

LA VIVIENDA EN LA CRISIS. MÉXICO, 1982-1997

René Coulomb*

No es fácil presentar en algunas páginas un balance del estado del conocimiento sobre la evolución de la problemática habitacional y de la política pública de vivienda en México, durante un periodo en que el país fue sacudido, desde principios de los ochenta, por crisis económico-financieras recurrentes, una brutal reestructuración de su economía y una reforma confusa del Estado y del sistema político.

Si bien es cierto que en la década de los ochenta se ha conocido un desarrollo importante de estudios y publicaciones que trataron la cuestión de la vivienda, esta intensa actividad investigativa se ha caracterizado por una gran atomización temática y espacial. Se produjeron estudios específicos sobre la problemática habitacional de determinadas ciudades, tipos de asentamientos (inquilinos centrales, asentamientos populares), agentes que participan en la producción habitacional (promotores capitalistas o grupos autogestionarios), o bien en torno a las múltiples reformas de las distintas instituciones públicas de vivienda. Alejados de los esfuerzos teóricos sobre la *cuestión de la vivienda*, que habían caracterizado el desarrollo de la investigación urbana durante la década anterior, la gran mayoría de los trabajos fueron más bien de índole analítica.

Aunque podamos coincidir con Martha Scheingart en que los resultados arrojados permiten profundizar en el conocimiento de situaciones específicas (Scheingart 1995), no es menos cierto que —en la mayoría de los casos— aportan escasas hipótesis; en primer lugar, sobre la razón de las transformaciones que ha sufrido el sistema de producción y el acceso a la vivienda, y en segundo, acerca de cuáles fueron los efectos

de estos cambios en las condiciones habitacionales de la población. Nos parece que la construcción de una teoría interpretativa de cómo se expresa el *problema de la vivienda* en el México de hoy, constituye todavía una tarea pendiente de la agenda investigativa de la comunidad académica.

1. Evolución reciente de las condiciones habitacionales de la población

Medidas en términos de la superficie habitable, del nivel de acceso a los servicios domiciliarios (agua potable, electricidad, desagüe de aguas servidas) o de la calidad de los materiales de construcción del parque habitacional, las condiciones generales de habitabilidad de la población parecieran haber mejorado significativamente.¹ Entre 1980 y 1990 el crecimiento promedio anual del parque habitacional del país (2.84%) fue superior al de la población (2.02%). En consecuencia, la densidad domiciliaria promedio bajó de 5.5 a 5.0 habitantes por vivienda.² De la misma forma, el grado de hacinamiento promedio de las viviendas disminuyó sensiblemente, puesto que el número promedio de personas por cuarto pasó de 2.24 a 1.93.³ Paralelamente se incrementó la proporción de viviendas que disponen de los servicios básicos de electricidad (de 75 a 88%) y drenaje (de 48 a 61%). Sin embargo, el porcentaje de viviendas sin agua potable entubada en su interior permaneció estable (50%). Dado el fuerte deterioro sufrido por la economía de los hogares durante la última década, esta evolución relativamente favorable de las condiciones generales de la vivienda en México resulta algo sorprendente y plantea varios problemas de interpretación.

Los funcionarios responsables de la política habitacional, e incluso algunos investigadores, han atribuido la disminución del hacinamiento promedio a la importancia que tuvieron los progra-

* Profesor titular en la UAM-Azcapotzalco e investigador del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, CENVI A.C., miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se emitió de Educación Pública-Conacyt.



mas habitacionales del Estado. Pero a pesar de que la acción habitacional de los organismos de vivienda se ha mantenido durante la década (cf. *infra*), contribuyó solamente con un 39% al incremento global del parque habitacional.⁴ Tenemos entonces que una proporción importante en el incremento del parque habitacional fue producido por medio de la autoproducción (es decir del autofinanciamiento y a veces de la autoconstrucción) de viviendas por parte de los habitantes, tanto en las áreas rurales como en los asentamientos populares de las periferias urbanas.

Por otra parte, más que ser atribuido a la acción habitacional de los organismos públicos de vivienda, el ritmo sostenido de generación de viviendas en el país (aunque inferior al de los años setenta) debe entenderse en relación a la evolución de la estructura demográfica de la población. Es decir, el ritmo de crecimiento del parque habitacional por encima del de la población total responde al envejecimiento de la pirámide de edad, que genera la llegada a la edad adulta de voluminosas clases de edad (fenómeno que se inició desde la década anterior), las cuáles demandan, además de empleos, viviendas. Este peso de la transición demográfica sobre la problemática habitacional del país ha sido por lo general ignorado por la mayoría de los investigadores, quienes siguen relacionando el volumen de población con la importancia del parque habitacional existente, en vez de preguntarse si la producción habitacional evidenciada por los censos se corresponde con los cambios sufridos por la estructura por edad de la población y de evaluar en qué medida el crecimiento del parque habitacional ha respondido, o no, al incremento de las necesidades habitacionales en el país. Sin poder desarrollar aquí un análisis que resulta bastante complejo de llevar a cabo, basta señalar—como primera aproximación al fenómeno—que el incremento intercensal 1980-90 del parque habitacional del orden de cuatro millones de viviendas estuvo sensiblemente por debajo de los 5.5 millones de nuevos matrimonios registrados por las estadísticas oficiales. Y nos parece que la for-

mación de nuevos hogares constituye el principal factor explicativo tanto del incremento (insuficiente) del parque habitacional, como de la disminución progresiva de la densidad domiciliaria y del hacinamiento (los hijos se casan y el tamaño promedio de los hogares disminuye).⁵

