Después de septiembre de 1985, y precisamente a raíz de los trágicos sismos entonces ocurridos, surgen nuevas y poderosas organizaciones del Movimiento Urbano Popular y nuevos tipos de problemática en materia de vivienda en el D.F., como la vivienda de alto riesgo, y la situación de los refugiados en campamentos, la demanda a este respecto es casi totalmente canalizada por el Movimiento Urbano Popular.

---

<sup>2</sup> Navarro, Bernardo y Moctezuma, Pedro en *La urbanización popular en la Ciudad de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989, p.80

En el capítulo cuatro; **GOBIERNO DEL D.D.F. CONCERTACIÓN PARA LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE VIVIENDA 1993**, se presentará un ejercicio concreto de concertación del gobierno capitalino con el MUP perredista, como un ejemplo práctico del funcionamiento de la política de vivienda Salinista en una fase de su implantación.

En este marco, se hará una referencia a la situación política y de vivienda prevaleciente en el D.F. al inicio del sexenio Salinista y se desglosará un documento de trabajo de la Dirección General de Vivienda del D.D.F. elaborado en 1992 por instrucciones del entonces Regente de la Ciudad, en el que se lleva a cabo un ejercicio de concertación con el MUP perredista para ser incluido en el Programa de Vivienda 1993 de dicha entidad.

Para dimensionar la situación política en el D.F., y la decisión de incorporar en el presente texto los resultados del ejercicio de concertación de la Dirección General de Vivienda del D.D.F. con las organizaciones sociales del MUP perredista, se hará una breve referencia al abierto rechazo expresado hacia las políticas y acciones del estado priista en el proceso electoral de julio de 1988 para elegir presidente de la república, diputados federales y senadores; en el que el partido en el poder sufrió un repudio, sobre todo en el D.F. y algunos de los municipios conurbados, al perder las elecciones; prevaleciendo el PRD como la principal fuerza política electoral en el D.F.

Siendo el PRD la principal fuerza política electoral en el D.F.; y constituyendo el MUP una amplísima porción de la base social de ese partido en dicha entidad y el representante por excelencia de la demanda social mayoritaria en materia de vivienda, se da dimensión a la necesidad del gobierno capitalino de atraer al electorado perdido por medio de su política de vivienda.

Lo anterior, aunado a la creciente fuerza política del principal enemigo político del PRI en ese entonces: el PRD; obliga al gobierno del D.F. a llevar a cabo una importante labor de concertación frente a las organizaciones perredistas del MUP.

Para efectos del presente trabajo, se rescatará un documento elaborado por la entonces Coordinación general de Reordenación Urbana y Vivienda del Departamento del Distrito Federal ( COGRUVI), en la que propone la puesta en marcha del programa de vivienda 1993, elaborado de manera conjunta con las organizaciones perredistas del Movimiento Urbano Popular.

Tomando en cuenta la situación de crisis económica cíclica en la que estuvo inmerso nuestro país sobre todo en los años ochenta, la gigantesca agenda institucional de asuntos prioritarios a resolver, y la limitada capacidad de recursos de todo tipo para poder enfrentarlos, no se pretende presentar a la concertación y la participación social como la estrategia de solución definitiva a la problemática de vivienda en nuestro país, sino como un ejercicio social de administración que requiere un esfuerzo por balancear estos elementos en el ámbito de la acción social y del proceso político, sumergiéndose como un actor más en el escenario de las causas, haciendo más factible la acción del estado frente a un determinado problema público, que en este caso es el de la vivienda.

En resumen, el gran tino que logra la implantación de este Programa Nacional de Vivienda y que lo hace singular con respecto a lo intentado con anterioridad, radica en la oportunidad activa que motiva la participación de la sociedad civil en materia de vivienda, que implicó un impulso sin parangón a la autogestión habitacional y una gran capacidad de concertación e interacción con la sociedad, lo que le permitió la flexibilidad suficiente para adaptarse a la coyuntura política del país en ese entonces, desarrollando así la potencialidad productiva de un sector de por sí creador de gran parte de la estructura habitacional en el país y particularmente en la Ciudad de México : EL Movimiento Urbano Popular.

Actualmente, aunque la demanda de vivienda no se encuentra tan politizada como en los 80s, continúa existiendo un enorme déficit sobre todo para los sectores populares; y ante la falta de una respuesta apropiada por parte del gobierno mexicano, estas necesidades aún son autosatisfechas por los grupos sociales a través de la autoconstrucción.

Los métodos de implantación de políticas públicas de vivienda del sexenio Salinista tuvieron el defecto de volverse coyunturales debido a la altamente politizada demanda que les tocó atender, y la participación de las organizaciones sociales sin un respeto estricto a la regulación existente en materia de desarrollo urbano redundó en la continuación del crecimiento anárquico del país; trataremos de superar estos factores en la propuesta del presente trabajo; sin embargo, no podemos negar un fuerte ejercicio de concertación por parte del gobierno federal, y de la misma por parte del gobierno del D.F. que podría ser retomado en parte, por los hacedores y analistas de políticas públicas de la actualidad, junto con otras medidas que se propondrán en el presente trabajo. Cuánto más, tratándose de un país que se precia de vivir en una etapa de plena transición democrática.

Por lo tanto; la hipótesis principal del presente trabajo se plantea cómo la política pública de vivienda del sexenio Salinista (1989-1994), propone un modelo de implantación modernizador cuya gran capacidad de atención a la demanda de vivienda le permitió implantar una política de estado no explícita de gestión intergubernamental con el MUP.

Los objetivos de este trabajo son los siguientes:

Hacer un estudio de cómo una política pública de vivienda con un modelo de implantación (abajo-arriba) cumplió con la función de administrar una demanda de vivienda popular sumamente politizada.

Proponer la implantación de un modelo de política pública (abajo-arriba) para enfrentar la problemática actual en materia de vivienda.

Destacar la importancia del MUP en el diseño y crecimiento de la estructura habitacional en México.

Destacar que la acción de la sociedad civil en la autogestión de vivienda – a través del MUP - rebasó paulatinamente la capacidad de gestión gubernamental en la materia.

Resaltar que la problemática de vivienda en nuestro país es fundamentalmente de carácter urbano.

Enfatizar la importancia de la visión e intereses políticos del implantador de política pública de vivienda; caso: D.F.

# CAP. 1 LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN MÉXICO

## 1.1 Marco Conceptual

### 1.1.1 Estado y Administración Pública

Para Rafael Bañón,<sup>3</sup> el concepto de Administración Pública está estrechamente vinculado al concepto de Estado en un sentido genérico, y en forma concreta al Sistema Político de Gobierno.

En un sentido concreto, existirían dos momentos en la evolución del estado y de los criterios de legitimidad administrativa; estos, se pueden observar en la evolución de las formas de intervención del Estado Mexicano para implantar la política de vivienda :

El primero corresponde al llamado Estado Liberal de Derecho, el cual reduce al mínimo su tamaño, para poder ejercer las funciones de soberanía, siempre con respeto a las libertades individuales y al principio de la libre concurrencia económica, que en un sentido genérico podríamos englobar dentro de lo que fue el Estado Policia.

En el caso del Estado Mexicano Postrevolucionario, sus primeras disposiciones en materia de vivienda fueron de carácter meramente jurídico; en un intento por superar la participación insuficiente del mercado habitacional privado en la generación de vivienda para los trabajadores.

“Como el estado existe para establecer la primacía de la ley frente a la arbitrariedad, y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, la administración al servir a este fin, fundamenta la justificación de su existencia en la defensa de lo universal y la garantiza

---

<sup>3</sup> Bañón, Rafael. *Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales* en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo, (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997, p. 33

mediante el poder ".<sup>4</sup> En el caso mexicano, la primera disposición nacional del Estado en materia de vivienda procura el aprovechamiento de la experiencia positiva e ideas de instancias que en plena etapa postrevolucionaria representaban a las voces más progresistas en cuanto a la vivienda popular; promoviendo que la ley de vivienda favoreciera a los sectores sociales más desprotegidos.

En dicho momento, La administración se definía de acuerdo a su propia personalidad jurídica.

El segundo momento de evolución del Estado y de legitimidad de la Administración Pública corresponde al desarrollo organizativo y funcional del Estado. Liberal de Derecho hasta el Estado—Providencia. Estado social de derecho o estado de bienestar: el Estado pasa de la postura de subordinación a la política a tener propia actividad al margen de los mandos legales. Se convierte de garantista de legalidad, a creador de legalidad en el plano reglamentario, pero principalmente se convierte en productor.

Su función social es redistributiva, de protección a los ciudadanos marginales y de prestación de servicios.

En el caso mexicano, a partir de 1925 el Estado inicia sus primeras acciones en el otorgamiento de créditos para la vivienda.

Después de la segunda guerra mundial se redefine el alcance del concepto de administración; y teniendo en cuenta que la justificación social del gasto público es la prestación de servicios de la administración, la definición de las formas pierde importancia, para dar paso a las técnicas organizativas que faciliten la consecución de fines.

---

<sup>4</sup> Ibid. P. 34

Coincidiendo con esta redefinición del concepto administrativo; es a partir de 1947 que el Estado Mexicano comienza a construir vivienda y crea órganos de atención y análisis de la demanda habitacional y problemática del sector, como el Instituto Nacional de Vivienda, o como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Edo. Méx. en 1970, o el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda (INDECO) en el D.F. en 1971, los cuales tenían atribuciones no solo para construir sino también para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra o expropiaciones de tierra para vivienda.

En este marco, surgen en los 70s el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); para 1976 se elabora el Plan Nacional de Vivienda 1977-1982, derivado del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio Echeverrista.

Con estas acciones en nuestro país, se buscó ampliar las fuentes de financiamiento, proponiéndose no solo construir, sino atender un cúmulo cada vez mayor de la demanda proveniente de los sectores de menores ingresos.

En estudios más recientes; para Joan Subirats,<sup>5</sup>el nuevo Estado, el Estado Social no se limita a salvaguardar un sistema autorregulado, sino que debe ser el regulador mismo del sistema social y ha de asumir la obligación de modificarlo a través de medidas indirectas o directas.

Este nuevo Estado basa su legitimidad en la eficacia de su actuación y la participación social, al igual que el Estado Omnipresente en el sentido genérico del concepto.

---

<sup>5</sup> Subirats, Joan , *Razones para un cambio de perspectivas en el estudio de la Administración Pública. El análisis de las políticas públicas* en : Análisis de las Políticas Públicas y eficacia de la administración , MAP, Madrid,1992.

En este Estado, las políticas públicas son el resultado de una definición de problemas conjunta entre gobierno y ciudadanos.

### **1.1.2 Implantación de Políticas Públicas**

Jesús Tamayo hace una clasificación de los modelos de implantación de políticas públicas <sup>6</sup>

- 1) Modelo Top Down (de arriba-abajo) y
- 2) Modelo Bottom Up (de abajo-arriba).

De acuerdo al Modelo Top Down, la Administración Pública al implantar la política pública cumple al pie de la letra y con sumisión las decisiones gubernamentales.

Se da una especialización absoluta de papeles, en los que la esfera burocrática actúa y la esfera política decide; aquí, la administración es totalmente dependiente de la política.

Pressman y Wildawsky (1984), consideran a la implantación como un proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados; para ellos la implantación es en definitiva un proceso, el cual es difícilmente distinguible de la decisión, porque en él se adoptan multitud de decisiones.

Como resultado, la implantación sería el conjunto de acciones a emprender para que ocurra la relación causal entre condiciones iniciales y resultados esperados.

---

<sup>6</sup> Tamayo, Jesús. *El Análisis de las Políticas Públicas* en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps). La Nueva Administración Pública. Madrid, 1997.

Para Bardach (1980), la implantación es como proceso de ensamblaje y el proceso de implantación de políticas públicas se caracteriza por ser eminentemente político; se trata de una sucesión de movimientos, juegos entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos.

El Modelo Bottom Up concibe a la implantación como aquello que ocurre cuando el ciudadano entra en contacto con la Administración Pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta.

Desde este punto de vista, los programas más complejos, y las políticas más ambiciosas se encuentran en manos del personal de ventanilla y del local, que resuelve en cada momento los defectos de formulación de la política, de los objetivos y de la implantación.

La implantación adquiere aquí una dimensión contingente, puesto que las capacidades de las distintas localidades donde ocurrirá y las características y demandas de los usuarios pueden ser muy variables.

La tesis principal del presente trabajo, pretende plantear a la política de vivienda del sexenio Salinista como modernizadora e incluyente, basándose en el giro fundamental que se da en ese sexenio hacia un Modelo de implantación Bottom Up (de abajo-arriba).

### **1.1.3 La Ciudad y lo Urbano**

Lograr la definición de lo urbano implica llevar a cabo una definición de la ciudad; una ciudad es una sociedad compleja, con una base geográfica restringida en relación con su volumen poblacional ; en la cual la concentración de las formas de trabajo no están consagradas a la agricultura, sino particularmente al comercio y a la industria <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Capcl. Horacio. *La Definición de lo Urbano*, reproducido de Estudios Geográficos No. 138-139. febrero-mayo, 1975.p.2

A lo largo del presente trabajo veremos que el grueso de la demanda de vivienda en nuestro país, se fue trasladando hacia las grandes ciudades en la medida en que los procesos migratorios campo-ciudad se fueron acrecentando.

Dentro de este proceso, ha sido la Ciudad de México, (que en pleno 2001 es una de las urbes más grandes del mundo), hacia donde se dirigieron la mayor parte de estos flujos migratorios.

Es en nuestro país, que gracias a la creciente participación de los grupos organizados en demanda de vivienda se fueron configurando con claridad los cuatro elementos básicos que conforman todo proceso de poblamiento: tierra, servicios urbanos, crédito y, como su producto final, vivienda; por lo que la problemática de vivienda está íntimamente ligada a la problemática del desarrollo urbano.

Es a partir de este descubrimiento que el Estado Mexicano comienza a adquirir conciencia de su capacidad para el manejo político de los grupos demandantes de beneficios sociales básicos y se pone en contacto con ellos, adquiriendo incluso algunos compromisos con estos.

La aportación fundamental de la sociología a la caracterización del hecho urbano ha consistido en la definición del mismo a partir del concepto de "cultura urbana", concebido como un sistema específico de normas o valores, pero también de comportamientos, actitudes y opiniones. Las características esenciales de este sistema son, entre otras: especialización funcional y división del trabajo, economía de mercado, predominio de las relaciones secundarias e impersonales sobre las primarias, debilitación de las estructuras familiares y desaparición de las relaciones con parientes lejanos, y en relación con ello, paso de la comunidad a la asociación, dimisión del individuo respecto a las asociaciones, y **control de la política por asociaciones de masas.**

En este sentido, las organizaciones del Movimiento Urbano Popular (MUP) constituyen verdaderas asociaciones de masas que surgen de manera natural en el espacio urbano de nuestro país.

#### 1.1.4 La Sociedad Civil y las Organizaciones Civiles

Los estudios más recientes acerca del concepto de sociedad civil, a partir del surgimiento de nuevos actores sociales, distintos a las formas tradicionales de organización de la sociedad civil, coinciden en señalar que la característica emergente que distingue a estas nuevas formas es: **su férrea oposición al autoritarismo.**<sup>8</sup> Esta característica es identificable en la cultura política del Movimiento Urbano Popular (MUP).

En el caso de México, esta situación responde a las profundas transformaciones que tuvieron lugar durante las dos últimas décadas en las formas de relación entre Estado y sociedad, pero de manera primordial por la decadencia de las formas tradicionales de control estatal de masas y su consecuente repliegue, lo que permitió la aparición de estos nuevos actores que reclaman el reconocimiento de sus derechos civiles y la garantía de su ejercicio.

De acuerdo con Canto<sup>9</sup> una concepción posmoderna de la sociedad civil, involucra o distingue de esta, al mercado y al Estado; menciona que la definición de la Sociedad Civil se encuentra directamente relacionada con aquel componente de la realidad con el que se identifica: el mercado, la acción comunitaria, una nueva moralidad o la autoorganización. Todos estos componentes conforman al MUP.

---

<sup>8</sup> Para Olvera, el concepto de Sociedad Civil en el Este de Europa fue el eje de identidad de actores que lucharon contra el socialismo autoritario, en América Latina surgen como invocaciones democráticas en oposición a los regímenes dictatoriales del Cono Sur, o como en Occidente que surgen como mecanismo identificador de una serie de nuevos Movs. Sociales muy diversos.

Olvera, Alberto J., *El Concepto de Sociedad Civil en la Perspectiva Habermasiana: Hacia un nuevo proyecto de democratización*, en Revista Sociedad Civil Análisis y Debates, No. 1, vol. 1. México pags. 32-44

<sup>9</sup> Canto, Chac Manuel. *La participación de las Organizaciones Civiles en las políticas públicas*, en Méndez José Luis, Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, México, Miguel Angel Porrúa.

### 1.1.5 Políticas Públicas

La política es "una estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos".<sup>10</sup> Una política, más que una decisión, es un conjunto de acciones, se trata del curso de acción deliberadamente diseñado, y el curso de acción efectivamente seguido.

El análisis de la implantación forma parte de la evaluación del curso de acción seguido por una política pública.

Una política pública debe ser fruto de la discusión y negociación entre actores políticos y gubernamentales, que participan en su formulación, aceptación e implantación. De ahí, que el diseño y desarrollo de las políticas son una arena política de convergencia, lucha y concertación de las fuerzas políticas, por lo que la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.

Una de las intenciones del presente trabajo es llevar a cabo la ubicación de los actores principales que convergen en la arena política de la política de vivienda popular en nuestro país.

A través del estudio de un ejercicio de concertación de política de vivienda hecho por el D.D.F. con las organizaciones sociales perredistas solicitantes de Vivienda, podemos analizar un ejemplo de lo que fue la implantación de política de vivienda del sexenio Salinista.

Para Theodore J. Lowi, las relaciones políticas están determinadas por las expectativas acerca de las políticas, de los beneficios y ventajas que se desea obtener; la política se

---

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva Luis, *Estudio Introductorio a la Hechura de las Políticas Públicas*, ed. Porrúa, México, 1994, p.26

juega toda en torno de las políticas. Finalmente, estas son un instrumento de sanción de conductas y de control político.

### **1.1.6 Análisis de Políticas Públicas**

Según el método racionalista el análisis de políticas públicas es "la propuesta y/o la actividad de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico".<sup>11</sup>

Se trata de hacer una investigación sistemática para identificar los objetivos de los que toman las decisiones y los criterios que emplean para decidir entre las opciones que parecen más viables para lograr los objetivos. En el caso de la Política de Vivienda del sexenio Salinista, esta se ubicó en un periodo en el que la demanda habitacional se encontraba altamente politizada.

Al incrementar la participación de las agrupaciones solicitantes de vivienda tanto en la construcción como en la elaboración de dicha política se podría cumplir la doble función de atender a un mayor volumen de la demanda por un lado, y lograr un mayor control de los demandantes, por el otro.

Después se requiere identificar las opciones, examinar su factibilidad y compararlas en términos de su eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Al final, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores no tuvieron un funcionamiento eficiente.

Al final del presente trabajo, se hará una propuesta a la política pública de vivienda de México, que intente adaptarse a la problemática actual en la materia y que al mismo tiempo procure superar los defectos de la política de vivienda Salinista; que indudablemente son inherentes a toda política pública.

---

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit. p. 42

Simon demostró que la máxima racionalidad era imposible en la práctica, en virtud de los insalvables límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo del decisor. Popper afirmaba que ni la política ni las políticas podían pretender basarse en conocimientos de validez absoluta; que lo propio de las sociedades democráticas era la naturaleza abierta, experimental y autocorrectiva de sus decisiones.

Lindblom rehace estas dos posiciones afirmando que los gobiernos pueden llevar a cabo decisiones racionales y responsables, sin tener que comprometerse con los supuestos de la exhaustiva racionalidad, que no describe la decisión ni el comportamiento efectivo de los gobernantes. Para él, las decisiones siguen la regla práctica de "salir del atolladero" que no es más que el método de las "comparaciones sucesivas limitadas".

Este método de formulación selectiva de políticas reduce o elimina la necesidad de descansar en teorías previas. Aquí es básico el punto de vista de que una política es algo que se rehace sin cesar. Se trata de tomar en cuenta los precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias de cualquier política a decidir en un momento dado; es un programa viable y se basa en una larga secuencia de cambios incrementales.

Lindblom considera que los ciudadanos resuelven sus controversias a través de libres competencias y cooperaciones, y el análisis racional de políticas debe incorporarse a las iniciativas y estrategias de acción colectiva que la sociedad emprende; "la interacción política puede sustituir al análisis" " Es un instrumento de control de los demás en la interacción política y un instrumento de persuasión".<sup>12</sup> Es en este sentido que se considera importante rescatar la interacción política del gobierno mexicano con los grupos sociales del MUP.

