

## Dos décadas de política habitacional neoliberal y su impacto en la producción de vivienda social en México, el caso del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (1992-2010)

Two decades of neoliberal housing policy and its impact on the production of social dwelling in Mexico, the case of the Institute of National Housing Fund for Workers (INFONAVIT) (1992-2010)

*Alberto Javier Villar Calvo, José Juan Méndez Ramírez*

[betovillardf@gmail.com.mx](mailto:betovillardf@gmail.com.mx) - [cidfino@yahoo.com](mailto:cidfino@yahoo.com)

Facultad de Planeación urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, México

### Resumen

Desde su creación en México en 1972 y hasta 1992, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), se convirtió en el mayor productor de vivienda en el mercado inmobiliario formal, y en el principal mecanismo financiero para la construcción de vivienda para los trabajadores.

En 1992 el marco regulador de este organismo eliminó sus funciones como agente productor de vivienda, convirtiéndolo en un instrumento financiero hipotecario al servicio de los promotores privados de vivienda de bajo costo.

Este trabajo muestra los efectos diferenciados que, en la operación de la política habitacional en México, tuvieron las dos fases de actuación del INFONAVIT. Por una parte cómo la política habitacional de corte keynesiano resultó en una producción de vivienda dirigida a los sectores de medios y bajos ingresos y al fortalecimiento de los mecanismos corporativos de control social de la mano de una política de subsidio a la vivienda dirigida a los sectores sociales de menores ingresos, y por otra cómo la política neoliberal de vivienda social ha tendido a favorecer la producción de vivienda dirigida a los sectores de medios ingresos entre los trabajadores privados.

**Palabras clave:** Política habitacional neoliberal, reforma del INFONAVIT, política de vivienda en México

### Abstract

From 1972 to 1992, Mexico's Institute of the National Fund for Workers' Housing (INFONAVIT) was the largest producer of dwelling in the formal market and the main mortgage lender for workers' housing.

In 1992, INFONAVIT's legal framework was modified removing its obligations as an agency for housing production. From then on, INFONAVIT exclusively became a mortgage lender for private developers who produce affordable housing for workers.

This paper shows the effects produced by the two phases of INFONAVIT's rules of procedures in the operation of housing policies in Mexico. On the one hand, we show how Keynesian housing policies resulted in a dwelling production directed to low-wage-workers and lower-middle class. These policies have also strengthened mechanisms for corporate control directed to low-income class. On the other hand, we present how neoliberal housing policies have benefited dwelling production for middle class employees.

**Keywords:** Neoliberal housing policies, INFONAVIT reform, housing policies in Mexico

## Los rasgos generales de la política de vivienda en México

Cuando se contempla una realidad urbana, como la de México, en la que perviven condiciones de alojamiento que no distan mucho de las que existían hace doscientos años, o en la que cerca de dos tercios de la vivienda existente se ha construido al margen de cualquier mecanismo público o privado de financiamiento o en apego a alguna reglamentación oficial, y se estima que alrededor de 600 mil habitantes, se instalan anualmente en asentamientos irregulares, no podemos, más que preguntarnos ¿qué es lo que ha hecho posible, que después de poco más de noventa años de políticas institucionales de vivienda social permanezca, y aún se extienda, esta situación?

Dos factores parecen estar presentes en los orígenes del problema de la vivienda en México. Por una parte, la concentración de la propiedad inmobiliaria que de manera endémica permaneció en el país a lo largo del proceso de transformación capitalista del siglo XIX, y que comenzaría a superarse sólo hasta los años 30 del siglo XX, a raíz de una reforma agraria que, paradójicamente, impactaría de manera decisiva en la transformación de la propiedad inmobiliaria urbana y en las formas en las que se construyó la mayor parte del parque habitacional; y por otra parte, la falta de instrumentos que permitieran movilizar los recursos públicos y el capital privado en la producción habitacional, e hicieran posible regular las condiciones en las que se produjo, y sobre todo en las que se comercializó la vivienda.