En cuanto a los servicios domiciliarios, si bien se constata una mejoría, en comparación con la década anterior, en cuanto a la disponibilidad de electricidad y drenaje, sin embargo se nota un desaceleramiento en la tasa de crecimiento de las viviendas que disponen de los tres servicios básicos (Bolvitnik 1995). La década de los ochenta parece entonces caracterizarse por un estancamiento en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población, en particular en cuanto a los servicios domiciliarios: la mitad de las viviendas sigue sin tener un pleno acceso al agua potable,⁶ y en cifras absolutas su número se incrementó de seis (en 1980) a ocho millones (en 1990). De igual forma, los trabajos de Julio Bolvitnik han mostrado como los años ochenta marcaron una desaceleración global en el proceso de mejoramiento del espacio habitacional respecto de la década anterior. Según este autor, los años ochenta se caracterizan por una polarización creciente del parque: mayor sobrecupo de una parte de las viviendas y aumento de la capacidad ociosa de la otra (Bolvitnik, *op. cit.*). Esto permite entender porque los cálculos oficiales del déficit habitacional no han variado sensiblemente entre 1980 y 1990.

En síntesis, los ochenta se caracterizan por un ritmo en el proceso de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población inferior al de la década anterior y, por otra parte, por una consolidación de la desigualdad en el acceso de la población a los satisfactores básicos de la vivienda (entre regiones, entre las áreas rurales y urbanas, y dentro de las mismas ciudades). Sin embargo, esta forma de abordar la situación habitacional del país conduce a veces a una forma equivocada de aprehender el objeto del problema, la vivienda, como si se

limitara a un objeto físico con determinadas características (reflejadas en los censos) cuando es el producto de los procesos sociales por medio de los cuales la sociedad responde a una necesidad básica: el alojamiento. Más allá de los cálculos de *déficit* (en términos de acceso a los servicios, deterioro y hacinamiento), el análisis debe profundizarse en la evolución que han sufrido las condiciones de producción y de accesibilidad del espacio habitable en México.

2. Efectos de la crisis y de la política de ajuste económico sobre la problemática habitacional

El acceso de la población a la vivienda se realiza a través de un *sistema habitacional*: es decir, de un conjunto diversificado de formas de producción, de circulación (mercantil o no) y de tenencia (propiedad, alquiler, vivienda compartida, etcétera), las cuales evolucionan bajo los impactos de factores demográficos (en particular, las migraciones), económicos, financieros, políticos y espaciales. Varios investigadores se han propuesto analizar algunos de estos impactos, por lo general a nivel de un caso específico (ciudad, municipio, a veces una entidad federativa). No obstante la tarea es mucho más amplia que el tiempo y los recursos que la comunidad académica le dedicó: implica referirse a los cambios que han sufrido durante los últimos 15 años los sistemas públicos y privados de producción habitacional, la economía de los hogares y sus estrategias de reproducción, el financiamiento del acceso a la propiedad de la vivienda, la tenencia de la misma y su regulación jurídica, el costo de los insumos básicos para la vivienda, la evolución del mercado del suelo, el peso de las migraciones, entre otros aspectos. Es por lo tanto muy difícil rendir cuenta en forma exhaustiva del estado del conocimiento en que nos encontramos respecto a la problemática habitacional en el país. Nos limitaremos entonces al análisis de estos procesos que parecen haber retenido en mayor medida la atención de la investigación y que, posiblemente (¿?), sean los que hayan impactado más la dinámica reciente del sistema habitacional en México.

Al principio de los años ochenta, tanto la crisis económico-financiera y el colapso de la efímera bonanza petrolera, como el ajuste estructural impactaron al conjunto del sistema de producción y circulación de la vivienda. De entre sus principales efectos, podemos mencionar los siguientes:

a) El sector de la construcción, que tiene históricamente a amplificar los altibajos del PIB conoció un repliegue de más del 25% en el producto generado entre 1981 y 1987. Por su parte, los costos de construcción, en particular el precio de los materiales y sobre todo el costo de edificación de la vivienda de interés social, conocieron índices muchas veces por arriba de la inflación general. Mientras, el poder adquisitivo de la población era en 1995 de sólo la tercera parte del nivel alcanzado al principio de los ochenta.