En este sentido, el caso concreto del gobierno del D.F. que en 1992 decide realizar un ejercicio de concertación con estas organizaciones sociales para incorporarlo al

---

<sup>12</sup> Ibid. p. 54

Programa de Vivienda 1993 de dicha entidad; la participación social y la negociación, aunados a una eficaz definición y precisión de los elementos aportados por cada una de las partes en el proceso; dio como resultado una propuesta concreta de Programa de Vivienda con el MUP perredista, y un compromiso por parte de sus organizaciones integrantes de cumplir con las obligaciones adquiridas en dicho documento; lo que difícilmente pudo ser logrado en un programa definido de manera unilateral, basándose únicamente en un diagnóstico.

Finalmente, para Wildawsky (1979), el modelo de hechura de políticas democrático es el del gobierno mediante discusión y deliberación pública, para él, la argumentación es central en la política democrática. Opina que la hechura de las políticas públicas no debe verse sólo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento, pues los juicios de valores y las elecciones políticas son un resultado de la argumentación.

Para este autor, el análisis de políticas públicas deberá construir una definición del problema y como consecuencia, la política que indique al decisor lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente se puede alcanzar.

Rafael Bañón afirma que la singularidad de las organizaciones públicas se fundamenta en la importancia de su dimensión política; por esa razón, "los gestores públicos o los que se forman en gestión pública tienen que incorporar habilidades, destrezas y sensibilidad políticas".<sup>13</sup>

## **1.2 Antecedentes**

### **1.2.1 La Revolución Mexicana y su impacto en la vivienda (1910-1958)**

La problemática de la vivienda es un asunto prioritario en México; desde cualquier

---

<sup>13</sup> Bañón, Rafael. Op. Cit. p. 29

punto de vista, escribir acerca del tema de la vivienda y su evolución histórica es una tarea que implica retomar la lucha incesante de los sectores más desprotegidos de la población en la búsqueda de los factores materiales indispensables para su supervivencia y reproducción en sociedad.

En el caso de México, la participación del Estado en la generación de vivienda, sobre todo en el ámbito de vivienda para los trabajadores, se da a partir de las demandas sociales surgidas de manera posterior al periodo revolucionario que fueron recogidas por el Constituyente de 1917 y que están plasmadas en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en un intento por superar la participación insuficiente del mercado habitacional privado en la generación de vivienda popular.

### 1.2.1.1 Los precursores

Como primer antecedente de política de vivienda popular, en la Constitución Política de 1917, en su artículo 123, fracción XII, se estableció el derecho de los trabajadores a la vivienda, que en ese entonces decía :

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas<sup>14</sup>.

Este artículo constitucional se convertiría en la primer medida de política de vivienda popular del estado mexicano postrevolucionario.<sup>15</sup>

La anterior disposición constitucional , que da origen a las acciones del Estado en relación con la vivienda, se trata de un esfuerzo por recoger y sintetizar planteamientos

<sup>14</sup> Catalán Valdez Rafael. *Las Nuevas Políticas de Vivienda Una Visión de la Modernización en México*. ed. FCE. México, 1993. p. 15

<sup>15</sup> Al utilizar el término "vivienda popular" me refiero específicamente a la vivienda dirigida a aliviar la demanda de los sectores de más bajos ingresos de la población.

y propuestas sociales y políticas en relación al tema, de los que mencionaré los más sobresalientes:

- En el Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, los Flores Magón consignan la preocupación de que bajo determinadas circunstancias, los patrones dieran alojamiento higiénico a los trabajadores.<sup>16</sup>

- La Ley sobre Casas y Empleados Públicos que el XXV Congreso Constitucional del Estado de Chihuahua aprueba el 1 de noviembre de 1906, establece que los obreros y empleados públicos que residen en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los Distritos, que edificasen casas con uso exclusivo para habitación, disfrutarían de diversas inmunidades y excepciones. Esta ley fue promovida por el entonces gobernador interino de Chihuahua, Enrique C. Creel.

- La Ley de obreros del estado de Chiapas, expedida en octubre de 1914 en la cual se impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores.<sup>17</sup>

- El Decreto del 10 de marzo de 1915 en el cual, Gustavo Baz, Coronel del Ejército Libertador y Gobernador Provisional del Estado de México, estableció que era necesario procurar la elevación moral de los trabajadores proporcionándoles a sus habitaciones las condiciones de higiene y comodidad que garantizaran el mejoramiento y prolongación de sus vidas.

Como podemos observar, la primer disposición nacional del Estado México en materia de vivienda procura el aprovechamiento de la experiencia positiva e ideas de instancias que en plena etapa revolucionaria representaban a las voces más progresistas en cuanto a la vivienda popular. Sin embargo, cabe resaltar que estos

---

<sup>16</sup> Cockfort, James. *Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana*, ed. SXXI, México, 1971, p.23

<sup>17</sup> Ibid, P. 26

planteamientos jurídicos apoyaron únicamente a dos sectores : los empleados federales y los trabajadores obreros.

### **1.2.1.2 La etapa de la inestabilidad política y la etapa de la estabilización ( 1917 – 1950)**

A principios del siglo XX México tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales 11 millones, es decir el 81% vivían en el campo, y 2.6 millones, el 19% vivían en ciudades. En la ciudad capital vivían menos de 400,000 personas.<sup>18</sup> Para 1910 el total apenas se había incrementado a 15.2 millones.

Para 1921, se había dado un cambio en la distribución poblacional rural – urbana, iniciándose así una tendencia migratoria que a la fecha no termina.

Entre 1900 y 1921 la población urbana creció del 19% al 31%, reflejo de la migración campesina hacia las ciudades en busca de mayor seguridad; tendencia que aumentó durante la década de los años veinte, de tal modo, que para 1930, de un total de 16.5 millones de habitantes, el 34% (-5.5 millones) vivían en ciudades, y de ellos, casi un millón y medio se concentraba en la ciudad de México. (ver cuadro 1)

El creciente éxodo de grupos de población rural , así como de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales estatales provocó una demanda creciente de suelo urbano de vivienda, lo que generó varias respuestas, casi todas ellas de manos de promotores privados.

De 1910 a 1930 fueron dos décadas de cambios trascendentes en el panorama político del país.

---

<sup>18</sup> Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, *La Vivienda Comunitaria en México*, INFONAVIT, México, 1988, p. 242

Es en el periodo ( 1930 – 1950) cuando se da el tránsito del viejo modelo agroexportador al nuevo esquema de sustitución de importaciones. En esta etapa se dan, cambios importantes en la estructura demográfica del país :

- Para 1940, los 16.5 millones de habitantes que había en 1930, se convierten en 19.6
- Para 1950, esos 19.6 millones de habitantes se habían convertido en 25.8
- En ese mismo lapso, la tasa de crecimiento de la población urbana se duplicó de un 5.5% a un 11% (ver cuadro 1)

Las nuevas industrias se concentraban en torno a unas pocas ciudades, especialmente la ciudad de México, lo que implicó una mayor demanda de vivienda particularmente por parte de la clase trabajadora, que los mecanismos de mercado en funcionamiento no fueron capaces de satisfacer. Se crearon colonias para trabajadores ( la Guerrero, la ExHipódromo de Peralvillo, la Obrera), pero en términos generales la expansión de la planta habitacional estuvo destinada a las clases media y alta.

Ya sea por falta de interés comercial o por la inexistencia de una estructura bancaria y financiera idónea, los mecanismos de mercado fueron incapaces de responder a la demanda obrera de vivienda o a la demanda de vivienda de los sectores sociales con menos recursos. Surgen por lo tanto en los años veinte, los primeros organismos del estado relacionados con la vivienda, tratando de responder a una necesidad a la que el mercado no quiso o no pudo responder.

### **1.2.1.3 Las primeras acciones del Gobierno Federal y la Administración Pública en el proceso de vivienda**

En 1925 se creó la Dirección de pensiones Civiles, entre cuyas atribuciones se encontraba la de otorgar créditos a los trabajadores del estado para la construcción o adquisición de viviendas.

En 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de crédito, la cual dispuso, entre sus artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas ( BNHUOP), disposición que se cumplió al año siguiente, sin embargo, las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década. Finalmente, por decreto presidencial emitido en 1934, se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.<sup>19</sup>

En resumen, ocho años después de las primeras acciones jurídicas por parte del estado para intervenir en la regulación de la vivienda de los trabajadores en 1917, se comienzan a dar en 1925 las primeras acciones administrativas, aún tímidas, con el fin de influir en la satisfacción de la creciente demanda de vivienda en las ciudades; además de las medidas de apoyo crediticio, se sienta un importante precedente al facultar al Departamento del Distrito Federal para la construcción de vivienda, como primer acto en el que la Administración Pública interviene como productor en este rubro.

Ya entrando a la década ( 1940 – 1950) fueron decisivos los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948, que buscaban aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos lograron parcialmente su propósito, pero provocaron un efecto inhibitorio en la inversión inmobiliaria del sector privado, conduciendo al deterioro gradual de la vivienda ya existente.

De la misma época (1943) son los Reglamentos de Construcciones y Servicios Urbanos y de Fraccionamientos de Terrenos en el D.F., que servirían de modelos para otros similares promulgados posteriormente en toda la República. Ambos reglamentos tuvieron impacto en la dinámica de la inversión inmobiliaria privada, por contener requerimientos mínimos que, si bien buscaban proteger al usuario, frenaron su ritmo de crecimiento.

---

<sup>19</sup> Catalán Valdez Rafael. Op. Cit. p. 27

En el sexenio 1946 – 1952 se actualizó la legislación relacionada con instituciones de crédito y organismos auxiliares. En 1949 una nueva Ley Orgánica orientó al BNHUOP hacia las actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de vivienda, otorgándole un papel central en cuanto a la vivienda.

En este periodo, (1925-1950), el gobierno federal extiende su facultad regulatoria ante la iniciativa privada y los actores de la problemática, y su influencia es relevante para que los estados tomen medidas al interior de sus respectivos ámbitos de gobierno.

## **1.2.2 La etapa de la transformación económica y el reacomodo social ( 1950 – 1970)**

En esta etapa (1950 – 1970) México experimenta un desarrollo económico sin precedentes.

Sin embargo esto implicó también fuertes desplazamientos poblacionales hacia las ciudades en pos de mejores perspectivas de trabajo y progreso; se da también un crecimiento demográfico explosivo, y como consecuencia, una intensa demanda habitacional para una población creciente y móvil.

### **1.2.2.1 El desarrollo económico y las migraciones internas**

En contraste con las dos décadas anteriores, periodo en el cual el modelo de sustitución de importaciones encauzaba a la industria mexicana hacia la producción de bienes de consumo inmediato, en los veinte años posteriores pudieron producirse además, bienes de consumo duradero e intermedio

El aumento del crédito externo, que pasó de 6.7% de la inversión bruta estatal en los cuarenta, al 30% entre 1959 y 1962, <sup>20</sup> da cuenta de la participación creciente del

---

<sup>20</sup> Garza, Gustavo. El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México, ed. Colegio de México, 1985, p.41

estado en la construcción de infraestructura básica, indispensable para el desarrollo del país. Parte de esa inversión se destinaba también a obras de bienestar social, en respuesta a las alianzas del estado con las organizaciones populares establecidas desde los años treinta.

Adicionalmente al crecimiento de la industria, crecía también la población, y el desplazamiento de la población rural a las principales ciudades del país:

- De los 25.8 millones de mexicanos que había en 1950 el 43% residía en las urbes, para 1960 y 1970 la balanza se había inclinado definitivamente hacia la urbanización, con el 51% y el 59% de la población viviendo en las ciudades sobre un total de 35 y 48 millones de habitantes, respectivamente. (ver cuadro 1)
- Buena parte de la población urbana correspondía al D.F. En 1950 su población era de 3 millones de habitantes. Ya para 1960 los 4.8 millones de distritenses no eran los únicos capitalinos, pues se había iniciado el proceso de conurbación hacia los municipios colindantes del estado de México.
- Para 1970 el área metropolitana de la Ciudad de México albergaba a 8 millones de personas, de las cuales 7.2 correspondían, estrictamente hablando, al Distrito Federal.
- Si el crecimiento demográfico del D.F. había sido alto, el de las capitales y ciudades de los estados había sido aún mayor : 4.76% en promedio. Algunas como Guadalajara, Monterrey y Ciudad Juárez, incrementaron de manera impresionante su volumen poblacional, pero aún más impresionante fue el caso de ciudades como Cuernavaca, Acapulco y Poza Rica, que crecieron con una tasa del orden del 14% anual, y la última a un ritmo sin precedentes : 20% por año <sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid. P. 42

En estos veinte años de desarrollo estabilizador, de crecimiento industrial, de importantes migraciones internas, de acomodos y reacomodos de población, de estabilidad política e institucional, México presenta una gran e irreversible transformación. Surgen importantes conglomerados humanos, con requerimientos y demandas de todo tipo y de compleja y difícil resolución: más trabajo, mejor ingreso, alimentación, salud, transporte, recreación y, desde luego, una gran demanda de vivienda.

Cabe resaltar, que a partir de que se intensifica la participación organizada de los sectores populares para la demanda de vivienda, se definen con claridad los cuatro elementos básicos que forman todo proceso de poblamiento y la estrecha dependencia y complementariedad que existe entre ellos, interdependencia que quizás no se había apreciado tan claramente con anterioridad: tierra, servicios urbanos, crédito y, como su producto final, vivienda.

Estos grupos organizados demandantes de vivienda son los que van conformando la base social del Movimiento Urbano Popular (MUP) cabe destacar, que aunque la demanda de vivienda se concentró en las grandes ciudades el MUP fue extendiendo su presencia a lo largo de las ciudades de todo el país.

En esta etapa, el estado comienza a adquirir conciencia de su capacidad para el manejo político de los grupos demandantes de beneficios sociales básicos y comienza a ponerse en contacto con estos sectores, adquiriendo incluso compromisos con ellos.

Gracias a los factores mencionados en el párrafo anterior, se definen claramente los procesos básicos de la producción de vivienda.

### **1.2.2.2 Fortalecimiento de la acción estatal en el proceso de vivienda**

El desmedido crecimiento demográfico y las migraciones, magnificaron el problema de la escasez de vivienda en las ciudades.

Ya no fue posible satisfacer la demanda de nuevos inmigrantes del campo alojándolos en el interior de los centros urbanos existentes, o creando a su alrededor nuevas "colonias". Los centros urbanos estaban ya saturados, incapaces de alojar más gente y las colonias que se siguieron creando resultaron insuficientes y no podían acceder a ellas las grandes mayorías desempleadas, subempleadas o de bajos ingresos.

Los que llegaron a las ciudades en algún lugar tenían que vivir, y se acomodaron donde pudieron. Fue así como surgieron nuevos y mayores tipos de zonas marginadas. Ya no se trataba tan solo de las "ciudades perdidas", sino que ahora se trataba de importantes superficies.

Los asentamientos humanos irregulares se multiplicaron a lo largo y ancho del territorio nacional, en aquellas ciudades que ofrecían oportunidades de progreso a los habitantes del campo o de otras ciudades con menor potencial de crecimiento. Y el problema de la vivienda se multiplicó también.

Se intensifican los esfuerzos del Estado por influir, directa o indirectamente, sobre la acción habitacional que requería el país; el BNHUOP ( que cambió de nombre en 1965 a Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos ) participó intensamente en la construcción de vivienda. En 1954 se integró en la estructura de la institución el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano que específicamente se dedicaría a promover vivienda. Cuantitativamente hablando, sus resultados fueron pobres : en 23 años ( 1947 – 1970 ) la vivienda generada con intervención del Banco ascendió a 33,000 unidades.

Ese mismo año, ( 1954 ), se creó el Instituto Nacional de la Vivienda ( INV ), orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia. El INV, entre 1954 y 1970, contribuyó con 14,000 viviendas.

El Departamento del Distrito Federal construye entre 1947 y 1964, en terrenos situados al oriente de la Ciudad de México, casi 18,000 viviendas.

En 1955 se constituye la Dirección de pensiones militares, que formó parte de las prestaciones de servicios asistenciales a los empleados de las fuerzas armadas, la cual financia 1,100 viviendas entre 1956 y 1964.

PEMEX se incorpora a los esfuerzos de construcción de vivienda para sus trabajadores y entre 1958 y 1964 construye 13,100 unidades.<sup>22</sup>

Entre 1962 y 1963 se constituye el programa financiero de vivienda (PFV) para aprovechar los recursos provenientes de la Alianza para el Progreso, y aplicar nuevas fuentes de financiamiento que estimularan la industria de la construcción a efecto de poder atender un cúmulo cada vez mayor de demandas sociales, se proponía inicialmente canalizar créditos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de la Banca Privada, para financiar habitaciones destinadas a la población con ingresos de dos a cuatro veces el salario mínimo.

Se pusieron en práctica medidas de estímulo al inversionista privado y a los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario ( para cuyo efecto se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares) canalizando recursos a operaciones de vivienda de interés social. Se constituyen en abril de 1963 dos fondos para operar mejor dichos recursos: El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda ( FOVI), creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A. y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda ( FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, también creado en el Banco de México, S.A.

El FOVI adquirió un relevante papel en la generación de oferta habitacional. En cinco años, ( 1965 – 1970), como parte del programa financiero de la vivienda otorgó fondos que hicieron posible la construcción de casi 75,000 viviendas, y construyó, con recursos

---

<sup>22</sup> Catalán Valdez Rafael. Op. Cit. p.p. 27 y 28

propios, otras 15,572, esta última cifra representa el 35% del total de las acciones del sector público en el periodo considerado.

El FOVI y el PFV ( Programa Financiero de Vivienda), son consideradas como "las instituciones más maduras dentro de la gama de alternativas que el gobierno diseñó e instrumentó para resolver el problema de la vivienda" .<sup>23</sup> Con el PFV se buscó promover la generación de ahorro de la población para destinarlo al sector vivienda y aumentar el empleo productivo, y el FOVI se caracterizó por la transparencia en su funcionamiento y por haberse mantenido muy al margen de conflictos de orden político que pudiesen afectar su funcionamiento y la asignación de las viviendas.

En estas décadas, aparece en escena la figura del condominio, que habría de cambiar sustancialmente el mercado inmobiliario nacional en los años por venir, una vez adaptado el mexicano a esta forma de vivienda, el condominio empezó a ser utilizado cada vez con mayor frecuencia.

En estos veinte años se construyeron diversos condominios habitacionales con intervención relevante de organismos públicos; como la Unidad Independencia, la Villa Olímpica, Torres de Mixcoac, Lomas de Plateros, la Unidad Santa Fé, y muchos conjuntos más que contribuyeron a resolver los problemas habitacionales de los capitalinos y a imprimir una nueva fisonomía al D.F.

Esta acción habitacional se dejó sentir también en Guadalajara, en León, en Cd. Sahagún, en Monterrey, en Tlalnepantla y en Manzanillo.

Sin embargo, lo hecho no fue suficiente, la demanda siguió superando con creces a la oferta, y a pesar de que estos veinte años tuvieron grandes avances, se había creado una brecha entre lo que había y lo que se requería.

---

<sup>23</sup> Autores Diversos. Vivienda y Estabilidad Política, cd. CIDAC. México, p. 71

En esta etapa, el estado extiende su ámbito de intervención hacia diversos terrenos; se ocupa por primera vez de crear una instancia encargada de analizar la demanda y generar políticas de vivienda, crea un programa financiero ; se estimula la acción de dependencias gubernamentales para construir vivienda para sus propios trabajadores y se siguen creando organismos de vivienda con un flujo importante de recursos, en resumen, el estado sigue creciendo, aunque esta vez con la clara conciencia de que debe encauzar su acción por un rumbo definido.

### **1.2.3 El agotamiento de un modelo de desarrollo y la etapa de crisis ( 1970 – 1988)**

En la década de los ochenta México pasa por un fuerte periodo de recesión económica. Mientras que en las décadas anteriores, el país había logrado crecer y fortalecer una planta productiva industrial por medio de la estrategia de sustitución de importaciones, ya desde los setenta ese modelo de desarrollo se encuentra francamente agotado.

México había dejado de ser un país rural. Las ciudades seguían creciendo de manera acelerada, y la demanda de suelo urbano, de servicios y de vivienda, constituía un reclamo social cada vez más poderoso.

El sector privado, no construía la vivienda que las clases trabajadoras requerían.