La política habitacional en México abordó tarde esta problemática, pero sobre todo no lo hizo para resolver el problema social que implicaba, ni desde una perspectiva que abarcara a la sociedad en su conjunto, no hizo suyas las necesidades sociales, sino que desde sus inicios sólo entendió éstas en función de los intereses de los distintos grupos políticos que fueron responsables de ponerla en marcha (Villar, A. y Méndez, J., 2011), de las necesidades de desarrollo del capital inmobiliario y de la industria de la construcción, y como soporte material del desarrollo industrial.

La realidad institucional de la política habitacional en el país, en la actualidad, es resultado de esto. Hoy, además de los distintos organismos de nivel federal que tienen bajo su responsabilidad el financiamiento de vivienda para diferentes sectores socio-laborales y socioeconómicos del país, hay al menos dos organismos públicos que financian y/o construyen de manera directa vivienda y al menos uno que administra reservas de suelo para el desarrollo de promociones habitacionales en cada entidad federativa, a los que habría que añadir diversos organismos municipales y otros más dependientes de empresas públicas y/o organismos descentralizados que en conjunto

integran un parque institucional de cerca de cien organismos que impulsan programas de financiamiento de vivienda social.

Una red, que por otra parte resulta incomprensible cuando observamos que en los últimos casi cuarenta años de política habitacional, sólo seis organismos de esa multitud, todos bajo control del gobierno federal, han financiado cerca del 90% de todos los créditos otorgados tanto por el sector público como por el privado.

Y aún así, o tal vez por eso mismo, en los primeros diez años del siglo XXI, cuando se han otorgado por el Estado créditos habitacionales en cifras sin precedente, llegando a cerca de medio millón anuales (ver Fig. N° 1), se continúan incorporando a las estadísticas de la irregularidad más de 200,000 viviendas anualmente, que representan alrededor del 30% de todos de toda la vivienda producida en el último quinquenio censal, en una realidad urbana en la que el parque habitacional en la irregularidad alcanza a más de la mitad del alojamiento existente.

**Fig. N° 1: Financiamiento de vivienda terminada por sector (público, privado y social)**

**(N°. de créditos) (\*)**

SECTOR	1951-1960		1961-1970		1971-1980		1981-1990		1991-2000		2001-2005		2006-2010	
	TOTAL.	%	TOTAL.	%	TOTAL.	%	TOTAL.	%	TOTAL.	%	TOTAL.	%	TOTAL.	%
<b>Público (a)</b>	62,000	5.39	175,000	9.32	573,053	14.86	1,160,145	28.61	1,948,478	33.84	2,058,688	74.47	2,334,909	59.93
<b>Privado (b)</b>	331,000	28.79	503,000	26.79	106,689 (**)	2.77	420,979 (***)	10.38	387,418	6.73	139,272	5.04	308,911	7.93
<b>Social</b>	756,888	65.82	1,199,273	63.88	3,176,444	82.37	2,474,123	61.01	3,421,035	59.43	566,356	20.49	1,252,142	32.14
<b>TOTAL (c)</b>	1,149,888	100	1,877,273	100	3,856,186	100	4,055,247	100	5,756,931	100	2,764,296	100	3,895,962	100

Fuentes:

(a) 1973-2005: tomado de CONAVI, Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda, <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>, Para 1971 y 1972: Connolly, P. et al. (1977) Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), México, D.F., México. (Cuadros 10 y 12, pp. 89 y 116); 1951-1960 y 1961-1970: Hugh Evans, Towards a Policy for Housing Low Income families in México, Department of Architecture, Cambridge University, Inglaterra, 1974 (Disertación Doctoral, tomado de Garza G. y Schteingart, M., 1978, La Acción Habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México (cuadro 22, p. 65).