- b) El brusco descontrol de la inflación, cuya tasa anual se elevó entre 1981 y 1982 de 28.7 a 98.8%, para alcanzar 159.2% en 1987, puso el sistema financiero de la vivienda al borde del colapso. Se generó una descapitalización acelerada en los distintos fondos y fideicomisos (Infonavit, Fovissste, Fonhapo y Fovi-Banca (Schteingart 1989a). En efecto, las amortizaciones de los créditos habitacionales, que se fijaban hasta entonces en porcentaje del salario, sufrieron un constante rezago en relación con la elevación de los costos de producción. Pero por otra parte, la caída del poder adquisitivo del salario y el aumento de las tasas de interés se conjugaron para generar una inaccesibilidad creciente de la población a los créditos hipotecarios, incluyendo las categorías de ingresos medios (Schteingart 1989b).⁷
- c) Los promotores privados se enfrentaron a la escasez de créditos en general (con excepción del periodo 1992-94), y en particular de los *créditos-puente* para la promoción de viviendas de interés social, tanto de la banca (nacionalizada en septiembre de 1982 y reprivatizada a principios de los noventa), como de los sistemas públicos de financiamiento a la vivienda.
- d) En el submercado de la vivienda en arrendamiento, se agudizó la no rentabilidad de las inversiones inmobiliarias. El precio de los alquileres que podían cobrar los propietarios se situó muy por debajo de las altas tasas ofrecidas por el Banco de México al rentismo financiero (sin por ello lograr una estabilidad consistente de la moneda). En contrapartida, para los inquilinos el peso de los alquileres fue cada vez mayor en relación con los salarios, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta (véase la evolución por rubro del índice inflacionario).
- e) Para la llamada *autoconstrucción* en los asentamientos populares periféricos, el aumento constante de la brecha entre los ingresos y los costos de los materiales significó un freno sensible en esta forma mayoritaria de producción habitacional (Schteingart 1989a, Coulomb 1995).
- f) En las grandes aglomeraciones urbanas se generó una escasez creciente de suelo urbano, derivada de las limitaciones impuestas por la planificación urbana a la expansión espacial del área urbana, sin que sea diseñada y financiada una oferta de suelo urbano accesible a las mayorías empobrecidas de la población. La acción del conjunto de los productores del espacio habitable (promotores capitalistas, instituciones públicas de viviendas y *autoconstructores*) parece haber encontrado obstáculos cada vez mayores para acceder al suelo y desarrollar sus proyectos de vivienda. Sin embargo, los conocimientos en torno a la evolución del mercado del suelo en las grandes ciudades del país son todavía insuficientes y adolecen no pocas veces de errores metodológicos.⁸
- g) Los asentamientos populares de las periferias urbanas sufrieron un déficit constante en materia de infraestructura y equipamiento, debido a una fuerte desinversión pública en este campo, por ejemplo, en materia de agua potable. Este impacto negativo del retraimiento de la inversión pública afectó mucho más a las ciudades medias que a las zonas metro-

politanas del país. En efecto, las políticas de descentralización y de municipalización⁹ parecen expresados concretamente en una *descentralización de las carencias* hacia los ámbitos locales, y en una consolidación de las desigualdades regionales en el acceso de la población a los servicios urbanos básicos (Connolly 1989).

- h) Más generalmente, la disminución de la inversión pública en términos reales, que afectó en mayor medida la llamada *inversión social* (educación, salud, vivienda, desarrollo urbano y regional), ha significado una sensible pérdida del papel del estado, tanto en el mantenimiento de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo, como en la planeación y regulación del desarrollo urbano y habitacional (Pradilla 1993:43).

3. La reforma de la acción habitacional del Estado: el sometimiento a los intereses de la promoción inmobiliaria privada

En contra de lo que se habría podido esperar, por los efectos que sobre el gasto social suele tener la política de adelgazamiento del Estado, la gestión del gobierno mexicano no se ha expresado, en *materia de vivienda*, por un retiro de las inversiones llamadas *públicas* de este sector de la política social. La justificación gubernamental de esta acción sostenida del Estado mexicano en materia de vivienda, durante la "década perdida" de los 80, se sintetiza en el criterio planteado por el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda* (1984) de:

... instrumentar con carácter preferente los programas de vivienda que contribuyan a la reactividad económica, a la protección del empleo y a la satisfacción de la demanda prioritaria de los mínimos de bienestar de los grupos sociales de escasos recursos, en el marco de la reordenación económica y fundamentalmente en apoyo del cambio estructural.¹⁰

Se puede pensar que la utilización de una rama industrial, la construcción, que se caracteriza por una baja composición orgánica de capital y un uso intensivo de mano de obra no calificada, constituyó una respuesta a los efectos negativos que tuvo sobre el empleo la reestructuración del aparato productivo.¹¹ La inversión *pública* en materia de vivienda alcanzó el 1.26% del Producto Interno Bruto en 1984, el 1.68 en 1987 y hasta más del 2.5 en 1992. Como elemento comparativo, podemos señalar que durante el breve espejismo de la abundancia petrolera (1979-1981), esta inversión representó sólo entre el 0.97% y el 1.27 del PIB.