El comportamiento económico del país entró en una etapa de crisis cíclicas cada vez más serias y de mayor duración , alternadas con periodos de recuperación y auge cada vez más efímeros ; al tiempo que la población seguía aumentando:

- Los 48 millones de 1970 se convierten en 67 millones en 1980, y en más de 80 millones en 1988. (ver cuadro 1)

Esta urbanización acelerada transforma a la Ciudad de México en una de las urbes más grandes del mundo: en 1970 el área metropolitana de la Ciudad de México contaba con

8 millones de habitantes y tan solo 4.86 millones de viviendas urbanas en todo el país; para 1980 vivían en ella 13.7 millones, y únicamente 8.07 millones de viviendas urbanas a nivel nacional; (ver cuadro 2), en 1985 17.5 millones, 42% de los cuales habitaban en los municipios conurbados del estado de México. El 20% de la población del país, vivía en 1985 en la ciudad capital. El crecimiento de otras ciudades había sido también extraordinario: Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Ciudad Juárez y Tijuana. (ver cuadro 3)

En la década de los setenta se dieron diversas acciones, tanto a nivel federal como en los estados, encaminadas al replanteamiento de políticas que coadyuvaran a disminuir el problema habitacional, reconociendo que, dada su complejidad, resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral.

En 1970, surge en el estado de México, el AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Social), con atribuciones no solo para construir, sino también para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra. Ese mismo año inició sus actividades la Dirección de Habitación popular del Departamento del Distrito Federal. En 1971, el INV se transformó en el INDECO ( Instituto Nacional para el Desarrollo de la comunidad Rural y de la Vivienda) que, como AURIS, estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.

El año 1972 fue de grandes avances para estimular la construcción de vivienda, se iniciaron acciones trascendentes que dieron un empuje significativo a la actividad habitacional.

Se reformó el art. 123 constitucional, derogando la obligación – por cierto generalmente incumplida – que tenían los patrones para dotar de vivienda a los trabajadores; se reformó y adicionó La Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un Fondo de Vivienda para los trabajadores; constituido por la aportación de los patrones, equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Y, se constituyó un instituto que manejase esos recursos.

Surgió así el INFONAVIT; que es, con FONHAPO, una de las dos instituciones más importantes con que cuenta la política habitacional del sector público, tanto por los recursos que manejan como por las viviendas terminadas que producen.

Se creó también como un organismo dependiente del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado, creado bajo un esquema conceptual muy parecido al del INFONAVIT, salvo que sus recursos financieros no provenían del sector empresarial, sino del mismo estado, quién habría de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores.

En 1973 se estableció el FOVIMI, el Fondo de la Vivienda Militar; ese mismo año se constituyó el Fideicomiso de interés social para el Desarrollo de la Ciudad de México, mejor conocido como FIDEURBE, y, con un ámbito de acción nacional, en 1974 se crea CORETT, o sea una Comisión que se encargaría de la Regularización de la tenencia de la tierra, aspecto de gran importancia en México, dada la enorme extensión de vivienda producto de asentamientos humanos irregulares.

En este año el estado inicia un apoyo decidido a la demanda de vivienda, a nivel constitucional, lo que implica un reconocimiento de la necesidad de regular las conductas de todos los sectores involucrados en el proceso.

Sin embargo, los subsidios establecidos en los programas e instituciones de vivienda, resultaron por demás discriminatorios, porque se dirigieron prioritariamente a la población de ingresos medios – que garantiza una recuperación relativamente mayor de los créditos- y a cierta clientela específica con una capacidad de presión relativamente alta, como pudieran ser, por ejemplo, los obreros sindicalizados incorporados a la CTM. Lo cual implica que los subsidios en aras del bienestar social de las clases trabajadoras y de los sectores de bajos ingresos, no cumplieron con sus objetivos.

### **I.2.3.I El surgimiento de una política de vivienda integral**

Al cambio de administración federal en 1976, se elaboró un instrumento idóneo para ordenar, coordinar, jerarquizar y articular las diversas acciones requeridas para avanzar en materia habitacional: El Programa Nacional de Vivienda 1977 – 1982, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano del sexenio Echeverrista.

Dicho programa, ubica por primera vez el problema de la vivienda dentro de un marco totalizador, y lo sitúa tomando en cuenta su interrelación con la compleja dinámica de los asentamientos humanos. Identificó lo que correspondía hacer a cada uno de los protagonistas: al sector público, al social y al privado, definió el comportamiento de los diversos factores que inciden en el proceso generador de vivienda: tierra, financiamiento, materiales, construcción y tecnología, las características del mercado y su correlación con el ingreso. Analizó asimismo el impacto que sobre la vivienda tienen los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y normativos. En resumen, se planteó un marco de acción global, integral, con objetivos, políticas y estrategias de implementación. La definición de política de vivienda se convierte, a partir de aquí en un instrumento globalizador, encauzante de los esfuerzos de todo el país hacia un mismo fin: la satisfacción de la demanda de vivienda de las clases populares.

En abril de 1981 se crea FONHAPO, como el fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares y en mayo del mismo año queda constituido con la finalidad de desarrollar programas habitacionales para atender prioritariamente las necesidades de vivienda de este sector; definido a la manera priista, es decir aquellos que no pertenecen a la clase trabajadora o a la burocracia. El 23 de enero de 1985 se modifica el contrato constitutivo para denominarlo Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. En este rubro, el estado pasó de proporcionar lotes de terreno con servicios, a los llamados "pies de casa", después, y posteriormente a diversos apoyos a la vivienda progresiva, esto es, para que los propios interesados fueran construyendo su casa en la medida que lo permitieran sus posibilidades.

En este periodo el estado inicia también acciones para prestar atención a los aspectos de mejoramiento de la vivienda : de los 8.3 millones de viviendas existentes en México en 1970 casi el 84% estaban sobreocupadas, es decir, en ellas vivían más personas que lo recomendable desde el punto de vista de lo digno, lo higiénico y lo cómodo. (ver cuadros 4 y 5) De ese mismo total, el 20% estaba altamente deteriorado y su reedificación resultaba urgente, en tanto que el 58% presentaba deterioros parciales que requerían reparaciones. INDECO, en lo años setenta, AURIS en el Estado de México, FONHAPO y los institutos de vivienda estatales han dirigido buena parte de sus recursos y esfuerzos a este aspecto.

La situación de deterioro y sobreocupación definida en 1970 apuntaba ya la característica del déficit habitacional en México: carencia de vivienda, hacinamiento, calidad inadecuada de la vivienda y desregulación territorial.

El problema fundamental de vivienda de los ochenta, lo constituye el hecho de que mientras nuevos interlocutores hacen suyas las demandas de vivienda y exigen nuevos arreglos institucionales para darles respuesta el gobierno continúa ofreciendo los mecanismos tradicionales de crédito y subsidio. La asignación de vivienda provista por el gobierno se manifiesta como un fenómeno cada vez más politizado, es decir, la vivienda se asigna de acuerdo con la capacidad de presión del grupo o grupos solicitantes, paradójicamente, el gobierno va perdiendo legitimidad por su incapacidad para atender el grueso de las demandas.

## CAP. 2 LA POLITICA DE VIVIENDA INNOVADORA

### 2.1 La problemática en materia de vivienda después de los sismos de 1985

Los trágicos sucesos producto de los movimientos sísmicos de 1985, afectaron en un 80% a la Ciudad de México; "el hecho, sacó de sus casas a decenas de miles de personas y desencadenó una movilización masiva dirigida contra el Estado y a favor de la reconstrucción popular".<sup>24</sup> Este gran desastre natural empeoró problemas que ya existían, fruto de décadas de mala planeación urbana y de rápido crecimiento demográfico, a las que se agregaron la de vecindades y viviendas de alto riesgo, reubicación de la gente que vivía en campamentos, y la reconstrucción, lo que lógicamente potenció la demanda de vivienda.

Los saldos habitacionales de los sismos de 1985 tenían aún números rojos al iniciar el sexenio (1989-1994).

La Comisión económica para América Latina estimó que fueron 30,000 las viviendas destruidas y 60,000 las dañadas, fueron afectados 3,745 edificios habitacionales que sumaban unas 30,000 viviendas; FONHAPO contabilizó 15,000 casas derruidas, mientras que estimaba en 55,000 las dañadas.<sup>25</sup>

Se estima que 7,000 familias evacuaron sus viviendas inmediatamente, de éstas, el 57% se alojó en campamentos y el resto con familiares. El programa fue concebido para que el uso de las casas fuera temporal, pero después hubo familias que invadieron los campamentos como una forma de conseguir vivienda, y estos se convirtieron en un botín para líderes de organizaciones solicitantes de vivienda quienes

---

<sup>24</sup> Zermeño, Sergio (coordinador). *Movimientos Sociales e Identidades Colectivas*. México en la Década de los Noventa. La Jornada ediciones, México, 1997, p.196

<sup>25</sup> <http://www.mfocel.com.mx/extra/sismos/notas/ctextos/rsis0013.HTM> 25/06/01

se plantaban, negociaban y metían a la gente en los predios, comprometiendo así a las autoridades a darles vivienda.

En resumen, el mercado inmobiliario habitacional rebasó cualquier capacidad de control por parte del estado mexicano, y el gobierno del D.F. Existía un mercado habitacional sumamente deformado y especulativo que se caracterizaba por la insuficiente construcción de vivienda para la población de bajos ingresos; por la carencia de inmuebles en arrendamiento; por los elevados precios de la renta en relación con los ingresos de la población; por los altos costos de terrenos que cuentan con servicios urbanos y por la escasez de suelo urbanizado para los procesos de autoconstrucción. En conjunto, el crecimiento urbano desordenado y el funcionamiento del mercado inmobiliario impidió el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

En la Ciudad de México coexistían zonas habitacionales con viviendas de grandes extensiones, con servicios urbanos adecuados y suficientes, así como zonas de vivienda sumamente pequeñas que carecen de la infraestructura urbana mínima.

El acceso a una vivienda digna había estado determinado por los mecanismos de funcionamiento del mercado inmobiliario; por otro lado, las políticas habitacionales habían incidido mínimamente en él. Ante esto, la población urbana instrumentó diversas formas sociales y constructivas para contar con una vivienda, que en la mayoría de los casos no reunió los criterios básicos: tamaño, ubicación, servicios y elementos constructivos.

A esta situación agregamos que la crisis económica de los años ochenta acentuó aún más las dificultades del estado mexicano para satisfacer la creciente demanda social en materia de vivienda. En esa década se presentó un deterioro de los términos de intercambio, una drástica caída de los precios del petróleo y el pago del servicio de la deuda. La inflación alcanzó niveles sin precedentes, llegando a su máximo durante 1987, acompañada de inestabilidad cambiaria y altas tasas de interés bancario. Gran

parte de la actividad económica se estancó, generando una recesión que provocó una reducción de los salarios reales, que disminuyeron casi en un 50% y el pago de la deuda, tanto interna como externa había impedido que se destinaran más recursos a los programas de desarrollo social.

La pérdida del poder adquisitivo de la población, dificultó las posibilidades de acceder a los cada vez más caros créditos para la adquisición de vivienda, así como a las acciones de vivienda progresiva destinados a los grupos con menores ingresos.

Los organismos públicos de vivienda se vieron afectados por una creciente descapitalización al disminuir significativamente el valor real de los pagos nominales de créditos por la inflación "mientras que por un préstamo de INFONAVIT se pagaba el 4% de interés anual en 1987, la inflación fue, ese mismo año, del 157%".<sup>26</sup>

A la anterior situación agregamos una disminución en la actividad de la industria de la construcción, con la consecuente subutilización de la planta productiva y el cierre de empresas constructoras y productoras de materiales de construcción; como consecuencia, se construyeron menos casas, aumentaron las rentas de las que ya existían, y se dio una fuerte especulación en el mercado inmobiliario.

Para principios de la década de los noventa, el déficit habitacional se estimó en 6.1 millones, sin embargo es muy difícil precisar una cantidad exacta, lo importante en este caso era la magnitud de la problemática y la necesidad de hacer un diagnóstico efectivo de la misma para enfrentarla.

---

<sup>26</sup> Catalán Valdés Rafael. Op. Cit. p.51

## 2.2 El Diagnóstico

Uno de los factores primordiales que debieron tomarse en cuenta en esta etapa de elaboración de la política pública de vivienda debieron ser el acelerado crecimiento demográfico y los movimientos migratorios internos que dieron lugar a una alta concentración de la población en las grandes áreas metropolitanas del país, las ciudades de la frontera norte y en los polos de desarrollo turístico e industrial.

Además, a pesar de que la tasa de crecimiento poblacional había disminuido para esas fechas, el volumen poblacional seguía incrementándose significativamente año con año. De 19.6 millones de habitantes en 1940, el país pasó a más de ochenta millones para 1990, lo cual da una idea de lo que la magnitud de este problema significaba para el desarrollo social de México. ( ver cuadro 1)

A lo largo de su historia postrevolucionaria, México se había convertido en un país eminentemente urbano: más del 60% vivía en ciudades, no solo en las grandes zonas metropolitanas, sino también en ciudades medias que en la década de los ochenta registraron una tasa de crecimiento de más de un 10% anual, lo que hizo más apremiante la atención a las demandas de vivienda y servicios urbanos para estas comunidades.<sup>27</sup>

En cuanto a la oferta de vivienda, los factores inhibitorios habían sido: la escasa disponibilidad de tierra con servicios y a precio adecuado, propiciándose un gran número de asentamientos irregulares en las grandes concentraciones urbanas; la limitada capacidad financiera del sector público para responder a la demanda de infraestructura, servicios y equipamiento urbano y para financiar programas habitacionales para la población de menores recursos; una inadecuada estructura de la banca o instituciones financieras privadas; el deterioro de la relación entre el ingreso

<sup>27</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *La Vivienda en Arrendamiento*. SEDUE. México, 1990. p.p. 9-11.

familiar y el costo de la vivienda; y ante la evidencia del trabajo autónomo de los sectores sociales de menores ingresos en cuanto a construcción irregular de vivienda, existía un apoyo insuficiente a los programas de autoconstrucción de esta parte de la población, los obstáculos para la inversión al sector privado en vivienda para arrendamiento y la complejidad de los trámites requeridos en materia habitacional, lo cual elevaba los costos y alargaba el tiempo de construcción de la vivienda —esta situación prevalece hasta nuestros días—<sup>28</sup>

A esto agregamos la existencia de un creciente control por parte de las organizaciones solicitantes de vivienda, de gran parte de la demanda de los sectores de menores ingresos de la población.

A la par, de esta situación, los créditos para los sectores de clase media incrementaron sus costos y redujeron los plazos para su amortización, de modo tal que se volvieron inaccesibles para la gran mayoría de la población.

Los organismos públicos de vivienda sufrieron una descapitalización de su fondo de ahorro, lo que significó que estuvieron subsidiando a un sector reducido de sus derechohabientes a costa de la reducción en el valor real de las aportaciones de aquellos derechohabientes que no recibieron el beneficio del crédito para vivienda. El sistema de otorgamiento de créditos no consideraba la capacidad de pago de los trabajadores, ni preveía mecanismos de ajuste automático para responder a las condiciones cambiantes de la economía.

---

<sup>28</sup> Fernández Menéndez, Jorge, *Viviendas Escasas y Corrupción* (artículo), Revista Semanal Milenio, No. 19, julio 9 de 2001, p.p. 8-9. El autor opina que la situación actual en materia de vivienda en México es alarmante, y en forma recurrente, los hombres que llegan al poder en nuestro país se olvidan de este tema, - que normalmente se usa como oferta permanente de campaña- y se olvidan o sólo cumplen con él superficialmente, para él, se requiere establecer una desregulación de las burocracias públicas que son las que terminan construyendo en la mayoría de los casos los esfuerzos que pudiera hacer una administración y no sería posible acercarse a una solución del problema buscando el amplio involucramiento de personas y empresas, si la trama burocrática que ahoga al sector es tan densa que sería imposible cumplir siquiera con los compromisos políticos hechos en campaña por Vicente Fox y López Obrador.

Asimismo, la asignación de créditos no siempre era favorable para aquellos sectores de la población más necesitados, ya que funcionaba un sistema de promociones, en el cual era un promotor quien proponía los candidatos para la asignación de los créditos.

Además, la presión política por vivienda se comenzó a manifestar en todos los niveles y con una fuerza que no tuvo en las décadas anteriores, por lo que:

"Hacia finales de los ochenta se logra la estabilización de la economía por medio de un "plan de choque" heterodoxo en el que la concertación ha jugado un papel preponderante".<sup>29</sup>

Se presentó la necesidad de buscar una estrategia de desarrollo para el sector vivienda que permitiera un uso más eficiente y equitativo de los recursos. La idea central que manifestaba el nuevo gobierno salinista en materia social, era la de "imponer a la política económica un criterio eminentemente social".<sup>30</sup>

## 2.2.1 Los objetivos y las estrategias

Como se manifestó en el apartado anterior, la administración salinista tuvo que responder a diversos retos, entre ellos, el de lograr una mayor participación de los sectores involucrados en el proceso de la vivienda, y para ello, modernizar a los organismos encargados de su financiamiento.

Se planteó así, la reorientación de las políticas seguidas; la disminución del subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y los de bajos ingresos y el apoyo a más acciones de vivienda progresiva y mejorada, a fin de que las viviendas existentes no siguieran deteriorándose, avanzando así en la disminución del déficit.

---

<sup>29</sup> Diversos autores. *Vivienda y Estabilidad Política*, Reconocer las políticas Sociales. Ed. Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). México, 1993, p.69

<sup>30</sup> Catalán Valdez, Rafael. Op. Cit. p.56

De la misma manera, se requerían mecanismos más eficientes en la asignación de los recursos para canalizarlos a los sectores de más bajos ingresos y volver más eficaces a los organismos públicos de vivienda, concentrando su potencial de acción en el financiamiento de la vivienda.

Este cambio implicaba además, el adecuamiento del marco jurídico para que pudieran surgir las nuevas políticas de vivienda; adelgazar las estructuras administrativas para disponer de mayor capital para las actividades sustantivas. Se requería asimismo inducir una mayor oferta de vivienda nueva por parte del sector privado y apoyar en las tareas de autoconstrucción a los grupos populares organizados.

Con el fin de ubicar a las políticas de vivienda del sexenio salinista en el marco general de las políticas nacionales se requiere revisar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional de Vivienda.

### **2.3 Las nuevas políticas de vivienda: una alternativa innovadora de implantación.**

La estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se articuló a lo largo de tres líneas principales :

- 1) el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática,
- 2) el Acuerdo Nacional para la Recuperación económica con Estabilidad de Precios y
- 3) el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Estas tres líneas atendían lo económico, lo político y lo social.

El aspecto social era atendido por el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del nivel de vida, con cuatro estrategias principales:

- A) Creación de empleos productivos y Protección del Nivel de Vida de los Trabajadores

- B) Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social
- C) Protección al medio ambiente
- D) Erradicación de la Pobreza Extrema

En la segunda de estas estrategias, se incluyó la atención a la problemática de vivienda de nuestro país; la estrategia consistió en considerar al problema de la vivienda como un problema fundamentalmente financiero. La insuficiencia de vivienda sería el efecto, la insuficiencia financiera, la causa.

Las nuevas políticas en materia de vivienda tuvieron la finalidad de buscar convertir al estado en promotor y financiero, que no en constructor, y lograr que la sociedad civil participara más activamente en la generación de vivienda, contando para ello con recursos tanto de los organismos públicos de vivienda, como del sistema bancario y financiero privados –según el tipo de vivienda-, partiendo de la base de que para avanzar en la solución del problema habitacional se requería no solo de una planeación adecuada y de subsidios sino de una participación más activa de todos los actores involucrados.

Asimismo, se requería de condiciones favorables y predecibles a largo plazo para hacer atractiva la inversión a los inversionistas privados, propiciándose así la oferta de créditos hipotecarios a plazos mayores y con tasas de interés menores.

En resumen, se plantea que el problema de la vivienda se solucionaría cuando el estado propiciara los mecanismos legales y financieros que permitiesen que los inversionistas incrementaran sus acciones en el sector vivienda, y que los particulares contasen con financiamiento adecuado y los grupos populares se organizaran para la autoconstrucción buscando disminuir los costos y haciendo más productivos los recursos.

### 2.3.1 Los documentos base

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 ,se planteó que la política de vivienda además de satisfacer las nuevas necesidades y el déficit acumulado buscaría fomentar la desconcentración y el arraigo, así como una intensa concertación con los sectores privado y social para una instrumentación más productiva de los programas en la materia.

En dicho documento se planteó a la construcción de vivienda como un instrumento de fomento a la desconcentración en concordancia con los criterios de la política regional.

Bajo este esquema, la generación de vivienda habría de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos.

La política de vivienda en el país se encauzaría a lograr los siguientes objetivos:

- Que cada familia contara con una vivienda digna y decorosa.
- Que la vivienda fuese un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- Aprovechar el efecto multiplicador de la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.

Sobre esa base se preparó el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 ; en estos dos documentos se plasmó la política de vivienda de ese sexenio, la cual buscaría avanzar en la consecución de los criterios fundamentales de las nuevas políticas de vivienda.