(b) Para 1951-1960 y 1961-1970: Hugh Evans, Towards a Policy for Housing Low Income families in México, Department of Architecture, Cambridge University, Inglaterra, 1974 (Disertación Doctoral, tomado de Garza G. y Schteingart, M., 1978, La Acción Habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México (cuadro 22, p. 65). Para 1971-1979 INEGI, DGE. Información sobre aspectos geográficos, sociales y económicos, México, 1983, y Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos tomado de : <http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html#vivienda>; Para 1983-1990, 1991-2000 y 2001-2005: Cuadro 59, datos tomados de CONAVI, Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda, <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>,

(c) Dirección General de Estadística, Censos Generales de Población y Vivienda: VII (1950), y VIII (1960); INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda: IX (1970), X (1980), XI (1990); XII (2000); XIII (2010) e INEGI, II Censo de Población y Vivienda (2005). Tomado de <http://www.inegi.gob.mx/est/>.

Nota: (\*) Para la estimación de acciones de acciones del sector público se Incluye sólo Programas de Vivienda Completa (se excluye el subprograma de Vivienda Usada, y el Programa de Vivienda Inicial).

(\*\*) Sólo incluye datos de 1971 a 1979

(\*\*\*) Sólo incluye datos de 1983 a 1990

Es un hecho que en México, ni la intervención pública y ni la del sistema financiero privado, han revertido una realidad, en la que el esfuerzo social, a través de la inversión de trabajo físico y recursos financieros individuales, ha sido, hasta finales del siglo veinte, la base a través de la cual se ha construido la mayor parte de la vivienda disponible en el país, y aún hoy representa al menos un tercio de la nueva producción (ver Coulomb, R. y Schteingart, M., 2006).

La de la intervención pública en el tema habitacional en México es la historia de una política que no logró extenderse a toda la realidad social del país y en la que ha habido claramente ganadores y perdedores, en la que han proliferado los mecanismos de financiamiento público, fragmentando su intervención hasta extremos caricaturescos, y en la que la intervención pública se ha caracterizado por ir a la zaga de las acciones que realiza la sociedad civil. Estas limitaciones de la política habitacional están en sus mismos orígenes, en aquellos que determinaron su actual perfil, en él se pueden encontrar los rasgos que hasta hoy la caracterizan, y que la definen como una política pública selectiva, corporativa y clientelar.

Selectiva en la medida que se dirigió a atender a grupos sociales específicos de la sociedad, favoreciendo a quienes eran funcionales al Estado y excluyendo a los que no lo eran, corporativa en la medida que este tratamiento se dirigió a grupos sociales organizados con intereses comunes que se articularon en torno a las estructuras políticas del propio Estado, y clientelar en tanto que se empleó con el objetivo de obtener respaldo político por parte de la elite gobernante (Villar, A. y Méndez, J., 2011).

### **La política de financiamiento y producción de vivienda social**

En México, aunque por lo común, al hablar de la política habitacional del Estado, nos referimos a los programas de vivienda social que desarrollan los distintos Organismos Nacionales de Vivienda Social (ONAVIS)<sup>1</sup>, en realidad la participación pública en la promoción, financiamiento y construcción de vivienda social ha involucrado, desde los albores del Estado mexicano contemporáneo, a un gran número de organismos, que a pesar de cumplir objetivos distintos a los propiamente vinculados al financiamiento de vivienda, han participado activamente en esta política social.

---

<sup>1</sup> En esta clasificación la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) integra a 4 organismos públicos operados desde el gobierno federal: el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Para efectos de este trabajo, y con la finalidad de tener una visión conjunta de la actuación del gobierno federal se incorpora en este grupo el instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

**Fig. N° 2: Participación de los sectores público y privado en la producción habitacional 1973-2010. (número de créditos totales por año, organismo y sector)**