Esta sostenida inversión pública en vivienda fue geográficamente bien delimitada. Las instituciones de vivienda priorizaron la demanda habitacional generada en varias ciudades del país por el proceso de relocalización de ciertas ramas industriales, por ejemplo, la industria automotriz fuera de las grandes metrópolis (tal es el caso de Torreón-Gómez Pa-

lacio, Saltillo-Ramos Arispe, Chihuahua, Aguascalientes), el desarrollo de la industria maquiladora en la frontera norte (particularmente Tijuana, Mexicali, Chihuahua, Ciudad Juárez y Matamoros),¹² la creación y consolidación de algunos polos turísticos (en particular Cancún) o bien por la desconcentración puntual y limitada de la administración pública (caso de Aguascalientes). Algunos autores han planteado también el uso de los programas de vivienda social como un espacio de negociación con los sectores populares más organizados en las ciudades, en torno al salario indirecto, junto con los problemas de abasto y la alimentación popular (Ziccardi 1985, Duhau 1988).

Si bien estas hipótesis interpretativas en torno a la permanencia de la acción estatal en el campo de la vivienda parecen fundamentadas, no toman suficientemente en cuenta la particularidad de lo que en México se llaman *inversiones públicas* en vivienda. En efecto, la mayor parte de los recursos que manejan las instituciones públicas viviendas no constituyen en realidad un financiamiento público, es decir, que no provienen de la hacienda pública.¹³ Los organismos que sí dependen del presupuesto federal, como el Fonhavo, han recibido recursos que no representan más allá del 0.2 % del PIB (Coulomb 1995). Esta muy poca implicación de los recursos fiscales en los programas de vivienda, explica en gran parte que no haya existido una contradicción entre una política general de reducción del gasto social y una acción sostenida de las instituciones públicas de vivienda. A pesar de todo, estas instituciones tuvieron que modificar substancialmente sus formas de operar para enfrentar los efectos de la crisis económica y financiera.

La acción estatal mediante los organismos públicos de vivienda conoció una profunda transformación, que importa referir aunque sea brevemente, en las estrategias generales de reforma de las políticas sociales, de reducción de los subsidios y de transferencia progresiva al sector privado de la producción estatal de ciertos satisfactores básicos. Por una parte, la crisis forzó una primera reformulación —entre 1985 y 1988— de las reglas de operación financiera de los organismos públicos de vivienda. Buscaron reducir su tasa de descapitalización provocada por la inflación acelerada: los montos de los créditos hipotecarios fueron recalculados en número de veces el salario mínimo, lo que permitió reactualizar periódicamente los saldos insolutos en función de los incrementos del mismo salario.

Por otra parte, la brecha creciente entre los costos de producción y los ingresos de los beneficiarios llevó a revisar, a la baja, las características de las viviendas financiadas. Se aceptó por ejemplo, aunque no en forma declarada, una reducción de la superficie promedio de las viviendas terminadas; 20% promedio en el caso del Infonavit (Schteingart 1990:153). Pero, sobre todo, los fondos de vivienda tendieron a financiar con muy pocos recursos un número espectacular de lo que apareció en las estadísticas oficiales como *acciones de vivienda*, y ya no como *viviendas*. "Hacer más con menos" se volvió un lema recurrente en la programación de los fondos y fideicomisos destinados a la vivienda de interés social. Sus informes anuales hicieron aparecer desde entonces y hasta ahora un vo-



lumen creciente de acciones de mejoramiento de viviendas existentes,¹⁴ de créditos con un monto exiguo que alcanzan solamente para que los beneficiarios puedan cubrir el enganche exigido por los créditos hipotecarios de la banca comercial, e incluso de préstamos destinados a la compra de viviendas de segunda mano.

En este proceso de abaratamiento del costo promedio de la acción habitacional de los organismos estatales jugó un papel decisivo el fideicomiso Fondo Nacional de la Habitación Popular (Fonhapo), creado en 1981 para atender a la población de menores ingresos (menores o igual a 2.5 veces el salario mínimo), que no puede acceder a los créditos bancarios o que, por no ser asalariada, está excluida de los fondos solidarios de vivienda.¹⁵ Su acción se centró en el financiamiento de programas de viviendas progresivas y de lotes y servicios, con montos de crédito muy por debajo de los otorgados por los fondos y por el Fovi para viviendas terminadas.¹⁶ Utilizando la capacidad de gestión de grupos organizados de solicitantes de vivienda y dando prioridad a los programas de autoayuda comunitaria, el Fonhapo pudo realizar entre 1983 y 1988 el 17.6% del total de las acciones del Programa Nacional de Vivienda, con sólo el 4.1% de las inversiones. Sin embargo, los escasos recursos públicos asignados al Fonhapo impidieron que este organismo se constituyera en una alternativa real a la autoconstrucción popular y a la proliferación de los asentamientos irregulares. En su mejor año (1988) las 60 mil cuatro acciones logradas por el organismo cubrieron sólo el 4.3% de las necesidades de su población objetivo, estimadas en un millón 376 mil 740 acciones de vivienda (Duhau 1988).

Tales limitaciones fueron el resultado de una política habitacional que invirtió el 80% de los recursos disponibles en financiar el acceso de una minoría a la propiedad de viviendas terminadas cada vez más costoso. Esta política que privilegió la producción de viviendas cada vez más inaccesibles a la mayoría empobrecida de la población, no se puede entender sino es dentro de una estrategia, que en la reforma del Infonavit tiene su paradigma, que consistió en renunciar al papel de promotor de los organismos públicos y a limitar su acción al

financiamiento de programas habitacionales controlados por la promoción inmobiliaria capitalista.