La clasificación de estos criterios y objetivos se llevó a cabo a través de 11 líneas estratégicas fundamentales, las cuales se plasmaron en el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

## Cuadro Comparativo

<p style="text-align: center;"><b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 LINEAS DE ACCION EN MATERIA DE VIVIENDA</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994 ESTRATEGIA</b></p>
<p>Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales.</p>	<p>Fortalecer la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, a fin de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda.</p>
<p>Otorgar facilidades de financiamiento para los demandantes de ingresos medios mediante plazos y condiciones de pago adecuadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes.</p>	<p>Adecuar los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda a fin de ampliar la cobertura de los programas habitacionales del sector público.</p>
<p>Impulsar la densificación urbana y el mejoramiento y rehabilitación de la vivienda a fin de estar en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes.</p>	<p>Promover la utilización de predios baldíos intraurbanos, impulsar la construcción de vivienda terminada y fomentar la rehabilitación de edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades, a fin de estar en condiciones de utilizar ampliamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes.</p>
<p>Dar un mayor apoyo a la autoconstrucción a fin de estimular el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad en cuanto a ahorro y trabajo, para la solución del problema habitacional.</p>	<p>Proporcionar un mayor apoyo al proceso de autogestión a fin de encauzar el enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad en la solución del problema habitacional.</p>
<p>Impulsar la construcción de vivienda para arrendamiento, manteniendo los programas oficiales para este fin y promoviendo en concertación con los sectores social y privado la revisión del marco jurídico a este respecto.</p>	<p>Impulsar la construcción de vivienda en arrendamiento, manteniendo los programas oficiales y el fomento de otras medidas de fomento a la oferta y construcción de este tipo de vivienda.</p>

<p>Intensificar la regulación de la tenencia del suelo articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado, e impulsar la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano.</p>	<p>Impulsar la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano e intensificar la regularización de la tenencia del suelo, entre otros, a fin de garantizar el acceso de la población a la tierra para vivienda.</p>
<p>Para impulsar la vivienda rural y la del medio urbano marginado, las acciones se llevarán a cabo en concordancia con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que promueva el Pronasol.</p>	<p>Generar mayores opciones de atención a la población demandante en las áreas rurales, de conformidad con la política de erradicación de la pobreza extrema del Pronasol.</p>
<p>Contribuir a reducir los costos de construcción, con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales.</p>	<p>Contribuir a la reducción del costo de las acciones habitacionales, con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de insumos para vivienda.</p>
<p>Establecer y desarrollar normas y tecnología constructiva para enfrentar el reto de la vivienda sin demérito de las condiciones mínimas de calidad.</p>	<p>Establecer y desarrollar normas y tecnología constructiva a fin de enfrentar el reto de la vivienda sin demérito de las condiciones mínimas de calidad.</p>
<p>Impulsar una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción, a fin de facilitar el abatimiento de los tiempos y costos en la construcción de vivienda.</p>	<p>Impulsar el proceso de simplificación administrativa a fin de estar en posibilidad de regular y abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda.</p>
<p>Apoyar la investigación y capacitación en materia de vivienda; se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales.</p>	<p>Fomentar la investigación y capacitación aprovechando la infraestructura existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración de vivienda.</p>

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del PND 1989-1994 y del PNV 1990-1994

### 2.3.2 El Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994

El Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994, constituía el marco normativo de la acción habitacional en México y por consiguiente, representaba un carácter obligatorio

En él se indica; " La dimensión del problema habitacional y su complejidad obligan a hacer de la gestión pública un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas, desplegando la capacidad de convocatoria del estado para indicar métodos, organizar esfuerzos y dar cauce a la participación corresponsable y activa de los diversos sectores de la sociedad".<sup>31</sup>

Dados los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, las líneas estratégicas que tuvieron mayor peso durante dicho sexenio, fueron las orientadas a lograr una mayor coordinación institucional, a mejorar y ampliar los mecanismos de financiamiento, a apoyar la simplificación administrativa del sector y más decididamente los procesos de autogestión, que no es más que la autoconstrucción de vivienda por parte de los sectores demandantes.

El cumplimiento de las 11 líneas estratégicas del Plan Nacional de Vivienda (1990-1994) tuvieron como condición básica el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Vivienda; para ello, la estrategia de vivienda se fundamentó en dos principios básicos:

- 1) Imprimir la mayor eficacia posible a los programas habitacionales del sector público a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos.
- 2) Crear nuevas condiciones que potenciaran una más intensa y activa participación de la sociedad en su conjunto en la producción de vivienda.

En lo que respecta a la coordinación institucional, el objetivo específico fue avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda para lograr una mejor coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, a fin de lograr una mayor eficiencia

en la utilización de los recursos disponibles, la descentralización de las decisiones en materia habitacional y la modernización de los organismos de vivienda.

## **2.4 Los actores del programa**

### **2.4.1 La Secretaría de Desarrollo Social**

En mayo de 1992 se transforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social, este cambio se enmarcó dentro de la estrategia de incidir en el mejoramiento del nivel de vida de la población, particularmente de aquella que subsistía en condiciones de pobreza extrema y la del logro de una mayor coordinación institucional entre las dependencias públicas del ámbito gubernamental y los sectores social y privado del país, en estrecha relación con las líneas establecidas para tal efecto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) orienta sus acciones relacionadas con vivienda a lo largo de estas vertientes: impulsar una política urbana que desaliente la concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas, estimulando el desarrollo regional y respetando la protección al medio ambiente como una parte medular de la política social; y alcanzar una mayor eficacia en la gestión pública de la vivienda, pasando de un esquema ejecutor de obra a otro de promoción y financiamiento.

La Secretaría asume un papel coordinador en el cambio de las políticas habitacionales; la idea central era contemplar a la vivienda desde una doble óptica: como elemento del desarrollo social, y como instrumento del desarrollo económico. Lo anterior, sin dejar de fomentar la construcción de vivienda, modificando las formas de intervención del estado en esta materia. Para tal efecto, al interior de la Sedesol se creó la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles.

A través del Programa Nacional de Solidaridad se apuntalaron los apoyos a las tareas de autogestión por parte de los grupos populares, mediante el otorgamiento de créditos individuales de monto reducido y carácter revolvente, para la adquisición de materiales de construcción a precios de mayoreo, y la introducción de servicios básicos como drenaje, alcantarillado y agua potable con participación de la comunidad.

En favor de las familias campesinas se continuó apoyando el Fondo Nacional para la Vivienda Rural y a los Institutos Estatales de Vivienda.

La creación de la Sedesol implicó un paso fundamental para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Vivienda, en la idea de que con una mayor coordinación se podrían impulsar los procesos de desregulación, apoyo a la autogestión, disminución de costos, aprovechamiento de recursos, e incidencia en la disminución del déficit de vivienda acumulado.

La función del estado como fundamentalmente proveedor en el caso de la vivienda, dió un giro importantísimo en este sexenio a la de un estado promotor, coordinador de esfuerzos y administrador de recursos.

En el rubro de la autoconstrucción se planteó la importancia de aprovechar a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la experiencia organizativa que en materia de reconstrucción quedó demostrada por los sectores populares a partir de los sismos de 1985.

El Pronasol inició su operación el 2 de diciembre de 1988 a partir del primer acto formal del entonces Presidente de la República en el que se definieron un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares; se tenía la convicción de que con la participación directa y el trabajo productivo se mejorarían los niveles de bienestar de los indígenas, de los campesinos y de los colonos populares.

El Pronasol guiaba sus acciones y proyectos a través de 4 principios fundamentales:

- 1) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y de sus comunidades.
- 2) Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa.
- 3) Corresponsabilidad
- 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.<sup>32</sup>

A fin de atraer efectivamente la participación de los sectores de la población mencionados, estos cuatro principios intentaron dar un panorama de no populismo, condicionamiento político o de simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en estado de pobreza.

En Pronasol confluyeron desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno, en un esfuerzo de coordinación sin precedentes.

Inscrito en el Sistema Nacional de Planeación, el Pronasol, en materia de urbanización apoyó a las organizaciones sociales en obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación.

En 1989, se establecieron a través de los Comités de Solidaridad los primeros convenios de concertación con grupos organizados de colonos que señalaron colonia por colonia y a veces calle por calle los compromisos del gobierno y de la comunidad.

En materia de vivienda, la acción concertada con las comunidades era una meta del Pronasol para superar las carencias y las deficiencias de la vivienda popular.

---

<sup>32</sup> Consejo Consultivo del PRONASOL. Solidaridad a Debate. Ed. El Nacional. México, 1991. p. 35

Pronasol inició programas de vivienda con la realización de acciones de mejoramiento, fomento a los sistemas de autoconstrucción y estímulos financieros a los colonos que carecieran de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar su vivienda.

El Pronasol se convirtió en un importante medio que facilitó la gobernabilidad del país a un régimen que llegó al poder tras una elección presidencial altamente impugnada por la sociedad mexicana en su conjunto; por lo que existía un distanciamiento entre la clase política en el poder y la sociedad; así como un riesgo de nula ejecución de los programas de gobierno; sobre todo en el caso de una altamente politizada demanda de vivienda.

Como política pública, Pronasol envolvió a todas las fuerzas políticas y sociales al interior de sus programas; en el caso de la vivienda, algunos dirigentes de organizaciones sociales al principio reuentes a participar, tuvieron que rectificar ante la presión de su propia base social. Incluso algunos liderazgos recibieron un impulso a través de la respuesta que dio Pronasol a sus respectivos proyectos.

Pronasol generó y satisfizo expectativas entre diversas fuerzas políticas y sociales del país acerca de los beneficios y ventajas que este programa les representaba; a este respecto el programa fue duramente criticado por tener un sesgo electoral, sin embargo, las políticas públicas tienen también esa característica de búsqueda de control político.

Finalmente, el burocratismo fue el lastre más pesado con el que tuvo que cargar el Pronasol; no obstante, el programa fue considerado progresista en la medida en que abrió nuevos canales de participación y de acercamiento entre sociedad y gobierno, favoreciendo la cooperación social, asignando una repartición equitativa en el reparto de los frutos del esfuerzo colectivo.

## **2.4.2 Los Organismos Públicos de Vivienda**

El cambio en las formas de operación de estos organismos requirió que se transformaran en entes eminentemente financieros, transfiriendo la construcción a los sectores privado y social y las entidades federativas asumieron la responsabilidad de ejecutar las acciones correspondientes a los organismos federales.

Asimismo, se individualizó el otorgamiento de créditos y se procedió a la recuperación de aquellos créditos ya otorgados, en la búsqueda de un fortalecimiento financiero para ampliar su capacidad de respuesta y reducir su cartera vencida.

A continuación veremos qué acciones se instrumentaron en los principales organismos para adaptarse a estos cambios:

### **Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ( INFONAVIT)**

Se buscó cambiar a este organismo a fin de lograr una especialización para convertirlo en una institución eminentemente financiera.

Ante lo cual se generó una iniciativa para poder dotar al Instituto de las facultades necesarias para que pudiera desempeñar cabalmente su función de organismo fiscal autónomo, se presentó una iniciativa, a fin de reformar el régimen de operación del Instituto, para permitirle el financiamiento de un mayor número de viviendas ante una creciente demanda de las mismas por parte de los trabajadores.

## **Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado ( FOVISSSTE)**

En el Programa Nacional de Vivienda se plantearon diversas líneas de acción para ese organismo entre las que destacan :

- 1) Dar preferencia de crédito a los trabajadores con un ingreso menor a tres salarios mínimos y a aquellos con más de 10 años de servicio, con lo que se amplía su cobertura de atención.
- 2) Actualizar su marco jurídico para operar nuevos esquemas de financiamiento, a fin de hacer más accesibles los créditos.
- 3) Otorgar un mayor número de créditos tanto para la adquisición de vivienda a terceros, como para acciones de ampliación y rehabilitación.
- 4) Apoyar el Programa Casa Propia, mediante convenios de Coordinación Institucional, con el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda en renta, favoreciendo a los derechohabientes y sus familias con ingresos hasta de 1.5 veces el salario mínimo y cuyo tamaño fuera de cuatro integrantes.

## **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)**

Este organismo surgió con el fin de dar atención a la población no asalariada de bajos ingresos, mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

Este organismo participó en la etapa de renovación habitacional que se puso en marcha a raíz de los sismos de 1985 y ha participado en la reordenación urbana de las ciudades grandes y medianas. Su estrategia es el financiamiento de acciones de bajo costo y conceder créditos a grupos organizados.

Los cambios realizados a FONHAPO se propusieron alcanzar los siguientes objetivos:

- 1) Aumentar la disponibilidad de crédito para vivienda en los sectores de bajos ingresos.
- 2) Mejorar la recuperación de los costos de inversión en proyectos de vivienda popular.
- 3) Dirigir los subsidios en forma diferencial a las familias, de acuerdo con sus posibilidades, permitiendo la disponibilidad de financiamiento de vivienda a personas de más bajos ingresos.<sup>33</sup>

#### **2.4.4 El Sistema Bancario y Financiero**

El sistema de banca múltiple de nuestro país, con una ausencia de instituciones financieras privadas especializadas en ahorro y préstamo hipotecario, los sistemas de apoyo crediticio a la vivienda resultaban muy caros, insuficientes e inadecuados; contándose únicamente con la acción de los organismos públicos de vivienda y el FOVI.

El Programa Financiero de Vivienda incorporó a los programas habitacionales de interés social parte de los recursos del ahorro nacional captados por la banca, dando forma a una fuente de recursos que representaba la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales en la materia.

El Fondo de operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), daba atención a un sector de la población cuyos ingresos varían entre 2 y 12 veces el salario mínimo mensual, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales.

---

<sup>33</sup> Catalán Valdez, Rafael. Op. Cit. P.78

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 buscó la reducción y eliminación gradual de los subsidios, facilitando el acceso de las familias al crédito. Los casos de otorgamiento de subsidios debían ser transparentes y asignarse a la población de menores recursos. Al respecto, FOVI opera un nuevo esquema de financiamiento en el que los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subastas de derechos, buscando así eliminar la discrecionalidad en la asignación de un recurso subsidiado y dar transparencia absoluta al proceso.

El Programa Nacional de Vivienda plantea también la creación de instrumentos de captación a largo plazo a efecto de atraer recursos del mercado de dinero, así como de la utilización del crédito externo, la promoción del financiamiento compartido, y el diseño y operación de sistemas de ahorro previo que facilitasen a la población reunir el monto del pago inicial para la adquisición de su vivienda, reduciendo a su vez el monto neto del financiamiento a largo plazo, y a la vez financiar a las propias instituciones.

En el ámbito del financiamiento hipotecario y el ahorro de los trabajadores, es importante mencionar la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que constituye uno de los elementos que contribuirían a incrementar de manera sustancial los recursos financieros de largo plazo para la generación de vivienda. Este mecanismo cobra vigencia a partir del 1 de mayo de 1992; con él, se busca incrementar el nivel del ahorro interno a fin de acumular recursos suficientes para financiar proyectos de inversión de largo plazo, mejorar las condiciones de vida de las personas en edad de retiro y eliminar las barreras que limitan la participación de los trabajadores en rendimientos mayores, fomentando el hábito del ahorro entre la población de menores ingresos.

## **2.4.4 La Sociedad Civil**

### **El sector empresarial**

A fin de incentivar a la industria privada de la construcción, se modificó la sobrerregulación en los procesos de construcción, pues representaba un obstáculo por su incidencia en los costos indirectos, se disminuyeron las regulaciones obsoletas e intermediarismos burocráticos, que en algunos casos llegaron a representar hasta el 20% del costo final de la vivienda.

Para tal efecto se continuó con la instalación de Oficinas Únicas Municipales de trámites para la Vivienda, y se fortalecieron las ya establecidas. De igual manera, se buscó una mayor concertación y coordinación entre organismos federales y gobiernos estatales, municipales y notarios para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda. El objetivo final, es que el costo indirecto represente como máximo un 10% del costo total de vivienda.

### **El sector popular y la autogestión**

En virtud de que las acciones de los organismos públicos de vivienda habían sido insuficientes ante la dimensión de la demanda habitacional, grandes sectores de la población optaron por la ocupación irregular de terrenos, principalmente en la periferia de las ciudades para autoconstruir sus viviendas, con materiales de poca calidad y, en muchas ocasiones, sin contar con la estructura y equipamiento urbano adecuados. Igualmente, numerosas familias se establecieron en vecindades y cuartos de azotea en condiciones de hacinamiento.

En materia de autoconstrucción se planteó un apoyo decidido para atender a cuatro aspectos:

- 1) El abasto suficiente, oportuno y barato de materiales.

- 2) Asesoría técnica tanto por parte de expertos como de miembros de la comunidad con experiencia en la edificación de viviendas .
- 3) Acceso ágil al crédito
- 4) Organización social para la autoconstrucción.

Asimismo se planteo llevar a cabo la promoción de esquemas de comercialización más eficientes, a fin de eliminar el excesivo intermediarismo que incrementa el costo final, mediante la instalación de centros de abasto para los sectores social y privado.

En materia de vivienda en renta se planteó la necesidad de evitar la imposición de límites artificiales a los montos de las rentas, lo cual había desalentado la inversión en este sector. Lo que provocaba un gran número de relaciones de arrendamiento que estaban fuera de la ley.

De igual manera, como hemos visto en los cambios a los organismos públicos de vivienda, se estableció el compromiso de reforzar los programas de conversión de vecindades y de edificios de departamentos de alquiler en casa propia, para apoyar los esfuerzos de los grupos sociales con menores recursos. Esto implicaba crear las condiciones para que existiese nuevamente una oferta importante de vivienda en arrendamiento que ayude a reducir los precios, y, por otro lado, apoyar a los grupos populares mediante programas de casa propia.

Todo lo anterior, implicó una participación más activa y coordinada de los sectores involucrados en el proceso de vivienda; la acción del estado en este sexenio se encaminó a crear las condiciones que propiciaran dicha participación y no inhibieran a la sociedad con regulaciones excesivas.

Es con estas acciones que se constituye una moderna política de gobierno para atender el problema de la vivienda, bajo la premisa de que la participación conjunta de todos los sectores ofrecía la respuesta más eficiente a los problemas derivados del

crecimiento poblacional y del rezago en la atención de las demandas básicas de la población.

Finalmente, los métodos de implantación de política de vivienda del sexenio Salinista tuvieron el defecto de volverse coyunturales, debido a la altamente politizada demanda que les tocó atender; la participación de las organizaciones sociales en materia de autoconstrucción sin un respeto estricto a la regulación existente en materia de desarrollo urbano redundó en la continuación del crecimiento anárquico del país; sin embargo, no podemos negar un fuerte ejercicio de concertación por parte del gobierno federal, que resultó una herramienta importante para evitar el exacerbamiento de una demanda de vivienda que tiene una tendencia natural a la politización.

## **CAP. 3 EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR (MUP)**

Como vimos en los capítulos anteriores, los constantes flujos migratorios campo-ciudad fueron trasladando la problemática de vivienda hacia las ciudades y acrecentándola a tal grado, que ni los propios mecanismos de mercado, ni las medidas y acciones del estado mexicano alcanzaron a atender con amplitud.

Como resultado, surgieron por todo el país grupos sociales organizados para demandar al gobierno la atención de sus crecientes necesidades habitacionales, estos grupos se organizaron también para la autoconstrucción de vivienda.

El éxito de la participación de estas organizaciones populares en la construcción ha sido tal, que para 1990, de 16.8 millones de viviendas existentes, 12.97 habían sido construidas por estos grupos organizados, es decir el 80% (ver cuadro 6)

Gracias a la participación organizada de estos grupos sociales y a la interrelación de estos con el gobierno mexicano, se fueron configurando claramente los elementos básicos que rodean a todo proceso de poblamiento; este descubrimiento ayudó a las Instituciones Públicas a eficientar la atención de la demanda en la materia y al gobierno a adquirir conciencia de su capacidad para el manejo político de los grupos demandantes.

Estas organizaciones sociales de las que estamos hablando, son las que conforman y dan vida al MUP.

### **3.1 Antecedentes del MUP**

El surgimiento del MUP se remonta a los años 20. Diversos estudios han demostrado la existencia (incluso generalizada a las principales ciudades) del movimiento inquilinario de los años veinte. Las principales huelgas inquilinarias tuvieron lugar entre

1915 y 1930; las más importantes se dieron en Veracruz, Jalapa, Orizaba, Guadalajara, D.F., Mérida y Puebla. En el caso de Veracruz y el D.F., las corrientes anarquistas y el PCM respectivamente tuvieron una amplia influencia política en estas prácticas sociales urbanas.<sup>34</sup>

El auge de estos movimientos disminuyó como resultado de la dura represión ejercida en su contra, o simplemente por haber conseguido que se satisficieran sus demandas; este reflujo se superó hacia finales de los setenta principalmente en el valle de México a causa de los desahucios, lanzamiento de las viviendas y aumento de las rentas.