Años	Organismos Nacionales de Vivienda Social (ONAVIS)		Organismos Estatales de Vivienda Social (OREVIS)		Otros Organismos Públicos		Total Anual de Créditos Públicos	Total de Créditos Privados	Total de Créditos Públicos y Privados	% Particip. Pública/tot. Publ. + Priv.	% Particip. Privada/tot. Publ. + Priv.
	No de Créd.	% Tot. Anual	No de Créd.	% Tot. Anual	No de Créd.	% Tot. Anual	No de Créd.	No de Créd. (*)	No de Créd.	%/Total Anual Público y Privado	%/Total Anual Público y Privado
1971	0	0	0	0	1,640	100	1,640	11,854.33	13,494	12.15	87.85
1972	0	0	0	0	18,565	100	18,565	11,854.33	30,419	61.03	38.97
1973	38,556	75.78	8,093	15.91	4,232	8.31	50,881	11,854.33	62,735	81.10	18.90
1974	47,376	80.03	2,568	4.34	9,256	15.63	59,200	11,854.33	71,054	83.32	16.68
1975	63,557	98.98	495	0.77	157	0.25	64,209	11,854.33	76,063	84.42	15.58
1976	70,143	88.96	6,610	8.38	2,096	2.66	78,849	11,854.33	90,703	86.93	13.07
1977	50,968	97.73	0	0.00	1,184	2.27	52,152	11,854.33	64,006	81.48	18.52
1978	87,028	97.16	1,904	2.13	641	0.71	89,573	11,854.33	101,427	88.31	11.69
1979	85,096	96.64	110	0.12	2,850	3.24	88,056	11,854.33	99,910	88.14	11.86
1980	85,304	94.42	2,166	2.40	2,874	3.18	90,344	0	90,344	100.00	0.00
1981	107,118	90.11	1,140	0.96	10,614	8.93	118,872	0	118,872	100.00	0.00
1982	79,299	88.17	0	0.00	10,643	11.83	89,942	0	89,942	100.00	0.00
1983	87,405	84.12	3,706	3.67	12,794	12.31	103,905	43,085	146,990	70.69	29.31
1984	119,794	82.35	7,351	5.05	18,332	12.6	145,477	52,712	198,189	73.40	26.60
1985	149,443	86.02	3,862	2.22	20,425	11.76	173,730	67,200	240,930	72.11	27.89
1986	182,324	83.43	904	0.41	35,432	16.16	219,260	37,242	256,502	85.48	14.52
1987	180,500	80.28	1,551	0.69	42,785	19.03	224,836	63,300	288,136	78.03	21.97
1988	159,513	86.48	5,286	2.87	19,650	10.65	184,449	80,000	264,449	69.75	30.25
1989	152,179	63.97	72,840	30.62	12,856	5.41	237,875	35,883	273,758	86.89	13.11
1990	205,266	66.20	97,918	31.58	6,885	2.22	310,069	41,557	351,626	88.18	11.82
1991	170,510	45.51	43,707	11.67	160,421	42.82	374,638	35,056	409,694	91.44	8.56
1992	191,982	63.89	22,434	7.47	86,090	28.64	300,506	129,362	429,868	69.91	30.09
1993	219,165	51.83	15,258	3.61	188,431	44.56	422,854	102,416	525,270	80.50	19.50
1994	240,794	50.58	10,466	2.20	224,812	47.22	476,072	85,198	561,270	84.82	15.18
1995	191,157	36.25	17,030	3.23	319,100	60.52	527,287	17,503	544,790	96.79	3.21
1996	176,256	29.96	18,006	3.06	394,135	66.98	588,397	3,169	591,566	99.46	0.54
1997	184,397	32.80	51,887	9.19	326,113	58.01	562,197	4,588	566,785	99.19	0.81
1998	192,536	45.09	68,965	16.15	165,539	38.76	427,030	3,269	430,299	99.24	0.76
1999	298,001	64.43	61,628	13.32	102,925	22.25	462,554	1,090	463,644	99.76	0.24
2000	354,608	75.92	94,827	20.30	17,658	3.78	467,093	5,992	473,085	98.73	1.27
2001	323,598	71.18	59,089	13.00	71,938	15.82	454,625	3,707	458,332	99.19	0.81
2002	474,368	68.68	99,793	14.45	116,563	16.87	690,724	9,735	700,459	98.61	1.39
2003	606,119	86.81	36,154	5.18	55,924	8.01	698,197	33,568	731,765	95.41	4.59
2004	568,865	73.62	48,755	6.31	155,041	20.07	772,661	42,362	815,023	94.80	5.20
2005	646,256	89.93	25,235	3.51	47,141	6.56	718,632	49,900	768,532	93.51	6.49
2006	429,256	79.72	7,365	1.37	9,060	1.68	446,681	92,763	539,444	82.77	17.23
2007	452,566	77.62	10,750	1.85	6814	1.17	470,170	112,501	582,671	80.64	19.36
2008	458,754	87.54	8,689	1.66	7,848	1.50	475,291	48,731	524,022	90.70	9.30
2009	430,940	88.22	8,902	1.82	4,940	1.01	444,782	43,693	488,475	91.06	8.94
2010	458,361	92.82	1,405	0.28	3,192	0.65	462,958	30,882	493,840	93.75	6.25
<b>TOTAL</b>	<b>9,019,958</b>	<b>64.79</b>	<b>926,679</b>	<b>6.66</b>	<b>2,697,596</b>	<b>19.38</b>	<b>12,644,233</b>	<b>1276864</b>	<b>13,921,097</b>	<b>90.83</b>	<b>9.17</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de: CONAVI. Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda. <http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>. Para acciones públicas en 1971 y 1972 Connolly. P. et al.; para inversión privada 1971-1979: ITAM. tomado de: <http://biblioteca.itam.mx/recursos/ehm.html#>