Esta reorientación de la política habitacional del Estado mexicano tuvo varios efectos negativos. Primero, se encareció el precio de venta de las viviendas, dejando el control de la producción habitacional subsidiada por el Estado al "libre juego de la oferta (escasa) y de la demanda (crecientemente inatendida)", en los hechos a la fijación de precios con una alta tasa de ganancia promocional. En segundo término, las acciones de vivienda no directamente articuladas con la industria de la construcción y/o la promoción inmobiliaria capitalista, tuvieron muchas dificultades para captar volúmenes suficientes de inversión. ¿En qué medida las distintas fracciones de los capitalistas involucrados en la producción habitacional han logrado ejercer determinadas presiones sobre la política habitacional, en particular para frenar los programas de vivienda que no corresponden a sus estrategias de acumulación? Esta pregunta parece estratégica para interpretar la evolución de las políticas habitacionales del Estado mexicano durante los años ochenta, y sobre todo al principio de la presente década. Sin embargo, la comunidad científica no ha aportado hasta ahora respuestas.¹⁷

Sin embargo llama la atención que el incremento anual del monto promedio de inversión para la vivienda terminada, modalidad privilegiada por los promotores capitalistas, haya estado por arriba de los costos de producción de la vivienda progresiva o de los lotes con servicios.¹⁸ Puede explicarse por una mayor ineficiencia de los organismos de vivienda que financiaron viviendas terminadas o por la presión exitosa de los promotores inmobiliarios para mantener sus márgenes de ganancia, a pesar de la crisis, quienes aprovecharon el abandono del control público respecto a la etapa de promoción de los programas financiados por las instituciones gubernamentales. Desgraciadamente la investigación urbana tampoco aporta ninguna evidencia concreta sobre el tema.

Al desaparecer de la función de promoción de los organismos de vivienda, que había contribuido —entre otras acciones— a constituir reservas territoriales para el desarrollo de sus proyectos de vivienda se incrementó la tradicional desvinculación que ha caracterizado la acción habitacional del Estado con respecto a la planeación urbana. La escasez de suelo se volvió uno de los cuellos de botella principal de la todavía llamada política pública de vivienda. Recientemente las autoridades diseñaron un programa para atender este problema, el Programa de 100 Ciudades, el cual se propone constituir reservas territoriales para los futuros programas habitacionales en las ciudades medias del país, mediante la introducción masiva de tierras ejidales al mercado del suelo urbano.¹⁹ Sin resultados significativos, este programa tiene dos grandes limitantes: la gran mayoría del suelo liberado está destinado a la promoción inmobiliaria capitalista y, por otra parte, no concierne a las zonas metropolitanas, para las cuales no existe ninguna política de suelo para responder a la demanda de vivienda. De hecho, la distribución territorial (entre ciudades y en su interior) de los desarrollos habitacionales controlados

por los promotores privados, y financiados por los organismos públicos de vivienda, parece haber dependido en gran medida del comportamiento de los mercados inmobiliarios locales.

4. El sistema de la vivienda popular en la crisis

Frente a las fuertes limitaciones de la política habitacional del Estado mexicano, tenemos que preguntarnos cómo las mayorías empobrecidas de la población lograron *resolver* sus necesidades habitacionales en el transcurso de los últimos 15 años. El sistema de la vivienda popular en México se integra por cuatro alternativas:

- La producción autofinanciada de viviendas por parte de los *autoconstructores*, sobre un lote periférico sin servicios y con tenencia irregular.
- La vivienda en renta de bajo costo cuya oferta tiende a desplazarse de las áreas centrales hacia las periferias consolidadas,
- La propiedad de un lote (programas de lotes con servicios) o de una vivienda de interés social subsidiada por los organismos públicos de vivienda (viviendas progresivas y terminadas).
- El espacio habitacional compartido entre varios hogares dentro de una misma vivienda o sobre un mismo lote.

Aparte de las transformaciones del subsistema de la vivienda de interés social comentado anteriormente, los otros tres elementos que conforman el sistema de la vivienda popular fueron también afectados por la crisis económica y las reformas en la intervención estatal.

En las ciudades la autoproducción de una vivienda por parte de las mayorías empobrecidas fue frenada por el encarecimiento de los materiales de construcción, y por la fuerte pérdida del poder adquisitivo y de la capacidad de ahorro de los hogares de bajos ingresos. El optimismo, que había contribuido ampliamente a difundir John Turner en los años setenta, en torno a la consolidación de los asentamientos irregulares en los márgenes de las ciudades latinoamericanas, se había sustentado objetivamente sobre la capacidad económica real de los pobres, y, en particular, de su posibilidad de ahorrar para emprender el largo camino de la consolidación de su vivienda. Pero la crisis vino a frenar la fiebre autoconstructora en las ciudades (Scheingart 1989-b).