Durante el periodo Cardenista, la Ciudad de México comienza a concentrar actividades económicas y población sin que a este proceso corresponda la inversión oficial en materia de vivienda y servicios urbanos para los sectores de la población con menores ingresos. Durante este periodo se dio una tolerancia generalizada a las invasiones en áreas periféricas (normalmente de origen ejidal y comunal), el surgimiento en ellas de colonias populares y la presencia en estos mecanismos de las instancias de masas del partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Diversos fenómenos están relacionados con el surgimiento de los movimientos sociales urbanos, entre ellos: la acelerada urbanización del país; los intensos flujos migratorios campo – ciudad; la conversión de las ciudades en espacios privilegiados de la industria y el comercio; un relegamiento de los recursos públicos destinados a vivienda, servicios y equipamiento urbano; inexistencia de mecanismos financieros y organismos públicos para la producción de vivienda de interés social; la saturación de vecindades centrales y el progresivo déficit habitacional; la represión de la izquierda, su desplazamiento de los sindicatos y las divisiones internas que lo debilitaron para asumir las necesidades populares de suelo, vivienda y servicios; la existencia de amplios sectores de la población urbana que no podían obtener tierra o vivienda en el mercado inmobiliario

---

<sup>34</sup> Ramírez Saiz, Juan Manuel, *El Movimiento Urbano Popular en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, ed. SXXI, México, 1984, p. 35

formal; la tolerancia por parte del estado a las invasiones y al mercado ilegal de tierra y la aplicación por parte del estado de una política combinada de concesión-cooptación-represión frente al sector urbano popular que garantizaba al sistema el control de los procesos populares relacionados con la ciudad.

Ante lo cual, no se puede hablar hasta 1968 de la existencia de un movimiento urbano popular organizado e independiente .

En el centro de estas luchas sociales, se habla de la emergencia de este fenómeno como un movimiento independiente a partir de dos factores primordiales:

**1) Las contradicciones del desarrollo urbano de la ciudad de México.-** estas contradicciones se basan en un crecimiento desmesurado de la ciudad de México, que se manifestó en relación con el espacio territorial urbano, como una aglomeración de estructuras habitacionales e inmobiliarias, de infraestructuras industriales, redes de vialidad, equipamiento de consumo colectivo, etc.

Sin embargo, la instalación de redes de infraestructura y de servicios por parte del estado mexicano privilegiaron el desarrollo del sector industrial y comercial, pasando de largo en la atención de las necesidades urbanas de los sectores populares que prestaban su fuerza de trabajo.

Aunado a la situación anterior, se dio un crecimiento del proletariado urbano y la ampliación del ejército industrial de reserva, generalizándose el subempleo y el desempleo. "Esta dinámica es un rasgo tendencial importante para el desarrollo de la urbanización latinoamericana que agudiza los procesos de segregación territorial de las clases explotadas en sus ciudades y el deterioro de las condiciones urbanas de vida de la clase obrera y los sectores populares ".<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Navarro, Bernardo y Moctezuma Pedro, *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*, ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1989, p.79

De esta manera, se agudizó el deterioro de las condiciones de vida de estos sectores de la población; asimismo, la especulación de que son objeto la tierra y la vivienda imposibilitó el acceso a ellas a amplios contingentes de la población urbana.

Así, grandes sectores de la población urbana subsisten segregados espacialmente en vecindades centrales o periféricas y en colonias o fraccionamientos populares que en la mayor parte de los casos son irregulares y que ocupan porcentajes significativos del espacio urbano. Además, las características del terreno, la ubicación o condiciones de las viviendas y la ausencia o grave deficiencia de servicios urbanos, los convierten en asentamientos cuya condición real está en flagrante contradicción con lo que se considera, como una vivienda digna.

"El Movimiento Urbano Popular aparece como la acción colectiva de amplios sectores de la población en torno a la defensa y mejoramiento de sus condiciones de vida, referidas fundamentalmente a su acceso al suelo urbano, la vivienda y los servicios y equipamientos colectivos, es decir, al consumo urbano indispensable para su reproducción social".<sup>36</sup>

**2) El factor político.-** Como mencionamos en el apartado anterior, la politización de los problemas urbanos en el país y en el D.F., no había implicado que su conducción fuera retomada por partidos de oposición, salvo casos aislados como el del Partido Comunista Mexicano, la constante había sido la absorción de las demandas urbanas por parte del PRI esto se da, hasta el surgimiento de cierta emancipación política debido a diversos factores como son; apertura democrática que favorece la emergencia de grupos de oposición; la presencia en los movimientos urbanos de activistas y militantes vinculados a corrientes políticas no partidarias o partidos no tradicionales que surgen de los mismos movimientos o colonias populares o que logran identificarse con sus intereses y son incorporados como tales por ellos; y la progresiva formación de cuadros y dirigentes dentro de los movimientos urbano populares que apoya la participación democrática de las bases.

---

<sup>36</sup> Ibid. P. 80

Estos factores cristalizan en una reducción local del control del PRI y en mayores posibilidades de acción y surgimiento de otras fuerzas políticas y en la estructuración de organismos independientes.

En síntesis, la existencia de contradicciones en el desarrollo urbano de nuestro país, aunadas a la presencia de las circunstancias políticas mencionadas explican la aparición de movilizaciones populares urbanas al margen del entonces partido oficial.

Es el MUP independiente el que en la década de los 80s y parte de la de los 90s se convierte en el actor principal de una altamente politizada demanda de vivienda que le tocó enfrentar al gobierno Salinista.

### **3.2 Características**

Cuando hablamos de Movimiento Urbano Popular (MUP), nos estamos refiriendo a un actor social y político presente en una multiplicidad de ámbitos de la vida del país, tanto en colonias, como en vecindades y Fraccionamientos, fundamentando su razón de ser en una búsqueda constante de democratización de la vida diaria y la participación social y política.

Su presencia es constante por todo el país, tanto en oficinas gubernamentales y dependencias de planificación urbana y obras públicas, como por calles, plazas y avenidas principales, realizando trámites burocráticos y negociaciones o llevando a cabo manifestaciones y mítines para defender sus demandas de suelo, vivienda y servicios, así como el respeto a sus derechos políticos, respectivamente.

Estos grupos, han llevado a cabo luchas urbanas en todas las ciudades del país, para enfrentar o mejorar sus condiciones materiales de vida, " Para los integrantes del MUP,

---

el derecho a la vivienda pasa por una lucha que se reinicia cada jornada y lo hacen efectivo no solo como urbanizadores de terrenos inhóspitos y constructores de la mayor parte de la ciudad, sino también en cuanto defensores de un proyecto urbano de masas en la que la solidaridad, el ejercicio real de las libertades democráticas, la cultura y las festividades populares sean posibles”<sup>37</sup>

Diversos autores aluden a nuestro objeto de análisis bajo distintas denominaciones: luchas o reivindicaciones urbanas, movimientos de colonos o pobladores, movimientos sociales urbanos, movimientos de ciudadanos populares, etc. En el caso de nuestro país, ellos mismos se autodenominan como MUP.

A pesar de la existencia de estas diferentes fracciones o capas sociales, es común a ellos la situación de explotación económica y dominación política; esta situación crea las condiciones objetivas para que emerja una conciencia de clase, a pesar de la heterogeneidad existente en su interior.

### **3.3 Demandas**

La particularidad del MUP, viene dada por el tipo de demandas que plantea; ellas son : suelo urbano (en cuanto soporte de la vivienda), la vivienda misma y los servicios urbanos.

las reivindicaciones ligadas al suelo urbano son las más importantes y las que han dado origen a las formas más estables de organización , con los siguientes objetivos:

- 1) Solicitud formal y organizada de tierra
- 2) La defensa del lote invadido o comprado al fraccionador clandestino o al comisariado ejidal.
- 3) Su escrituración y regularización en términos asequibles al colono.

---

<sup>37</sup> Ramírez Saiz, op. cit. p.15

Una vez garantizada la provisión de las anteriores reivindicaciones, la lucha de estos grupos se concentra en la vivienda: obtención de materiales a bajo costo, autoconstrucción, formación de cooperativas, etc. Y como una consecuencia lógica, la lucha por la instalación, ampliación o mejoramiento de los servicios urbanos fundamentales, agua, luz, escuelas, clínicas, drenaje y transporte de pasajeros. De esta manera, cualquier acción del estado, en el sentido de incrementar las tarifas e impuestos con relación a estas demandas, se convierte para el MUP en un campo de reivindicaciones, no solo por la obtención de dichos servicios, sino incluso en una lucha por una política fiscal diferenciada y acorde con el carácter popular de sus asentamientos.

Ante lo cual, la acción del MUP, esta siempre presente dondequiera que existan escasez de vivienda y servicios urbanos para la población de menores ingresos.

El MUP plantea también otro tipo de exigencias vinculadas con el control territorial y la gestión de los servicios, este tipo de luchas se generan también al interior del MUP, entre los diferentes grupos. Esto se debe a que una de las características del MUP es también su carácter territorial, esto es, que se encuentran circunscritos a ámbitos o secciones particulares del espacio urbano (vecindad, colonia, barrio, etc.).

El MUP exige también el derecho a su libre organización y el reconocimiento de sus órganos de representación. En estos casos, el predominio de las demandas económicas no niega el peso creciente que tienen las demandas políticas en este tipo de movimientos sociales.

### **3.4 Efectos urbanos y políticos**

En lo que se refiere a las reivindicaciones urbanas populares, los resultados que estos grupos han obtenido, son diferentes dependiendo de su orientación política. Los grupos que mantuvieron una relación de clientelismo con los órganos de masas del partido oficial, obtuvieron a veces, un porcentaje importante de sus demandas, lo cual se

trajo en mejoras en la condición urbana en las zonas de los grupos solicitantes y en la dotación de equipamiento, infraestructura, etc., pero en la medida que se fueron reduciendo los recursos económicos y políticos del estado para solucionarlos, establece la táctica de dar respuestas parciales y calculadas, a fin de seguir manteniendo la dependencia del movimiento clientelar.

Estas concesiones del partido oficial, no modifican la estructura de la ciudad, sino por el contrario, la consolidan y mantienen. Estos logros se tradujeron en un reforzamiento de la política de masas del estado, la cual era semicorporativa, y en una sustentación de este sistema, a favor de los sectores urbanos beneficiados.

A partir del surgimiento de un MUP independiente, el gobierno canaliza sus recursos al control político a través de concesiones o a la represión de este, manteniendo al movimiento clientelar en una situación de dependencia.

En un principio, los efectos urbanos y políticos del MUP independiente fueron muy limitados y su fuerza era limitada en virtud de este control del estado y sus órganos de masas. Sin embargo su fuerza política fue creciendo paulatinamente hasta convertirse en el controlador por excelencia de la mayor parte de la demanda de vivienda del sector popular.

La fuerza del MUP independiente radicó en su importancia política y urbana como fenómeno ascendente, sobre todo después de los temblores de 1985, al grado de que significan fuerzas que deben ser consideradas en el panorama político de las ciudades.

El MUP aquel se encuentra integrado por los sectores populares en un sentido amplio, y procura definir un programa urbano alternativo al que rige en el desarrollo y crecimiento de una ciudad capitalista.

### 3.5 Cultura Política

Se considera que los movimientos urbanos más importantes, son aquellos llevados a cabo por las mayorías urbanas, esto es, por las clases subordinadas, la presencia en ellos de miembros de las clases proletariadas y del ejército industrial de reserva le da un carácter muy específico que lo hace diferente de otro tipo de movimientos interclasistas que no son de corte popular.<sup>38</sup>

En materia de cultura política, el grado de organización y conciencia de los movimientos urbanos es variable, se puede tratar tanto de expresiones puntuales y espontáneas sin ninguna estructura orgánica y con un breve periodo de vida; o se puede tratar de organizaciones estables que además de estructurarse establecen nexos con otros movimientos o incluso con otro tipo de luchas (sindicales, estudiantiles, campesinas, etc.); por lo que la actividad del MUP tiene una tendencia natural a politizarse.

Es importante precisar, que si bien el término popular permite distinguir a estos movimientos de otros pertenecientes a las clases medias, no acota su especificidad, dado que los movimientos proletarios o campesinos son también de carácter popular.

Asimismo, la clasificación de urbanos podría parecer muy amplia en una ciudad enorme e industrial como el D.F., donde se concentran todo tipo de actividades; concretamente, la especificidad de este movimiento viene dada a través del carácter de clase de sus integrantes y por el tipo de demandas que plantean y procesan; a partir de estos dos elementos se les denominaría como movimientos de colonos, inquilinos, etc.

La denominación MUP es rescatada en el presente trabajo, en tanto se trata de la autodenominación por parte de los protagonistas organizados de estas luchas, por lo que así son retomados en la literatura específica concerniente a nuestro país.

<sup>38</sup> Debe resaltarse que la izquierda, (concretamente el PRD) en el D.F. se ha convertido - a través de sus miembros - en la fuerza dirigente del MUP.

La relación que mantiene con el estado el movimiento urbano del que estamos hablando puede ser de autodefensa, oposición organizada y negociación, definición de una política urbana propia que incluye a veces, su puesta en práctica a través de la autogestión territorial de las zonas que ocupan. En concordancia con estas posiciones, las tácticas que estos grupos utilizan irán desde la negociación, las posiciones radicalizadas, pasando por las defensivas, hasta la combinación de la lucha legal con la de hecho o extralegal.

El término "independiente" ha sido utilizado sistemáticamente por el MUP independiente para subrayar su autonomía respecto del estado priista y su partido.

El MUP dirige sus luchas específicamente ante los múltiples aparatos gubernamentales especializados en la cuestión urbana o en la conducción de masas.

Identifican como enemigos a fracciones particulares del capital, tales como los terratenientes o los productores privados de vivienda, los comisariados ejidales durante el proceso de regularización, los fraccionadores clandestinos, los casatenientes, los dueños de las vecindades, los concesionarios del transporte público de pasajeros, los comerciantes de materiales de construcción, los concesionarios del servicio de pipas, etc.

Esta realidad se hace objetiva para los movimientos más politizados; el resto percibe únicamente aquellos aspectos externos relacionados directamente con el fenómeno; como pueden ser, la corrupción administrativa, incumplimiento de planes o programas urbanos, retraso en la realización de obras, abusos de determinados personajes, etc.;

Cabe destacar, que las organizaciones más politizadas del MUP tienen una tendencia a sobreponerse y terminar dirigiendo las acciones de aquellas que no lo están. Tal fue el caso de la absorción que sufrieron las organizaciones de damnificados que surgieron a raíz del temblor de 1985.

### 3.6 Organización

Las bases sociales que conforman al MUP, se aglutinan en agrupaciones territoriales sólidas o espontáneas, que a su vez forman parte de las grandes organizaciones consolidadas –también con un ámbito territorial de influencia- y con dirigentes reconocidos y experimentados en la lucha urbana.

El auge de las organizaciones urbano populares independientes y las políticas represivas con las que intentaron ser detenidas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo , llevaron a que tales agrupaciones hicieran un frente común. Así surgió en 1980 la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

A partir de dicho evento, este MUP se convirtió en uno de los principales movimientos sociales del país, y por lo tanto, se constituyó en un importante actor político .

Desde su integración y hasta 1989, la CONAMUP realizó diez encuentros nacionales, donde se discutieron los planteamientos perseguidos, para convertirse en propuesta alternativa de ciudad y, además, para abordar la discusión sobre otros problemas políticos del país, e incluso del nivel internacional.

El problema de la discusión electoral fue por muchos años el talón de Aquiles del MUP .

En esos tiempos, la discusión sobre la participación electoral de la izquierda se daba básicamente en términos ideológicos y con un discurso nada proclive al entendimiento, pesaba mucho la cultura política de la exclusión. Debido a ello, este debate provocaba francas divergencias o divisiones al interior de las organizaciones del MUP.

Quienes mostraban cierta disponibilidad para participar, por lo general manifestaban ciertas posiciones utilitarias o ambiguas, más que convencimiento claro, lo que imposibilitó a la CONAMUP el adoptar una posición unificada ante los procesos

electorales, por lo que esta participación quedó expuesta a la libre determinación de cada organización social.<sup>39</sup>

La disputa por la conducción de la CONAMUP, trae consigo una crisis a su interior, la cual fue capitalizada desde su surgimiento por la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas ( OIR-LM), actualmente Partido del Trabajo (PT).

Para 1985 las diferencias internas se acrecentaron y su crecimiento y desarrollo regional no era visible, prácticamente se encontraba limitada a sus organizaciones fundadoras.

Para mediados de los ochenta surgió una cantidad importante de organizaciones urbanas que no estaban incorporadas a la CONAMUP; pero el problema más grande lo enfrentaron posteriormente a los sismos de 1985, este hecho y el movimiento social que a partir de ahí surgió marcaron el fin de la hegemonía de la CONAMUP y de la OIR-LM en el ámbito del MUP.

El MUP de los noventa no fue capaz de unificarse, a principios de la década lanzó convocatoria para iniciar sendos proyectos de organización popular nacional. La CONAMUP promovió a la ANAMUP, con lo que dio por terminada su existencia. La Asamblea de Barrios, en forma conjunta con la Unión de Colonias Populares (UCP) propusieron crear la Convención Nacional Urbano Popular (CNUP); estas dos instancias se crearon los días 2 y 3 de diciembre de 1990, en 1994 se disuelve la ANAMUP subsistiendo la CNUP con un menor número de organizaciones y en la que la Asamblea de Barrios se comenzó a manejar de manera independiente.

"A la CNUP concurren aquellas organizaciones que habían seguido de cerca el largo y sinuoso proceso de construcción del PRD; en la ANAMUP, estuvieron presentes organizaciones con posiciones políticas heterogéneas, desde aquellas que seguían

---

<sup>39</sup> Con pocas variantes, lo mismo sucedió en 1987-1988 durante la primera campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y la segunda de Rosario Ibarra de Piedra.

manteniendo posiciones abstencionistas, hasta las que decidieron prácticamente convertirse en el Partido del Trabajo".<sup>40</sup>

Ante esta situación, sería lógico deducir que ante la emergencia del PRD como una real alternativa política ante el entonces partido oficial, las organizaciones de la CNUP se convertirían en el blanco de las acciones del estado para intentar controlar a la base social del PRD.

Estas mismas organizaciones de inclinación perredista no tenían mayor inconveniente en hacer uso de su capacidad de movilización para acceder y hacer uso de los recursos del PRONASOL.

### **3.7 El Movimiento Urbano Popular después de los sismos de 1985**

Los devastadores efectos de los sismos de 1985, sobre todo en la Ciudad de México, exacerbaron la problemática habitacional y revelaron que el enorme déficit en la atención a los sectores de menores ingresos continuaba en proceso de crecimiento. El evento de los sismos, y la participación social que desataron fue un evento crítico que tuvo profundas repercusiones en los cambios en la política habitacional del gobierno.

Posteriormente a este evento, se desató un proceso muy dinámico entre la presión de los damnificados para encontrar una solución a sus problemas y la acción gubernamental en materia de vivienda. El gobierno formuló un plan de emergencia, y los damnificados, se organizaron rápidamente para solicitar la ayuda necesaria para adquirir o reconstruir su vivienda.

El autor Carlos Monsiváis narra la asamblea que dio lugar al surgimiento de la Coordinadora Única de Damnificados de la Ciudad de México, la CUD:

---

<sup>40</sup> Castillo, Jaime y Patiño, Elsa (coord.) 9. Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales. La Jornada ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1997, p. 116

"En el auditorio de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, ingratamente conocido como Tlaltelolco (¿llegará el día en que nadie conozca a quién representan las estatuas de Don José López Portillo?), el primer Foro de Damnificados , que unificará las demandas de las colonias Nicolás Bravo, Narvarte, Asturias, Guerrero, Pensil, Roma y Valle Gómez del Centro Morelos, de la Unión Inquilinaria y de Damnificados de Tepicentro, de Conamup, del Frente Único E. Carranza, del Sindicato de Costureras, de las cinco agrupaciones de Tlaltelolco, del Colectivo Feminista Cuarto Creciente".<sup>41</sup>

Algunas de estas organizaciones que conformaron la CUD negociaban sus demandas de vivienda ante el Gobierno del D.F. en forma conjunta como parte del MUP.

Para Monsiváis, aunque estrictamente hablando en las semanas del terremoto solo se crearon los movimientos de los damnificados, en cientos de miles se fortalecieron las ganas de actuar, al darse cuenta de las consecuencias de la acción individual en el seno de la acción colectiva.

Estas organizaciones de damnificados, confluyeron con las organizaciones de colonos del MUP en la conformación de nuevas organizaciones independiente, la Coordinadora Unica de Damnificados fue la organización mayor que articulo los esfuerzos de diversas organizaciones de este tipo provenientes de las Colonias Guerrero, Morelos, y de Tlaltelolco y Tepito.

La CUD surge para enfrentar la situación creada por los sismos y según diversos autores, se constituye en el primer esfuerzo exitoso por darle al MUP una nueva orientación y definirle nuevas prácticas.

" los sismos del 85 significarían entre otras cosas, la modificación de la concepción acerca de las formas de intervención del MUP en la esfera de lo público y sobre las

---

<sup>41</sup> Monsiváis, Carlos, *entrada libre*, crónicas de la sociedad que se organiza, Ed. Era, 1987, p. 112

grandes ciudades, el impacto sobre sus condiciones de vida y los cambios en el entorno urbano ".<sup>42</sup>

Respecto del MUP que surge a raíz de estos sucesos en 1985 predominan dos ideas:

- 1) El MUP ha venido articulando sus demandas a planteamientos más generales sobre la ciudad y el futuro mismo del país.
- 2) Superó las limitaciones que se autoimponeía para participar electoralmente.

EL MUP de finales de los ochenta y principios de los noventa estaba plenamente incorporado a la lucha por la democracia y se alió a los partidos de oposición; manifestó públicamente sus simpatías por algunos de ellos, e incluso formó sus propios partidos. Este fue el cambio más importante en su cultura política.<sup>43</sup>

La CUD, tuvo como interlocutores a diversas instituciones gubernamentales, desde la Cámara de Diputados, hasta la SEDUE, el D.D.F., e incluso al Presidente, a través de repetidas marchas a los Pinos.

A raíz de esto el gobierno puso en operación el Programa Emergente de Vivienda Fase I, que coordinó las acciones de diversos organismos de política habitacional a fin de ofrecer créditos blandos para reconstrucción o para adquisición de vivienda para damnificados. Se inició también el Programa de Renovación Habitacional Popular, bajo la responsabilidad del D.D.F., para coordinar la construcción y rehabilitación de predios expropiados.

Las características del programa junto con la presión emanada de la CUD favorecieron la creación de espacios que permitieron la realización de los proyectos habitacionales alternativos que respetaban el arraigo y modo de vida de los habitantes.

<sup>42</sup> Ibid. P. 119

<sup>43</sup> Cabe mencionar que tal disposición o flexibilidad del MUP para realizar alianzas o acuerdos políticos no se limitó a los partidos de izquierda. En frentes amplios no tuvo problemas para coincidir con partidos como el PAN Y PDM.

En este contexto, la SEDUE en forma conjunta con el D.D.F. encabezan el programa de reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, Nonoalco Tlaltelolco, bajo el marco de un Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular, entre cuyas principales directrices se consignó el fomento a la participación de la comunidad y la búsqueda del consenso con los distintos dirigentes políticos y líderes de opinión interesados en el destino de la Unidad; incorporando en su seno las principales demandas planteadas.

EL Programa de Renovación Habitacional fue un instrumento útil para el control de la CUD, pero también para su consolidación, a pesar de ser esta, ajena al esquema corporativo del partido oficial.

Para el tercer aniversario de los sismos, las organizaciones populares de la ciudad efectuaron una marcha convocada por los dirigentes y organizaciones de la Asamblea General de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), la CUD, la CONAMUP, el Movimiento Pro- Vivienda Digna, La Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos del D.F. y fueron encabezadas por los excandidatos a la presidencia de los partidos de izquierda: Rosario Ibarra de Piedra, Cuauhtemoc Cárdenas, y Heberto Castillo; la marcha tuvo como objetivo fundamental recordar el fortalecimiento de la organización popular del país.

Entre estas organizaciones destaca la Asamblea de Barrios, que es quizá la organización que mejor representa lo que se ha dado en llamar el nuevo MUP en México, ha sido una de las organizaciones más influyentes del MUP en su historia reciente, representa la politización del MUP en su sentido más amplio.

Fue la primera organización del MUP que planteó la necesidad de entender el significado y las grandes perspectivas de la candidatura presidencial de Cárdenas, y en consecuencia, la importancia de apoyarla abiertamente.

Para las elecciones Federales de Agosto de 1991, 3 dirigentes de primera línea de la Asamblea de Barrios ocuparon cargos de representación proporcional (Patricia Ruiz y Francisco Saucedo) y un escaño en la Asamblea de Representantes del D.F.(Javier Hidalgo). Marcos Rascón, quién se ha destacado como su principal dirigente fue presidente del Comité ejecutivo del PRD en el D.F. y posteriormente diputado de representación proporcional por el mismo partido.

Actualmente, una parte muy importante del MUP tiene preferencia por dos partidos: el PRD ( en su mayoría) y el PT.

Es importante destacar la existencia de un ala del MUP que ha mantenido posiciones de no participación electoral o que fueron formando sus propios partidos o grupos de izquierda; tal es el caso de organizaciones como la Central Unitaria de los Trabajadores (CUT), o del Frente Popular Francisco Villa (FPFV), que a la fecha mantienen una constante actividad social y política en demanda de vivienda y servicios, y solidarizándose con otro tipo de peticiones de diversas agrupaciones sociales y estudiantiles.

Para Monsiváis, "Al no registrarlas los medios masivos, da la impresión de que estas luchas no existen, así afecten muchas vidas y sostengan con radicalidad la discrepancia en el país. Pero basta la presencia del movimiento urbano popular o la resistencia a la planta nuclear de Laguna Verde para desmentir la resignación que se le adjudica a quienes no son "sujetos noticiosos" .<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Monsiváis, Carlos, Op. Cit. p. 14

## **CAP. 4 GOBIERNO DEL D. D. F. CONCERTACIÓN PARA LA DEFINICION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA 1993**

### **4.1 Panorama político y de vivienda en el D.F. (1990)**

La problemática fundamental de vivienda tanto en el D.F. como en el país en esa etapa se presentaba en términos de uso de suelo, debido a la gran presión de los diferentes actores sociales para ocuparlo por las vía legal o ilegal y en las acciones gubernamentales que se habían implementado para enfrentarlo, pues ante las restricciones crediticias para la construcción de vivienda popular, la vía más accesible para los sectores organizados de bajos ingresos había sido la invasión ilegal.

Ante esta situación se habían incrementado los asentamientos humanos clandestinos y sin casi ningún servicio de infraestructura o equipamiento urbano, en terrenos del D.F.

El gobierno mexicano, ante la urgencia y dimensión del problema urbano y de vivienda y las presiones políticas y actuación espontánea de los propios demandantes de vivienda, no cumplió exhaustivamente con sus planes y programas establecidos, sino que se vio rebasado por la problemática.

El problema habitacional se manifestaba en tres vertientes fundamentales:

- 1) Atender una enorme demanda de vivienda popular.
- 2) Corregir las condiciones de deterioro, hacinamiento e insuficiencia de los servicios en las viviendas de colonias populares de la zona urbana consolidada.
- 3) Hacer frente a la presión de una politizada demanda de vivienda producto de los sismos de 1985.

Ante la situación de crisis en materia de vivienda en la que los sectores populares del país y del D.F. tuvieron que sufrir sus peores consecuencias, la población tuvo una respuesta correspondiente en el proceso electoral de julio de 1988 para elegir presidente de la República, diputados federales y senadores. Los resultados de estas elecciones reflejaron un abierto rechazo a las políticas y acciones del estado a través de sus gobiernos tanto en el país como en las ciudades. El partido en el gobierno sufrió un repudio, sobre todo en el D.F. y algunos de los municipios conurbados al perder las elecciones; prevaleciendo el PRD como la principal fuerza política electoral en la Ciudad Capital.

Algunos analistas consideran que esto se debió entre otras razones, a una actitud de rechazo ante el fracaso contundente de la política económica del régimen, hacia las formas de gobierno tradicionales que habían conducido al país a la situación en que se encontraba, y a la integración de una nueva cultura urbana que no admite los viejos métodos de control.<sup>45</sup>

Ante estos resultados desfavorables en materia electoral, el nuevo gobierno federal, el capitalino a cargo del entonces Regente Lic. Manuel Camacho Solís y algunos gobiernos locales iniciaron su gestión administrativa en posición de relativa desventaja o descrédito y, por lo tanto, con la ansiedad de rescatar su popularidad, de legitimarse ante la población y ante el sector empresarial con una tradición de mayor resistencia al poder gubernamental.

---

<sup>45</sup> Monsiváis, Carlos, *Notas sobre la Campaña de 1988 (III y último)*, diario La Jornada, 14 de julio de 1988. Para este autor, a partir de las elecciones del 6 de julio se vislumbra un nuevo país que había comprobado de alguna manera la falibilidad del PRI y el valor de la acción individual y la organización colectiva; este nuevo país sería resultado de diversos factores, entre ellos: el avance teórico de gran parte de la izquierda; la insistencia cívica de los partidos conservadores; el fracaso desmedido de la política económica del régimen priista, que había enseñado a pensar a la política desde el avance de la disminución del poder adquisitivo personal y familiar; y la integración de una cultura urbana que no admite los viejos métodos de control, la cual es iniciada por los colonos, se extiende a todos los niveles de la población y se constituye en un nuevo límite a la antigua impunidad del poder.

"La política se juega toda en torno de las políticas"<sup>46</sup>; y es en estas circunstancias políticas y sociales en las que debe enmarcarse el análisis de la política de vivienda.

## **4.2 Concertación para la definición del programa de vivienda 1993**

El MUP perredista en el D.F. cumplía con dos requisitos fundamentales para ser objeto de un esfuerzo particular de concertación por parte del gobierno del D.D.F. :

- 1) Controlaba a la mayor parte de las organizaciones de damnificados surgidas a raíz del temblor de 1985 y que representaban en ese momento la demanda de vivienda más politizada del MUP.
- 2) El MUP perredista, junto con el Movimiento Estudiantil Universitario (CEU) conformaban la base social de dicho partido, la actividad política de estas dos organizaciones llevaron al PRD a la victoria electoral en el D.F. en el proceso electoral de julio de 1988.

Ante estos elementos, podríamos deducir que el eje central de un ejercicio de concertación constante con estas organizaciones tendría como objetivos disminuir la politización de la demanda de vivienda en el D.F. atendiendo al mismo tiempo y en forma corresponsable sus peticiones; y recuperar el control electoral del D.F. para el PRI; ambos objetivos, circunscritos dentro de los que es el funcionamiento de una política pública.

De acuerdo a las instrucciones del Jefe de Gobierno del D.D.F., Manuel Camacho Solís; la Dirección General de Vivienda del gobierno del D.F. procedió a la elaboración de un programa de vivienda concertado con las organizaciones sociales de vivienda del PRD , partiendo de propuestas realistas para llevarse a cabo durante 1993; como resultado, el 17 de noviembre de 1992 la Dirección General de Vivienda presentó la " Propuesta para elaborar el Programa de Vivienda del D.D.F. con las organizaciones sociales".

---

<sup>46</sup> Aguilar, Luis, *Estudio Introductorio*, en La Hechura de las Políticas, Porrúa, México, 1994, p.30

En el diagnóstico de este documento se estableció como dato base, la expectativa de las organizaciones sociales para edificar 16,700 viviendas durante 1993, con 222,000m<sup>2</sup> propiedad de las organizaciones, para la edificación de 6,556 viviendas en los primeros cuatro meses en el primer cuatrimestre de 1993,( en este punto hacen el señalamiento de que aún estaban pendientes reuniones con la Asamblea de Barrios, PT, Consejo Inquilinario Popular, Frente de Lucha Urbana y Vivienda Libre Organizada).

Para que estos grupos estuvieran en posibilidad de iniciar con la edificación de 5,500 viviendas para el segundo cuatrimestre se manifestó el requerimiento de apoyo de la administración gubernamental ante diferentes instancias, y el mismo apoyo, para la construcción de 3.500 viviendas en un espacio disponible de 120,000 m<sup>2</sup>, programadas para iniciarse en el tercer cuatrimestre de 1993.

Para apoyar a los posibles beneficiarios de bajos ingresos, se propuso utilizar recursos FOVI – BANCA para el otorgamiento de subsidios.

Asimismo, se diagnosticó disponibilidad de recursos para el otorgamiento de créditos en FOVI, FONHAPO y la Banca Comercial. De igual manera se expresó la posibilidad de utilizar recursos para los derechohabientes del INFONAVIT y FOVISSSTE mediante la superación de tres limitantes :

1.- La política del Programa Nacional de vivienda 1989 – 1994, que establecía que los organismos financieros de vivienda ( INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO Y FOVI ) sólo podrían destinar el 15% de sus recursos a las tres zonas metropolitanas del país, lo que restringía el monto del financiamiento destinable al D.F.

2.- La poca disposición de la Banca Comercial para otorgar financiamiento a la vivienda popular y, sobre todo a los grupos sociales de bajos ingresos.

3.- Las familias que conformarían la población objetivo de este programa no estaban en posibilidades de comprobar fiscalmente sus ingresos, a pesar de contar con ellos.

Para superar las dificultades de instrumentación referentes a la problemática – tanto de las instituciones como de las organizaciones sociales – tanto de organización del ahorro, como de acceso al financiamiento, organización de la demanda, y demás trámites; y poder aprovechar las facilidades fiscales y administrativas otorgadas por el D.D.F., se propuso una mayor coordinación de los proyectos, caso por caso, a través de una ventanilla facilitadora para conducir las gestiones necesarias.

En la estrategia general del documento se planteó que para poder atender los proyectos caso por caso, cada uno debería contar como requisitos indispensables con suelo, capital de trabajo, crédito puente, crédito individual de largo plazo, permisos y licencias específicos, beneficiarios y subsidio fiscal y/o cruzado para aquellos que lo requirieran, además de un plan particular de financiamiento y administración por proyecto.

Igualmente estableció que cada proyecto se llevaría a cabo a través de un fideicomiso, en el que las organizaciones serían fideicomitentes de los predios y los beneficiarios los fideicomisarios; de esta manera, los grupos se sentirían parte activa del proyecto, disminuyendo la posibilidad de que los programas se convirtiesen en fuente permanente de reclamaciones.

Finalmente, se propuso el establecimiento de una ventanilla facilitadora en la Dirección General de vivienda, con el fin de apoyar la gestión de los proyectos ante las instancias internas y externas del D.D.F.

En las estrategias particulares de esta propuesta se manejó en primera instancia enfrentar las cuestiones relativas al suelo; proponiendo resolver la problemática particular en los predios propiedad de las organizaciones, canalizándose cada uno de

ellos a la elaboración de proyectos y obtención de recursos, para estar en posibilidad de iniciar en el primer cuatrimestre de 1993.

En cuanto a los predios para iniciar en el segundo cuatrimestre, se agilizarían los trámites relativos a la escrituración de los mismos; tanto los autorizados por el Comité del Patrimonio Inmobiliario, como de aquellos privados en vías de adquisición.

Las demandas que no contasen con suelo se apoyarían en la gestión de compra-venta con particulares, obtención de recursos fiscales de apoyo de FIVIDESU y en la conducción de programas para el otorgamiento de créditos ante los organismos financieros que correspondan.

Como segunda estrategia se planteó adecuar el costo de las viviendas proyecto por proyecto a la capacidad de pago de los beneficiarios vía avalúo social, subsidios, mezcla de usos de suelo, la aplicación del Acuerdo de Facilidades Administrativas y de Subsidio Fiscal para la Vivienda Popular.

En la tercera estrategia se estableció que el financiamiento debería provenir de FOVI-BANCA y complementarse con recursos de FIVIDESU, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE, fiscales y los propios de los grupos.

Se proponen tres alternativas para canalizar recursos de FOVI-BANCA:

1.- Vía FIVIDESU: A pesar de los compromisos ya adquiridos para programas en marcha durante 1993, contaba con un presupuesto autorizado, con personalidad jurídica para maniobrar de inmediato y con capacidad para contratar créditos FOVI a través de Banca Serfin, de Fonhapo u otras fuentes de financiamiento.

2.- Vía FONDDF: Se manejó la posibilidad de que este fondo sirviese de base al FOVI o que tomara créditos FOVI-BANCA y los otorgara a los beneficiarios. A fin de realizar la

recuperación de los créditos se planteó la participación de FIDERE con una estructura y experiencia en operación.

3.- Vía promotores privados: Mediante la aportación de los propios créditos conseguidos por los fideicomitentes participantes en los fideicomisos.

En materia de facilidades administrativas se aplicaría el Acuerdo de Facilidades Administrativas y de Subsidios Fiscales a la Vivienda Popular, emitido el 7 de octubre de 1992, y otros acuerdos celebrados; con el fin de ayudar a hacer financieramente factibles los proyectos.

En cuanto a capital de trabajo se estableció que cuando un proyecto se realizara en colaboración con FIVIDESU, el organismo aportaría el capital ; cuando se realizara con recursos del FONDDF este sería aportado por la Secretaría de Planeación y Evaluación del D.D.F.; y cuando se tratase de promotores privados, ellos aportarían los recursos.

Asimismo, para su ejecución, cada proyecto debería contar con un proyecto ejecutivo, planeación financiera y administración propia.

A fin de incentivar el ahorro popular de las familias y por otro lado atraer oferta de suelo para vivienda se crearía una caja de ahorro del D.F. a través de la figura de un fideicomiso, en donde los aportadores de recursos serían los fideicomisarios y los aportantes de suelo serían los fideicomitentes; los fiduciarios serían los organismos financieros de vivienda para cada proyecto en particular.

A aquellos propietarios de suelo que se incorporasen a las cajas de ahorro se les ofrecería un esquema de atractivos fiscales.

Finalmente, se propuso que un punto que permitiría beneficios políticos y la suma de acciones de vivienda a un solo programa habitacional para el D..F., sería que las

delegaciones reportasen sus programas de vivienda a la Dirección General de Vivienda para que esta los incorporase al programa 1993.

En resumen, la anterior propuesta refleja un interés por abrir un espacio de participación activa y de colaboración con las organizaciones sociales demandantes de vivienda del PRD, este espacio de colaboración implicó la coordinación de esfuerzos por parte del D.D.F., y de los organismos públicos de vivienda del D.D.F., así como de las organizaciones sociales; como un elemento más del proyecto.

Finalmente en el proyecto se propusieron nuevas vías para implicar más beneficios políticos, con lo que se calificó a la política como la intención primaria de este esfuerzo de concertación con las organizaciones sociales demandantes de vivienda del PRD, de esta manera, se comprende que si los proyectos de vivienda no funcionasen a toda su capacidad la responsabilidad sería también atribuible a las propias organizaciones sociales, quienes tendrían que estar ocupadas en organizar y preparar sus proyectos ejecutivos de vivienda en vez de organizando mítines, plantones y marchas para reclamar la falta de voluntad de las autoridades para resolver la problemática de vivienda de sus representados. Asimismo, no deja de ser un esfuerzo importante de concertación y de aprovechamiento de los recursos e instrumentos de los grupos sociales y un ejemplo práctico del modelo Bottom-Up de implantación de políticas públicas.

## CONCLUSIONES

En el periodo de estudio ( 1910 – 1958 ), encontramos un primer antecedente de política pública de vivienda en nuestro país en la etapa postrevolucionaria, en la que por el momento histórico e ideológico que se estaba viviendo, esta decisión inicial de procurar vivienda digna para los trabajadores se constituyó en una política de vivienda popular.

Esta disposición nacional del estado mexicano en materia de política pública de vivienda es una decisión de derecho público; el que por su naturaleza prescriptiva fue administrativamente insuficiente para enfrentar la problemática de vivienda.

Estos planteamientos de política pública de vivienda a nivel nacional apoyaron únicamente a dos sectores de bajos ingresos: los trabajadores obreros y los empleados federales.

Durante la etapa de la inestabilidad política, (1917 – 1950), la problemática de vivienda en nuestro país se volcó hacia las ciudades, principalmente al D.F., situación que se vio agravada en el periodo 1930-1950 con el tránsito al nuevo esquema de sustitución de importaciones.

Es importante resaltar, que esta demanda de vivienda provenía de la fuerza de trabajo y los sectores de menores ingresos de la población; es decir de los sectores populares.

Frente a esta problemática, y ante la ineficacia de los mecanismos del mercado para responder a la demanda popular de vivienda, el estado responde con la creación de los primeros organismos públicos de vivienda y la construcción de algunas colonias para trabajadores en el D.F.; sin embargo, la política de vivienda en lo general se inclinó por beneficiar a las clases media y alta de la población; en virtud de que esto garantizaba la recuperabilidad de los créditos otorgados por los organismos públicos de vivienda.

En los años veinte, se observa cierto avance en la acción gubernamental en materia de vivienda popular; que intentó responder a las urgentes necesidades en materia habitacional, aunque sin evidencias de un trabajo conjunto y coherente de los organismos públicos de vivienda que se crearon.

La Administración Pública interviene como productora en el rubro de la vivienda y comenzó a crecer a fin de proporcionar satisfactores a sus demandantes, dando un giro hacia una visión benefactora de la función estatal, aunque preponderando la movilización de recursos administrativos que tuviesen una mayor significación política.

El gobierno federal extendió su facultad regulatoria ante la iniciativa privada y demás actores de la problemática habitacional y su influencia se volvió nacional.

En el periodo (1950-1970) gracias a la participación activa de las organizaciones de vivienda popular y a la interacción gubernamental con estas, se configuraron algunos elementos básicos que fortalecieron la acción estatal en el proceso de la vivienda, dándole conciencia de su capacidad para el manejo político de los grupos demandantes.