Por otra parte, el incremento del desempleo y del subempleo volvieron más estratégica que nunca la *localización* de la vivienda popular, y la necesidad de muchas familias de alojarse cerca de los empleos *informales* concentrados en las áreas centrales de las grandes ciudades. En este sentido, la suburbanización creciente de la alternativa de la *autoconstrucción* en las áreas metropolitanas representó adicionales costos marginales para los hogares (en particular en cuanto al transporte); costos que numerosos hogares no pudieron pagar, y tui-

ron como única alternativa el hacinamiento de un cuarto de alquiler de bajo costo en los asentamientos populares consolidados. Las desventajas, a veces la inaccesibilidad, que significaba para muchos hogares la “solución” de autoproducir sobre un lote periférico, en particular para los matrimonios jóvenes, los ancianos, las madres solteras, los migrantes recién llegados a las ciudades, etcétera, generan un volumen significativo de *excluidos* de la *autoconstrucción* que buscan resolver su necesidad de vivienda por medio de la vivienda en renta.

Pero este incremento de la demanda de alquiler de bajo costo se enfrentó a la liquidación acelerada del parque de vivienda en renta en los barrios deteriorados, de las áreas centrales de las ciudades. Esta reducción de la oferta fue compensada en parte por el desarrollo, en los asentamientos de la periferia consolidada por las grandes aglomeraciones, de un mercado del alquiler de bajo costo. Este submercado de vivienda en renta encontró las condiciones apropiadas para su producción en la necesidad de los colonos empobrecidos, de mejorar sus ingresos de subsistencia a través de la producción y el alquiler de cuartos adicionales sobre el lote ocupado.²⁰ Pero existen algunos indicios que hacen pensar que esta estrategia de la economía popular se vio en parte contrarrestada por la necesidad contraria, que no pocos colonos tuvieron que enfrentar, de encontrar una solución a las necesidades habitacionales de sus hijos recién casados. Esta necesidad, derivada de la transición demográfica a la que aludimos al principio de este trabajo, parece haber alentado el proceso de densificación de lotes en las colonias populares en proceso de consolidación.

Las decenas de miles de cuartos así construidos, que se destinaban para cubrir las necesidades habitacionales de la familia ampliada (a veces de miembros de la parentela recién inmigrados a las ciudades), y contabilizados por el censo de 1990 como *viviendas*, a pesar de su precariedad, pueden explicar tanto la tasa de crecimiento del parque habitacional censado, como el estancamiento en las mejoras de las condiciones habitacionales de la población al que nos hemos referido en un principio. Esta alternativa a las dificultades de acceder a un lote periférico o a la vivienda en renta que conocen, en particular, los hogares jóvenes de los sectores populares y los inmigrantes, amplió el número de los que el vocabulario popular designa como *arrimados*, pero de los cuales se sabe todavía muy poco, tanto cualitativa como cuantitativamente.²¹ Sabemos todavía menos del hacinamiento que, en cierto casos, esta alternativa pudo generar cuando se desarrolló no como lote, sino como vivienda compartida.

Por lo anterior, podemos pensar que tanto la crisis económica como la redefinición de las políticas económicas, sociales y de vivienda agudizaron en forma significativa las contradicciones inherentes al sistema de la vivienda popular, limitando cada vez más las distintas *soluciones* que lo estructuran. La agudización de los conflictos sociales, en torno a la apropiación del suelo urbano y al acceso a un espacio habitable, por parte de los sectores mayoritarios, ha sido muy variable entre los distintos contextos urbanos. Sin embargo, podemos afirmar que —globalmente— la orientación que el

sistema político imprimió a las políticas de desarrollo urbanos y de vivienda no fue ajena a la difusión de organizaciones y luchas populares que, durante los ochenta, se nuclearon en torno a las necesidades habitacionales de las mayorías empobrecidas. La politización creciente de la problemática del hábitat popular, protagonizada por el llamado Movimiento Urbano Popular (MUP), parece haber sido un rasgo distintivo de los últimos 15 años, aunque —aquí también— territorialmente de forma muy focalizada (véase los numerosos trabajos de Juan Manuel Ramírez, en particular: Ramírez 1987). En el caso de la ciudad de México, los sismos de 1985, reforzaron la difusión y consolidación de organizaciones sociales que reivindicaron la democratización del acceso al suelo y a la vivienda, así como la de la gestión urbana y habitacional en la metrópoli.

A partir de 1982 varias organizaciones de pobladores ampliaron sus luchas reivindicativas, centradas en la regularización y mejoramiento de asentamientos populares para crear formas innovadoras de producción de vivienda popular. En parte lo hicieron por la represión en torno a la ocupación irregular de predios periféricos, y también por la existencia de un mecanismo institucional de financiamiento para la producción social de vivienda, controlada por organizaciones de solicitantes de vivienda (el Fonhapo). Sin embargo, estas prácticas autogestionarias articuladas con el Fonhapo prosperaron predominantemente en la ciudad de México. En las otras entidades federativas, los promotores del Fonhapo fueron en su gran mayoría los gobiernos estatales, a través de institutos estatales de vivienda, inmobiliarias estatales o fideicomisos de desarrollo urbano local, y en menor grado, participaron organizaciones sociales integradas al sector popular del partido oficial.