Este aumento de la capacidad de gestión gubernamental en materia de vivienda, trae como consecuencia un crecimiento de las instituciones del aparato administrativo en este rubro; se crearon instituciones y organismos de análisis, promoción y construcción de vivienda.

La construcción de vivienda popular en esta etapa no tuvo precedentes en su historia, (y en esto tuvo que ver la interacción gubernamental con los grupos sociales) y sin embargo continuó siendo insuficiente para atender la creciente demanda de la población de bajos ingresos.

El Estado mexicano tomó conciencia de sus facultades como decisor y como ejecutor correspondientes al gobierno y a la administración pública respectivamente, y que es

propio de la expansión y consolidación disciplinar de la ciencia de la administración pública de mediados de los veinte y treinta.

En el periodo(1970– 1988), el Estado tomó conciencia de la necesidad de un análisis más racional que le permitiese el replanteamiento de sus políticas de vivienda para enfrentar la problemática habitacional desde un punto de vista integral; como resultado surgió el Programa de Vivienda 1977-1982 derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano del sexenio Echeverrista.

El comportamiento económico del país se encontraba en una etapa de crisis cíclicas y las ciudades seguían creciendo de manera acelerada, la Ciudad de México se transformó en una de las urbes más grandes del mundo y la vivienda se convirtió en un reclamo social cada vez más poderoso.

A pesar de los avances logrados, la asignación de vivienda provista por el gobierno se manifiesta como un fenómeno cada vez más politizado; esto coincide con la etapa de desarrollo de la disciplina administrativa pública en el que la naturaleza política de la actividad administrativa se establece de manera muy clara en los 50s y 60s.

La implantación de política pública de vivienda hasta ese momento, se había hecho en base a decisiones gubernamentales con una visión del estado como regulador único y decisivo del sistema social en su conjunto, en concordancia con el modelo Top Down (de arriba-abajo) de implantación de políticas públicas.

Para fines de los 80s, la problemática en materia habitacional se podría resumir en: un acelerado crecimiento demográfico que dio lugar a una alta concentración de la población en las grandes áreas metropolitanas, las ciudades de la frontera norte, y los polos de desarrollo turístico e industrial; escasa disponibilidad de tierra con servicios y a precio adecuado, propiciándose un gran número de asentamientos irregulares; limitada capacidad financiera del sector público para responder a la demanda y para financiar programas habitacionales para la población de menores recursos; inadecuada estructura

de la banca o de las instituciones financieras privadas; apoyo insuficiente a los programas de autoconstrucción y complejidad de trámites requeridos para la construcción de vivienda.

Agregamos a esta situación una disminución en la actividad de la industria de la construcción; una creciente descapitalización sufrida por los organismos públicos de vivienda, y el que la presión política por la vivienda se manifestó en todos los niveles y con una fuerza que no tuvo en las décadas anteriores.

Los terremotos de 1985 trajeron como consecuencia un incremento del déficit habitacional, y una alta politización de la demanda; el mercado habitacional rebasó cualquier capacidad de control por parte del Estado mexicano y del gobierno del D.F.

Ante esta panorámica en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 se planteó asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación, así como la concertación con los demás niveles de gobierno y de la sociedad; es así que las nuevas políticas de vivienda se propusieron convertir al estado en promotor y financiero que no en constructor, y lograr que la sociedad civil participara más activamente en la generación de vivienda; buscando disminuir los costos y hacer más productivos los recursos.

Los dos criterios fundamentales de las nuevas políticas de vivienda consistieron en hacer más eficaces los programas habitacionales del sector público para ampliar su cobertura a los grupos de menores ingresos, y crear nuevas condiciones para una más intensa y activa participación de la sociedad en la producción de vivienda.

Las líneas estratégicas que tuvieron mayor peso en el Programa Nacional de Vivienda de dicho sexenio fueron las orientadas a lograr una mayor coordinación institucional, a mejorar y ampliar los mecanismos de financiamiento, a apoyar la simplificación administrativa del sector y más decididamente los procesos de autogestión.

Para cumplir con el criterio de eficiencia de los programas habitacionales del sector público se reorientó y especializó el funcionamiento de los organismos públicos de vivienda, se consolidaron aquellos programas que venían dando buenos resultados y se promovieron acciones como reducción de impuestos y aranceles notariales, constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y la utilización de predios del Patrimonio Inmobiliario Federal en programas habitacionales.

Se promovió decididamente el proceso de autogestión de vivienda popular iniciando programas de oferta de suelo para vivienda que avanzasen de manera gradual en la introducción de servicios básicos; se establecieron líneas de crédito a la palabra de financiamiento reducido para la adquisición de insumos y mejoramiento de la vivienda; en el marco del Pronasol, instalación de parques de materiales para la vivienda popular y otorgamiento de capacitación y asesoría técnica para la autogestión de vivienda.

El anterior modelo de implantación de política pública de vivienda TOP DOWN (desde arriba) quedó agotado y rebasado en su capacidad de atención a la creciente y en ese momento politizada demanda de vivienda, dando paso a una implantación de política BOTTOM UP (desde abajo), en la que el ciudadano a través de su contacto con la administración pública establece las pautas de distribución de recursos, bienes y servicios de la política de vivienda.

La Secretaría de Desarrollo Social fue uno de los actores principales que dio vida a este nuevo estilo de implantación, asumiendo un papel coordinador en el cambio de las políticas habitacionales, contemplando a la vivienda como elemento de desarrollo social y como instrumento del desarrollo económico; a través del Pronasol se apuntalaron los apoyos a las tareas de autogestión de los grupos populares y se fortaleció el Sistema Nacional de Vivienda para lograr una mayor coordinación institucional.

En materia de autoconstrucción se planteó la importancia de aprovechar a través del Pronasol, la experiencia organizativa que en materia de reconstrucción quedó demostrada por los sectores populares a partir de los sismos de 1985.

El Pronasol se convierte en un auténtico instrumento de política pública, en la medida en que promovió la participación de todas las fuerzas políticas y sociales al interior de sus programas de vivienda.

En resumen, la participación del estado en este sexenio se encaminó a crear las condiciones que propiciaran dicha participación y no inhibieran a la sociedad con regulaciones excesivas.

Esta nueva forma de trabajo de la Administración Pública Mexicana en dicho sexenio se acerca a la corriente que realiza una defensa sistemática del pluralismo, la descentralización y la participación, propios de la llamada "administración democrática" de los 70s.

La escasez de vivienda para los sectores de la población de más bajos ingresos se constituyó en la problemática habitacional por excelencia en nuestro país.

Los métodos de implantación de Política Pública de vivienda del sexenio Salinista, tuvieron el defecto de volverse coyunturales debido a la muy politizada demanda que les tocó atender; y la participación social sin un estricto apego a la normatividad urbana establecida, redundó en el crecimiento anárquico del país; sin embargo, no podemos negar un fuerte ejercicio de concertación que resultó fundamental en la atención de una demanda de vivienda con una tendencia a la politización, a fin de evitar su exacerbamiento.

Como actor principal en la politización de dicha demanda surge el Movimiento Urbano Popular (MUP), en nuestro país; como una forma de autoorganización de los sectores populares ante la incapacidad gubernamental de generar una política de vivienda digna, accesible y suficiente para la población de bajos ingresos.

El Surgimiento del "MUP independiente" se da en el marco de un relegamiento por parte del estado mexicano de los recursos públicos destinados a vivienda, servicios y

equipamiento urbano; inexistencia de mecanismos financieros y organismos públicos para producir vivienda de interés social; saturación de vecindades centrales, el progresivo déficit habitacional y la represión de los movimientos de izquierda, entre otros factores.

La consolidación del "MUP independiente" se da principalmente a partir del surgimiento de cierta emancipación política respecto del PRI, debido a la emergencia de grupos de oposición no partidistas en el país y al interior de los movimientos urbanos y a la progresiva formación de cuadros y dirigentes dentro de los MUPs, que apoya la participación democrática de las bases.

El MUP es un actor social y político presente en una multiplicidad de ámbitos de la vida de todas las ciudades del país y del D.F.; tanto en colonias, como en vecindades y fraccionamientos, llevando a cabo luchas urbanas para enfrentar o mejorar sus condiciones materiales de vida y haciendo efectivo su derecho a la vivienda como urbanizador de terrenos inhóspitos y constructor de la mayor parte de la ciudad y como defensor de un proyecto urbano de masas.

A pesar de la heterogeneidad en su interior, en el MUP emerge una conciencia de clase.

La particularidad del MUP viene dada por el tipo de demandas que plantea: suelo urbano (como soporte de la vivienda), la vivienda misma y los servicios urbanos (demandas fundamentalmente económicas).

Cualquier acción del estado que contravenga la obtención de estas demandas, se convierte para el MUP en un campo de reivindicaciones, no solo por tener dichos servicios, sino incluso en una lucha por una política diferenciada y acorde con el carácter popular de sus asentimientos.

El predominio de las demandas económicas en el MUP, no niega el peso creciente de sus demandas políticas.

La fuerza del MUP independiente ha radicado en su importancia política y urbana como fenómeno ascendente, sobre todo después de los temblores de 1985; a tal grado, que se han convertido en fuerzas que deben ser consideradas en el panorama político de las ciudades; su fuerza política creció paulatinamente hasta convertirse en el controlador por excelencia de la mayor parte de la demanda de vivienda del sector popular.

Es el MUP independiente el que en la década de los 80s y parte de la de los 90s se convierte en el actor principal de una altamente politizada demanda de vivienda que le tocó enfrentar al gobierno Salinista.

Se considera que los movimientos urbanos más importantes son aquellos llevados a cabo por las mayorías urbanas; la especificidad de este movimiento se da a través del carácter de clase de sus integrantes y por el tipo de demandas que plantean y procesan.

Las organizaciones del MUP más consolidadas, subsisten con una organización estable y estructurada y con dirigentes visibles y reconocidos, manteniendo su autonomía respecto del estado y con una capacidad de movilización y de decisión propias.

A partir de la decisión de las agrupaciones del MUP, de hacer frente común organizándose en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en 1980, el movimiento se convirtió en un importante actor político.

Para 1985, el crecimiento y desarrollo regional del MUP no era visible, prácticamente se encontraba limitado a sus organizaciones fundadoras; pero los sismos de 1985 y el movimiento social que a partir de ahí surgió marcaron el fin de la hegemonía de la CONAMUP.

A partir de los 90s el MUP lanzó convocatoria para llevar a cabo sendos proyectos de organización popular nacional. La CONAMUP promovió a la ANAMUP, con lo que dio por terminada su existencia. La Asamblea de Barrios (AB) Y La Unión de Colonias Populares (UCP) crearon la Convención Nacional Urbano Popular (CNUP) y en 1994 se disuelve la

ANAMUP subsistiendo la CNUP en la que la AB se comenzó a manejar de manera independiente.

En la CNUP concurren aquellas organizaciones que habían seguido de cerca el proceso de construcción del PRD; y en la ANAMUP, organizaciones con posiciones políticas heterogéneas.

Estas organizaciones de inclinación perredista no tuvieron inconveniente en hacer uso de su capacidad de movilización para acceder y hacer uso de los recursos del PRONASOL.

Por otro lado, ante los sismos de 1985, sobre todo en la Ciudad de México, se exacerbó la problemática habitacional; los sismos y participación social que desataron constituyeron un evento crítico con profundas repercusiones en los cambios de la política habitacional.

El gobierno formuló un plan de emergencia, y los damnificados se organizaron rápidamente para solicitar la ayuda necesaria para adquirir o reconstruir su vivienda.

Estas organizaciones de damnificados confluyeron con las organizaciones de colonos del MUP en la conformación de organizaciones independientes; como la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD).

A partir de estos sucesos, el MUP supera las limitaciones que se autoimponía para participar electoralmente.

La CUD tuvo como interlocutores a diversas instituciones gubernamentales, desde la Cámara de Diputados, hasta la SEDUE, el DDF e incluso al Presidente.

Tal era su poder y capacidad de movilización, que en el tercer aniversario de los sismos, el MUP organizó una marcha que fue encabezada por los excandidatos a la presidencia, Rosario Ibarra, Heberto Castillo y Cuauhtémoc Cárdenas.

Actualmente, la mayor parte del MUP milita en dos partidos políticos: el PRD ( en su mayoría) y el PT.

En lo que se refiere a la problemática específica del D.F., esta radicaba en 1990 en la gran presión de los diferentes actores sociales para ocuparlo por la vía legal o ilegal.

A esta problemática agregamos los temblores de 1985 que empeoraron los problemas de vivienda que ya existían y a los que se agregaron vecindades y viviendas de alto riesgo, reubicación de la gente que vivía en campamentos y la reconstrucción, lo que lógicamente potenció la demanda de vivienda.

Ante este panorama, y ante la incapacidad gubernamental de dar respuesta a la población de menores ingresos, las organizaciones solicitantes de vivienda se adueñan de gran parte de la demanda de estos sectores.

Ante la falta de una respuesta satisfactoria de vivienda para la gente de escasos recursos, se incrementaron los asentamientos humanos clandestinos y sin servicios o infraestructura ni equipamiento urbano, en terrenos del D.F. que se habían tratado de conservar como reserva territorial o ecológica; el gobierno se vio rebasado por la problemática.

En el sexenio 1989-1994 se establecieron sistemas de planeación territorial y administrativa y diversos elementos normativos para un reordenamiento y regeneración urbana como Pronasol, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. entre otros.

Las agrupaciones del MUP sin embargo, carecen de un proyecto global acorde con las necesidades del desarrollo urbano de la ciudad.

Los resultados de las elecciones de 1988 para elegir Presidente de la República, reflejaron un abierto rechazo a las políticas y acciones del estado en todas las ciudades

del país. El partido en el gobierno sufrió un repudio, sobre todo en el D.F. y algunos de los municipios conurbados al perder las elecciones.

Ante estos resultados desfavorables, el nuevo gobierno federal, el capitalino y algunos gobiernos locales iniciaron su gestión administrativa en posición de relativa desventaja o descrédito y por lo tanto, con la ansiedad de rescatar su popularidad, de legitimarse ante la población y ante el sector empresarial con una tradición de mayor resistencia al poder gubernamental.

En este marco político, la Dirección general de Vivienda del Gobierno del D.F. – por instrucciones del entonces regente – elabora un programa de vivienda para 1993 concertado con las organizaciones sociales de vivienda del PRD, es decir, el MUP perredista.

Al final del documento, (un ejemplo práctico de gestión gubernamental), se propusieron nuevas vías para implicar más beneficios políticos, con lo que se calificó a esta como una de las intenciones prioritarias de este esfuerzo de concertación, además de la atención corresponsable de una parte importante de la demanda de vivienda.

## PROPUESTA

Las principales conclusiones a las que llegamos al final del presente trabajo muestran que la tensión social derivada de la insatisfacción a la enorme demanda de los sectores populares para obtener una vivienda digna, se fue transformando en un creciente problema político que tuvo su máxima expresión a fines de los 80s y durante la primera parte de la década de los 90s.

El impresionante aumento en la demanda de vivienda y el rezago acumulado en la atención a esta entre la población de menores ingresos transformó la cuestión de vivienda en un problema eminentemente político.

En ese sentido, la política de vivienda del sexenio Salinista respondió a la problemática coyuntural que le tocó vivir, a través de un método de implantación altamente concertador y participativo que le permitió controlar un movimiento urbano muy politizado y ampliar la cobertura habitacional de los Organismos Públicos de Vivienda a la demanda de los sectores sociales de bajos ingresos.

Una política pública debe ser fruto de la discusión y negociación entre actores políticos y gubernamentales que participen en su formulación, aceptación e implantación; la instrumentación de una política pública habitacional en nuestro país, requiere que se lleven a cabo los consensos necesarios para poder mejorar la calidad de vida de los mexicanos ; y los sectores populares estarán siempre dispuestos a organizarse para satisfacer sus crecientes necesidades en materia de vivienda digna.

Durante su historia, los movimientos de masas ( como el MUP), y las organizaciones civiles han tenido que enfrentarse a los mecanismos que el sistema político ha creado para su contención: el clientelismo, la corrupción, la cooptación y la represión. En el caso del MUP ; este movimiento se ha involucrado con el PRD, en una reproducción de

prácticas clientelares muy parecidas a las que utilizaba el PRI con sus organizaciones corporativas.

Sin embargo, y a pesar de estos métodos de control político, la acción civil organizada ha tenido una tendencia histórica a rebasar la acción del estado en materia de vivienda.

Los rasgos actuales de la problemática de vivienda son los siguientes:

- 1) Un enorme déficit de vivienda sobre todo para los sectores populares y que afecta a todo el país.

Según el último censo, hay poco menos de 22 millones de viviendas de todo tipo en el país, con un promedio de 4.42 habitantes por cada una de ellas, el porcentaje es casi idéntico en todo México. Es un porcentaje alto, sobretodo porque muchas de esas viviendas no cumplen con las condiciones mínimas para ser denominadas como tales.

- 2) Una densa trama burocrática en cuanto a permisos para construcción.

La enorme trama burocrática existente, termina consumiendo en la mayoría de los casos, los esfuerzos que pudiera hacer una administración.

La trama burocrática es tan densa, que seguramente será imposible acercarse a cumplir con los compromisos de campaña que hicieron Vicente Fox ( a nivel federal) y López Obrador en el D.F.

Tan solo en el D.F., el gobierno reclama hasta 65 trámites diferentes para construir una vivienda o un complejo habitacional.

El trámite más sencillo, ( para la construcción de 1 a 20 viviendas) requeriría de un total de 17 trámites diferentes que implicarían un tiempo máximo de tramitación de 656 días

o de 22 meses, y un mínimo de 156 días o 5 meses. Cuanto mayor es el complejo habitacional que se desee construir, más complejos se tornan los trámites.

### 3) Una banca comercial que otorga créditos pero con condiciones muy elevadas

La banca comercial otorga créditos con unos réditos muy elevados ( aún pese a la reducción de las tasas de los últimos meses, los intereses anuales a los que se están contratando esos créditos es de aproximadamente 22%), y ello no los hace accesibles incluso para amplios sectores de las clases medias que aún sufren las secuelas de la crisis de 1994-1995.

### 4) Una Ciudad capital y una zona Metropolitana que sigue creciendo a pasos agigantados.

Continúa la expansión de la Ciudad de México hacia su zona Metropolitana con un mal planeado crecimiento urbano, resultado de los procesos de autoconstrucción.

### 5) Tendencia gubernamental de resolver los grandes temas de la agenda nacional en el nivel de la macropolítica y casi nunca de las políticas públicas.

Los partidos políticos existentes en México, y sus dirigentes parecen rehuir el debate de políticas públicas, concentrándose en las grandes definiciones (un Estado social, reelecciones, nueva Constitución, sistema presidencial o parlamentario) sin embargo, el eje de esos acuerdos no se encuentra en esos puntos, sino en los consensos necesarios para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, se den o no esos cambios macropolíticos, que es lo que en última instancia determina la ciudadanía cada vez que ejerce su voto; es así que la agenda nacional debería pasar siempre por los temas como niveles de seguridad pública, salud, educación, servicios básicos y vivienda.

Para avanzar en la solución de este y los demás problemas en materia de oferta de vivienda mencionados, se propone lo siguiente:

1) Una mayor apertura por parte del estado a la participación activa de todos los sectores involucrados en el proceso de la vivienda; una coordinación interinstitucional eficiente dirigida a financiar y promover vivienda a favor de los sectores de bajos ingresos y un esfuerzo constante de concertación gubernamental permitiría aprovechar los recursos y capacidades propias de los actores de la problemática habitacional encaminados a buscar su solución.

Una política pública de vivienda que pretenda el involucramiento y la participación de los sectores de la sociedad de más bajos ingresos, deberá hacer más eficientes sus canales de financiamiento y la producción de vivienda por parte de sus organismos públicos en favor de dicha población; apoyar la capacidad adquisitiva de estos sectores y promover la inversión privada; en suma, favorecer el encuentro entre la oferta y la demanda de vivienda, para dar lugar a la formación de un mercado habitacional más eficiente.

Para consolidar el apoyo a la autoconstrucción de vivienda se requiere un abasto suficiente, oportuno y barato de materiales, a través de programas (parques de materiales o cooperativas) que faciliten el acceso a ellos, o créditos que permitan comprarlos en los mercados, con la recomendación de propiciar el aprovechamiento de los materiales propios de cada región; asimismo, sería conveniente la creación de centros de apoyo que se dediquen a proporcionar asistencia técnica para la construcción de vivienda y capacitación a los autoconstructores que distribuyan materiales y componentes de construcción. Así, el beneficiario, además de construir su propia vivienda, puede también participar en la instalación de los servicios urbanos, disminuyendo aún más los costos de la acción gubernamental.

Así, el gobierno trasciende su función de financiamiento a la vivienda misma y se dedica básicamente al financiamiento urbano. La función primordial del gobierno, además de proveer de infraestructura, consistiría entonces en orientar los procesos de autoconstrucción y hacerlos parte integral de los programas institucionales de vivienda.

2) Un factor importante que ayudaría a enfrentar la problemática referente a la densa trama burocrática que limita la construcción de vivienda, es a través de un apoyo decidido a la simplificación administrativa del sector; se requiere romper con la larga lista de trámites que obstaculizan su desarrollo y el cumplimiento de las metas gubernamentales.

La tramitación de permisos y licencias tiene importantes repercusiones en el costo final de la vivienda producida. Esta situación no solo se debe a los montos requeridos para estos pagos, sino también a la complejidad que involucra su tramitación, además del pago de "gratificaciones" o sobornos que generalmente se asocian a estos trámites para asegurar resultados positivos al constructor por parte de las autoridades. Sería necesario disminuir al mínimo necesario las normas y procedimientos que regulan los procesos de construcción, particularmente cuando se trata de la producción de vivienda de interés social y popular.

La desregulación implicaría hacer una revisión cuidadosa de los reglamentos, normas y procesos de tramitación con el objeto de reducirlos a un mínimo, conservando únicamente aquellos que sean indispensables para garantizar la producción de viviendas seguras y decorosas. Una reducción generalizada de trámites de permisos y licencias tendrá la ventaja adicional de simplificar el proceso administrativo y evitar la corrupción tan frecuente en este ramo. Sin duda, esta desregulación y simplificación administrativa estimularía la inversión en este sector por la repercusión de estos cambios en los costos finales de producción de vivienda.

Las medidas de desregulación y simplificación administrativa son, sin duda, estímulos a la inversión privada en vivienda, la cual podría ser reforzada por la captación de ahorro privado destinado a la vivienda.

3) Ante la falta de opciones por parte de la banca comercial en materia de créditos de vivienda para las clases de menores ingresos, la captación y movilización de ahorro

privado supone el impulso de diversas fórmulas financieras que hagan fluir capitales al mercado habitacional y fomenten el ahorro destinado a la vivienda. Los planes de ahorro contractual contribuyen a estimular el ahorro personal a bajas tasas de interés. Este tipo de contrato con la agencia financiadora consiste en garantizar al ahorrador un préstamo habitacional de bajo costo. Pero para que estas alternativas de movilización del ahorro privado funcionen, es indispensable garantizar los servicios de intermediación financiera, a través de una amplia difusión de la información respectiva, y asegurar la eficiencia y disponibilidad de sucursales bancarias suficientes o de sucursales móviles en zonas de baja intensidad.

Además de las medidas anteriormente expuestas, se sugiere la instrumentación de medidas asociadas a la captación y movilización del ahorro y a la transferencia de recursos familiares ( transferencia intrafamiliar) para vivienda (de común instrumentación en la etapa salinista). Esto se puede dar a través de la formación de cooperativas o asociaciones de crédito revolvente, como alternativas de intermediación financiera. Es posible que a través de estos mecanismos financieros se pueda captar el ahorro de los sectores de bajos ingresos, los cuales estimularían la captación de recursos fiscales y bancarios para el financiamiento de las viviendas de dichas familias, lo que podría favorecer las transferencias interfamiliares de recursos y minimizar el costo de transacción incrementando su rendimiento. De ahí que la instrumentación de mecanismos adecuados para captar el ahorro de este sector ofrece buenas posibilidades como fuente adicional de financiamiento.

4) En el caso de la problemática específica de crecimiento urbano desproporcionado del D.F.; el apoyo a los procesos de autoconstrucción deberá condicionarse al respeto irrestricto a las leyes, planes y programas de desarrollo urbano de esta ciudad capital ; sobre todo en lo referente al crecimiento de la mancha urbana hacia zonas de difícil urbanización o de protección ecológica.

Este planteamiento deberá combinarse con un apoyo decidido a la desregionalización industrial y comercial del D.F., hacia las ciudades alejadas de la zona metropolitana de

la ciudad de México que así lo requieran, de acuerdo a los niveles regionales de desarrollo industrial del país.

Asimismo, se deberá contribuir positivamente en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y apoyar una distribución más equilibrada de la población entre las diferentes regiones que conforman el territorio nacional.

5) Finalmente, La consecución de un acuerdo político y administrativo a nivel nacional que permita un más amplio y decidido involucramiento de las personas y empresas para la compra o construcción de vivienda.

En este momento, el reto del sistema político en su conjunto, es permitir que la sociedad organizada juegue un papel político y social más activo en la satisfacción de sus demandas ciudadanas más indispensables, como es el caso de la vivienda.

La sociedad civil tenderá siempre a organizarse ante la incapacidad gubernamental de atender a sus demandas, lo que a largo plazo redundará en un problema de legitimidad de las instituciones en lo particular, y del estado en lo general. La presente situación de legitimidad política del régimen Foxista le brinda una coyuntura favorable para intentar los cambios que sean necesarios a este respecto.

En materia de atención a la demanda de vivienda, es importante resaltar la apertura que se dio en el sexenio salinista al involucramiento de sociedad civil y empresas en la compra y construcción habitacional, que implicó un ejercicio de concertación constante por parte de las instituciones públicas encargadas de resolver dicha problemática, y un esfuerzo de adaptación del aparato administrativo a los requerimientos de la demanda ciudadana.

Considero importante que se dé prioridad a la asignación presupuestal dirigida al gasto social.

Que el estado encamine sus esfuerzos de solución de la problemática de vivienda por la vía de una implantación de políticas públicas en la que los ciudadanos más afectados puedan entrar en contacto directo con la administración pública para satisfacer sus necesidades, implicaría un esfuerzo intenso de concertación por parte del gobierno mexicano, que podría atraer incluso a las bases sociales de los grupos actualmente cooptados por el PRD u otros partidos, cuyos gobiernos y cúpulas partidistas tendrían que intentar también una apertura, so riesgo de perder a una parte muy importante de sus bases.

CUADRO 1. CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN MEXICO Y SU DISTRIBUCION RURAL-URBANA  
(1900-1990)

AÑO	POBLACION TOTAL	URBANA	%	RURAL	%	DECADA	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL		
							TOTAL	URBANA	RURAL
1900	13 607 300	2 639 800	19.4	10 967 500	80.6				
1910	15 160 400	3 668 800	24.2	11 491 600	75.8	1900-1910	1.1	3.3	0.5
1921	14 334 100	4 472 200	31.2	9 861 900	68.8	1910-1920	-0.5	1.8	-1.4
1930	16 552 722	5 540 631	33.5	11 012 091	66.5	1920-1930	1.7	2.6	1.3
1940	19 653 552	6 896 111	35.1	12 757 441	64.9	1930-1940	1.8	2.3	1.5
1950	25 791 017	10 983 483	42.6	14 807 535	57.4	1940-1950	2.7	4.6	1.5
1960	34 923 129	17 705 118	50.7	17 218 011	49.3	1950-1960	3.1	4.9	1.5
1970	48 225 238	28 308 556	58.7	19 916 682	41.3	1960-1970	3.3	4.8	1.5
1980	66 846 833	44 299 729	66.3	22 547 104	33.7	1970-1980	3.3	4.6	1.2
1990	81 249 645	57 959 679	71.3	23 289 966	28.7	1980-1990	1.9	2.7	0.32

FUENTE: PARA EL PERIODO 1900-1980, CONAPO, MEXICO DEMOGRAFICO, 1980, 1981; INEGI, X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990

**CUADRO 2. CRECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO Y SU DISTRIBUCION RURAL- URBANA  
(1960-1990)**

Millones de viviendas

AÑO	TOTAL	VIVIENDA URBANA	RURAL	DECADA	TOTAL	INCREMENTO (%) URBANA	RURAL
1960	6.40	3.12	3.28	-	-	-	-
1970	8.28	4.86	3.42	1960-1970	29.3	55.7	4.2
1980	12.06	8.07	4.00	1970-1980	45.7	65.9	16.9
1990	16.18	11.83	4.34	1980-1990	31.0	46.7	8.5

FUENTE: INEGI, CENSOS DE LA POBLACION Y VIVIENDA, DIVERSOS AÑOS.

101

**CUADRO 3. CIUDADES CON MAYOR CRECIMIENTO  
(MILES DE PERSONAS)**

	1980	1990	INCREMENTO ANUAL (%)
CANCUN	37	177	16.9
CHALCO	78	283	13.7
TONALA	52	168	12.4
CELAYA	107	316	11.4
LOS MOCHIS	104	306	11.4
TAPACHULA	86	222	10.0
QUERETARO	176	454	9.9
TUXTLA GUTIERREZ	131	296	8.5
VILLAHERMOSA	183	390	7.9
COATZACOALCOS	109	232	7.9
IRAPUATO	171	362	7.8
CULIACAN	286	602	7.7
ENSENADA	124	261	7.7
SAN LUIS POTOSI	323	659	7.4
MORELIA	244	490	7.2
AGUASCALIENTES	262	506	6.8
TLAQUEPAQUE	177	338	6.7
TOLUCA	266	488	6.3
ZAPOPAN	389	712	6.2
TEPIC	132	238	6.1
DURANGO	230	414	6.1
TULTITLAN	137	245	6.0
ACAPULCO	332	592	6.0
AREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA	1499	2545	5.4
AREA METROPOLITANA DE MONTERREY	1461	2447	5.3
AREA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO	12,887	13,525	0.5

FUENTE: CATALOGO CIHAC DE LA CONSTRUCCION, 1992

**CUADRO 4. Servicios disponibles en la Vivienda  
(millones de viviendas)**

Año	Total	Agua entubada dentro de la vivienda	%	Fuera de la vivienda	%	No disponen	%	Con drenaje	%	Sin drenaje	%	Otros Servicios Con Energía Eléctrica	%	Con cuarto de baño	Con cuarto para cocina
1970	8.28	3.21	38.8	1.84	22.3	3.23	39.0	3.44	41.5	4.84	58.5	4.87	58.9	2.63	6.10
1980	12.06	6.02	49.9	2.51	20.8	3.54	29.4	6.15	51.0	5.91	49.0	9.03	74.9	6.26	9.23
1990	16.18	8.07	49.9	4.65	28.8	3.30	20.4	10.20	63.0	5.83	36.0	14.03	86.7	11.99	14.59

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Gobierno

**CUADRO 5. Régimen de propiedad, amplitud y habitantes por vivienda  
(millones de viviendas)**

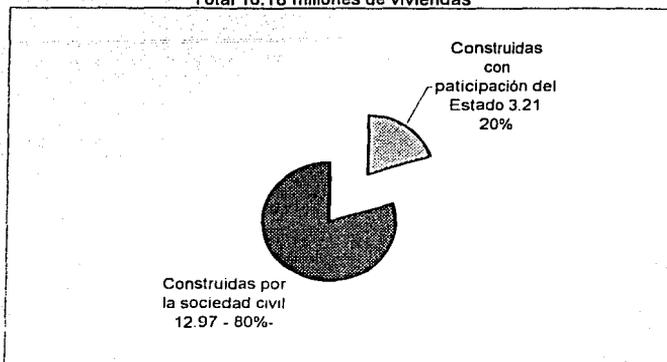
Año	Total	Régimen de propiedad				Número de cuartos*			
		Propia	%	No propia	%	Hasta 2 cuartos	3-5 cuartos	Más de 5 cuartos	Habitantes por vivienda
1970	8.28	5.47	66	2.81	34	5.72	2.11	4.50	5.82
1980	12.07	8.21	68	3.86	32	7.07	4.02	9.71	5.54
1990	16.03	12.48	78	3.54	22	5.45	8.71	1.86	5.02

\* No se cuenta baño ni cocina.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Gobierno.

**Cuadro 6. Viviendas existentes en México en 1990**

**Total 16.18 millones de viviendas**



Nota: Estimaciones propias hechas con base en datos de SEDESOL y del Censo General de Población y Vivienda, 1990

**Cuadro 7. Cantidad de viviendas financiadas por los organismos públicos (1925 - 1994)**  
(cifras en unidades)

Periodo	Número de viviendas financiadas		
	en el periodo	Acumulado	Promedio Anual
1925 - 1946	9 600	9 600	436
1947 - 1964	121 200	130 800	6 733
1965 - 1970	119 779	250 579	19 963
1971 - 1976	287 874	583 453	47 979
1977 - 1982	650 547	1 189 000	108 424
1983 - 1988	1 395 191	2 584 191	232 531
1989 - 1994*	1 890 310	4 474 501	315 051

\* Cifras estimadas en 320 000 viviendas para 1993 y en 340 000 para 1994.

Fuente: Para el periodo 1925 - 1988, SEDUE, Estadísticas de vivienda 1983 - 1998; para 1989 - 1994, Secretaría de Desarrollo Social.

**CUADRO 8. ORGANIZACIONES FINANCIERAS DE  
VIVIENDA EN EL DF 1990**

<b>NOMBRE</b>	<b>SIGLAS</b>
Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social Urbano	FIVIDESU
Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular	FIDERE
Fondo de Vivienda del D.D.F.	FONDDF
Fondo Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda	FOVI-BANCA

**Cuadro 9. Principales Organizaciones y Dirigentes del  
Movimiento Urbano  
Popular en el D.F. (1993)**

Organizaciones	Siglas	Dirigentes
Asamblea de Barrios <sup>i</sup>	AB	Marcos Rascón Córdova* Javier Hidalgo Ponce* Patricia Ruiz Anchondo* Francisco Alvarado*
Asamblea de Barrios <sup>ii</sup>	AB	Francisco Saucedo Yolanda Tello* David Cervantes* Rodolfo Pichardo
Unión Popular Nueva Tenochtitlan Norte	UPNT	René Bejarano* Dolores Padierna*
Alianza para integración Vecinal	AIV	Alfonso Ramírez Cuellar Ernesto Jiménez Olin Armando Contreras
Unión de Colonias Populares	UCP	Gilberto Ensastiga* Leopoldo Ensastiga*
Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata	UPREZ	Eduardo Morales* Pablo Moctezuma Clara Brugada* Jaime Rello Chantal Crespi Guadalupe Lidia Zumano Teresa
Movimiento Vecino	MV	Pedro Icaza Carlos Daniel Torres
Amanecer Arenal	AA	Ruth Zavaleta* Carlos Vázquez
El Molino "Nueva Generación"		Irene Soto
Movimiento de Colonos Democrático	MCD	Mariano López Ramos Carmen Bustamante
Unión de Lucha Vecinal	ULV	Alfonso Alvarez Ramírez Gabriela
Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre <sup>iii</sup>	AVYD19	Alejandro Varas*
Frente del Pueblo	FP	German Hurtado Raúl Hernández Magda Gaitan
Bloque de Organizaciones Sociales	BOS	Abel Martínez

<sup>i</sup> En 1993 LA A.B. sufre una escisión surgiendo de ahí las dos agrupaciones con el mismo nombre.

<sup>ii</sup> En 1993 LA A.B. sufre una escisión surgiendo de ahí las dos agrupaciones con el mismo nombre.

<sup>iii</sup> Organización miembro de la Coordinación Única de Damnificados CUD.

Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos <sup>iv</sup>	UCAI	Guadalupe Ramirez Andrés García Rosalinda Velásquez
Unión Popular Nueva Tenochtitlan Sur	UPNT	Leslie de la Cerna Mario Becerra
Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero <sup>v</sup>	UVCG	Armando Palomo Manuel Muñoz
Vivienda Libre Organizada	VLO	Victor Jasso
Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos – Partido de Trabajo	UCAI-PT	Teodoro Palomino Antonio García
Unión de Cuartos de Azotea e inquilinos	UCAI	Pablo Muñoz
Unión de Colonias Trabajo y Libertad	UCOTYL	Diana Rodríguez Gloria Millán
Central Unitaria de los Trabajadores	CUT	José Santos Magdalena Ferniza
Organización de Lucha Popular	OLP	Irene Soto Francisco Ortiz

<sup>iv</sup> Organización miembro de la Coordinación Única de Damnificados CUD.

<sup>v</sup> Organización miembro de la Coordinación Única de Damnificados CUD.

\* Cuadros Prominentes del PRD.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Luis. *Estudio introductorio* en: La hechura de las Políticas, Ed. Porrúa, México, 1994.
2. Aragón Díaz Adriana. *El papel de la Organizaciones Civiles en la transformación de la Sociedad Mexicana en la década de los Noventa: Hacia la construcción del nuevo Pacto Social*(Tesis); Marzo 2000.
3. Bañón Rafael. *Los enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y Tendencias Actuales* en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo(comp. ), Ed. La nueva Administración Pública.
4. Bassols Batalla Ángeles y González Salazar Gloria(coordinadores). *Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socioeconómico y político*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas / Departamento del Distrito Federal, México, 1993.
5. Castillo Jaime y Patiño Elsa(coordinadores). *Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales*, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades / UNAM, México, 1997.
6. Catalán Valdés Rafael. *Las Nuevas Políticas de Vivienda, Una Visión de la Modernización de México*, Ed. F.C.E., México, 1993.
7. CIHAC, Catálogo de la construcción, México, 1992.
8. Christensen, Tom y Laegreid Per., *La Nueva Administración Pública* en : el equilibrio entre la gobernación política y la autonomía administrativa, Ed. Geshón y Política Publica, Vol. X, num. 1, primer semestre de 2001.
9. Cockfort James. *Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana*, Ed. Siglo XXI, México, 1971.
10. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Solidaridad a Debate*, Ed. El Nacional, México, 1991.
11. Dirección General de Vivienda, *Propuesta para elaborar Programa de Vivienda del D.D.F. con las Organizaciones Sociales* (Docto. Interno), México, 1992.

12. Eibenschutz Hartam Roberto (coordinador). *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México*, Tomo II: Estructura de la Ciudad y su Región, Ed. Porrúa / UAM Xochimilco, México, 1997.
13. Garza Gustavo. *El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México*, Ed. Colegio de México, México, 1985.
14. Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores. *La Vivienda Comunitaria en México*, México, 1985.
15. Majone Giandomenico. *Evaluación y Responsabilidad en: Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, Ed. F.C.E., México, 1999.
16. Martínez Silva Mario (coordinador). *Diccionario de Política y Administración Pública*, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C., México, 1978.
17. Monsiváis Carlos. *Entrada libre*, Crónicas de la Sociedad que se organiza, Ed. Era, México, 1987.
18. Navarro Bernardo y Moctezuma Pedro. *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1989.
19. Ramírez Saiz Juan Manuel. *El Movimiento Urbano Popular en México*, Ed. S. XXII Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1986.
20. Rubio Luis (coordinador). *Vivienda y Estabilidad Política*, Reconocer la Políticas Sociales, Ed. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, 1990.
21. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *La Vivienda en Arrendamiento*, SEDUE, México, 1990.
22. Subirats Joan. *Definición del Problema, relevancia Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*, en: Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Ed. MAP, Madrid 1992.
23. Subirats Joan. *Democracia, Participación y Eficiencia* (art.), Revista de Serveis Personals Locals No.6, 1997, Ed. Centre d'Investigació, Formació, i Assessorament la Jordi Plana i Arrasa.
24. Tamayo Jesús. *Análisis de la Política Pública*, en: Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), Ed. La Nueva Administración Pública, Madrid, 1997.

25. Zermeno Sergio (coordinador). *Movimientos Sociales e Identidades Colectivas*; México en la década de los Noventa, La Jornada Ediciones, México, 1997.

#### HEMEROGRAFIA

26. Diario la Jornada, 14 de julio de 1998.
27. Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII/Núm., Abril – Junio 1986, *sismo: Desastre y Sociedad en la Ciudad de México*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1986.
28. Revista Semanal Milenio, No. 19, 9 de julio de 2001.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

29. INEGI, Estadísticas históricas de México, T I y II, México, 1980.
30. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994*, Diario Oficial de la Federación, Miércoles 31 de mayo de 1989.
31. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Programa Nacional de Vivienda 1990 – 1994*, Diario Oficial, 5 de julio de 1990.

#### DIRECCIONES INTERNET

32. <http://www.cddhcu.com.mx/cornica57/contenido/cont13/masalla3.htm>[24-05-2001]
33. <http://www.ddf.gom.mx/Jefatura/acuedos/seduvi.html>[29-06-2001]
34. <http://www.df.qob.mx/leyes/levsdesurb/desurb1.html>[25-06-2001]
35. <http://www.fundacion-ica.org.mx/tipologias.htm> [24-05-2001]
36. <http://www.infosel.com.mx/extra/sismos/notas/textos/rsis0013.htm>[25-06-2001].
37. <http://www.proceso.com.mx/1283/1283n09.htm>[29-06-2001],
38. <http://www.uam.mx/organo-uam/documentos/V-III/iii27-09.html>[25-06-2001],
39. <http://www.ub.es/geocrit/su-33.htm>[11-06-2001]
40. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/129/1.htm>[20-06-2001]