A principios de la presente década, esta forma innovadora de promoción inmobiliaria popular fue cada vez más marginada, a pesar de las protestas de las ONG que impulsaron y apoyaron esta innovación en el campo del hábitat popular,²² y de la multiplicación de las manifestaciones callejeras y tomas de oficinas de organismos públicos de vivienda en la capital del país, por parte de numerosos contingentes de *solicitantes de vivienda*.²³ Ello obedece posiblemente a dos razones. La primera refiere al redescubrimiento (¿paradójico, en el contexto del neoliberalismo triunfante de principios de la década?) de las bondades de la tradicional gestión clientelista de los escasos recursos disponibles (ejemplificada por el Pronasol), y para la cual el proyecto autogestionario del MUP era (sigue siendo) inaceptable. La segunda, por la subordinación ya señalada de la política de vivienda a los intereses del sector inmobiliario privado.

5. Investigación urbana y problemática habitacional

Estas páginas adolecen tal vez de cierto *metropoli-centrismo* que todavía sufre una proporción significativa de la investigación urbana en México, la cual tiende a generalizar al conjun-

to del territorio nacional los procesos, conflictos y políticas que tienen como escenario la ciudad de México, pero desconociendo las características específicas de las problemáticas y de las mismas políticas públicas a nivel local.

Si bien la última década se ha beneficiado de un cierto desarrollo de la investigación urbana en *provincia*, los resultados son todavía escasos y sobre todo, no han sido objeto de un análisis comparativo que permitiera dar cuenta de la dimensión regional de la dinámica habitacional y de las políticas a ella referidas. Sin embargo, este imprescindible esfuerzo comparativo no podrá llevarse a cabo sin uno teórico compartido, que posiblemente empiece por revisar los marcos teóricos interpretativos que habían conducidos exitosamente los trabajos de investigación de los años setenta en torno a la problemática habitacional del país, y que renuncie a la práctica —cómoda pero poco productiva— de multiplicar los estudios de casos y la recolección de evidencias empíricas, sin proponerse la (re)construcción colectiva de una teoría de la *cuestión de la vivienda*.

Por otra parte, los análisis de la política habitacional no pueden seguir centrándose en el financiamiento público de los programas de vivienda de interés social. El impacto de la acción habitacional del Estado no puede evaluarse si no es en relación con la problemática global del sistema habitacional, y particularmente —por el peso relativo que tiene— del subsistema de la vivienda popular (“autoconstrucción”, alquiler, vivienda-lote compartida, vivienda de interés social). Esto obliga a articular la investigación de vivienda con investigaciones relacionados con los efectos de la planeación urbana y regional, la evolución de los mercados del suelo, las políticas en materia salarial y de empleo, y —entre otros temas prioritarios— el peso cada vez mayor que tiene la racionalidad financiera (tasas de interés, subsidios, garantías hipotecarias, tasas de retorno, etcétera) sobre las políticas habitacionales.

Por último, pero sin pretender cerrar la agenda investigativa, parece urgente que la investigación incorpore a sus análisis las prácticas emergentes de producción del hábitat por parte de organizaciones sociales, ONG y universitarios que han demostrado, en el pasado reciente, cierta capacidad para cuestionar la hegemonía que los intereses de la promoción inmobiliaria capitalista, de la industria de la construcción y del rentismo financiero ejercen sobre la orientación de los programas y acciones gubernamentales en materia de desarrollo urbano y vivienda.

Bibliografía

- Boltvinik, Julio. 1995. “La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta”, en: José Luis Calva (coordinador), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, Tomo I, Juan Pablo Editor, México.
- Connolly, Priscilla. 1989. “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿desconcentración planificada o descentralización de carencias?”, en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.

- Coulomb, René. 1995. "La problemática de la vivienda en México. Evolución reciente y alternativas de política", en: José Luis Calva (coordinador), *Distribución del ingreso y políticas sociales*, tomo II, Juan Pablo Editor, México.
- Duhau, Emilio. 1988. "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- Garza, Gustavo. 1989. *Una década de planeación urbana-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Gilbert, Alan (en asociación con Oscar O. Camacho, René Coulomb & Andrés Necochea). 1993. *In search of a home. Rental and shared housing in Latin America*, UCL Press Limited, Londres.
- Pradilla Cobos, Emilio. 1993. *Territorios en crisis*, México 1970-1992, Red Nacional de Investigación Urbana / UAM, México.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. 1987. *Política urbana y lucha popular*, UAM-X, México.
- Schteingart, Martha. 1989(a). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- . 1989(b). "Diez años de programas y políticas de vivienda en México" en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbana-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- Ziccardi, Alicia. 1985. "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova y Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis*, vol. II, Siglo XXI Editores, México.

Notas

- Los indicadores utilizados provienen de los Censos Generales de Población y Vivienda que se levantan cada diez años (1980 y 1990). Para algunas variables la comparación entre décadas presenta fuertes problemas metodológicos.
- Según el Censo de 1990, la población del país era de 81,250 millones y el parque habitacional sumaba 16,035 millones de viviendas.
- Para un análisis detallado de la situación habitacional en México, véase la monografía elaborada por Marta Schteingart para el INEGI (a partir de un examen de una muestra del 1% del censo de 1990), *Vivienda y familia en México: un enfoque socio-espacial*, INEGI, 1995.
- En total fueron 1,551,070 unidades (vivienda terminada, viviendas progresivas o lotes con servicios). No se toman en cuenta, como algunos colegas suelen hacerlo, la totalidad de las acciones de vivienda contabilizadas por los organismos, pues la cuarta parte concierne a acciones de mejoramiento, rehabilitación o reposición de viviendas ya existentes.
- A este fenómeno demográfico básico, se tiene que añadir el impacto que tiene sobre la disminución del tamaño promedio de los hogares (y del promedio de personas por vivienda), el aumento significativo de los divorcios y el número cada vez mayor de personas de la tercera edad (en particular mujeres), lo que genera una expansión de los hogares unipersonales.
- Si bien la proporción de viviendas sin agua entubada disminuyó sensiblemente, es decir que la red de agua se extendió en forma significativa, un porcentaje importante de la población no tuvo los recursos económicos para conectar su vivienda a la red, por lo que aparece en el censo de 1990 como disponiendo de agua potable fuera de la vivienda.
- La dificultad creciente de los sectores medios por acceder a los sistemas hipotecarios de la banca, se evidenció cruelmente con la crisis de la cartera hipotecaria vencida que generó el "error de diciembre" de 1994. La insolventia de la mayoría de los deudores cuestionó el espejismo que había entretenido el crecimiento inaudito de la acción vivandista de la banca privada entre 1992 y 1994, en torno a su real capacidad de responder masivamente a las necesidades habitacionales de dichos sectores. Esta crisis tendrá sin duda fuertes consecuencias a futuro sobre las formas de producción de vivienda en México.

- Por ejemplo, las afirmaciones reiteradas en torno al incremento sostenido de los precios del suelo frecuentemente se hacen a partir de cantidades no deflactadas.
- Nos referimos aquí a la reforma municipal promovida en 1982 por el presidente Miguel de la Madrid, mediante las reformas al artículo 115 constitucional.
- SPR, 1985, "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, vol. 14, México, p. 152.
- De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 planteaba que había que "aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo". El Programa de Vivienda, 1987, calculaba generar 700 mil empleos directos (es decir el 37% de la población ocupada en el sector construcción en 1986) y más de 2 millones de empleos indirectos.
- A pesar de la acción habitacional del Estado en estas ciudades, el empueramiento de las condiciones habitacionales de su población ha sido ampliamente documentado por varios investigadores (véase Pradilla, 1993:151).
- Los fondos que manejan las instituciones provienen, en su mayor parte, de los particulares: el 5% patronal en el caso de los fondos de vivienda para los trabajadores del sector privado y público (Infonavit, Fovissste) o los depósitos bancarios de los particulares en el caso del Programa Financiero de la Vivienda (Fovi).
- Las acciones de mejoramiento pasaron de representar el 3% de las acciones contabilizadas por el Programa Nacional de Vivienda entre 1977 y 1982, al 11% entre 1983 y 1988 (con sólo el 0.8% del total de las inversiones).
- Se puede pensar que la creación del Fonhapo se concibió como una respuesta a los conflictos planteados por la urbanización irregular popular, y como una alternativa a la autoconstrucción anárquica (cf. E. Duhau 1988).
- En 1988 el monto de inversión por "acción de vivienda" del Fonhapo era de 4.3 millones de pesos, contra 30.9 millones para Fovi-Banca y 30.5 para el Infonavit (Coulomb 1990).
- Alicia Ziccardi señala la oposición de la industria de la construcción a la creación de empresas sociales (Ziccardi 1985:72).
- Entre 1983 y 1992 el monto de la inversión por cada vivienda terminada financiada por la Banca (Fovi) se multiplicó por 143, mientras que en el caso de la vivienda progresiva financiada por el Fonhapo, este monto promedio se multiplicó en sólo 17 veces (Coulomb 1995).
- Esta posibilidad se deriva de la reforma al Artículo 27 constitucional y de la promulgación de la nueva Ley Agraria impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari en 1991 (véase Pradilla, 1993: 64 y ss.).
- Para un análisis más profundo del desarrollo de un alquiler popular en los asentamientos de la periferia consolidada, en el caso de la ciudad de México, véase: *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de México*, tesis de doctorado, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris XII, diciembre de 1995.
- El Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, Cenvi A.C., llevó a cabo entre 1988 y 1990 una investigación sobre el inquilinato de bajo costo que comprendió un universo reducido de arrendados en algunas colonias populares de la zcm. Véanse: René Coulomb y María Cristina Sánchez Mejorado, *¿Todos Propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, Cenvi A.C. 1991, Alan Gilbert 1993; igualmente algunas reseñas de esta investigación publicadas por Judith Villavicencio y María Cristina Sánchez Mejorado.
- En 1994, en el contexto de la preparación de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas Habitat II, estas ONG —cuyo espacio de actuación está concentrado en la zcm— decidieron constituirse en la Coalición Hábitat México.
- La aparición del líder Superbarrio sobre la escena de la conflictiva urbana en la capital del país constituye, sin lugar a duda, otro rasgo distintivo de la problemática habitacional de los 80.