Nota (\*): para la inversión privada anual de 1971 a 1979 se considera el promedio anual a partir del dato proporcionado por el ITAM (ibid)

Más allá de que los ONAVIS, en conjunto, han cubierto desde la década de los años setenta del siglo pasado cerca del 90% del total crediticio del sector público (ver figura N° 2), y que son los organismos que asumen el mayor peso de la participación pública en la materia a nivel nacional, la existencia de un universo muy diverso de instituciones que participan en el financiamiento de vivienda social, revela el carácter que la política habitacional ha tenido en la realidad política y social del país, y en cierta manera la segregación socio-espacial que muestra el alojamiento en la realidad urbana del país.

Tal parece que el origen corporativo que tuvo el financiamiento de vivienda para los trabajadores públicos, con la creación del Instituto de Pensiones Civiles y del Retiro (IPCyR) en 1924, fue determinante en el camino que seguiría en los siguientes casi noventa años la actuación gubernamental en esta materia, y dejaría una huella indeleble que se repetiría no sólo en la creación de sucesivos organismos federales encargados de la producción de vivienda para distintos segmentos de la población nacional, sino que marcaría la manera en la que los distintos niveles de gobierno irían participando en el financiamiento de la vivienda, tanto para la burocracia local, como para la población en general.

De esta manera, como ya lo señaló Arnaldo Córdoba, del mismo modo que la creación del IPCyR respondió a la finalidad de “asegurarse la fidelidad de uno de los sectores más inquietos y peligrosos de la escena política nacional, los burócratas, la única fuerza organizada, además del ejército, con la que directamente podía contar el gobierno” (1979: 358), la Dirección de Pensiones Militares (y los sucesivos organismos financieros dirigidos a las fuerzas armadas), y los organismos dirigidos a los distintos grupos de la sociedad mexicana (INDECO <antecedente del FONHAPO> e INFONAVIT entre ellos), parecen haber respondido, en su momento, a la necesidad de ir construyendo redes de alianza entre el Estado y los distintos actores sociales, atendiendo a la par a las necesidades de desarrollo del capital inmobiliario y de la construcción.

Esta práctica, de emplear la política habitacional como un instrumento hegemónico (Guerrero, M., 2004, pp. 83-90), iniciada con los primeros gobiernos de la posrevolución, y refrendado por los que les sucedieron hasta finales de los años 90, no fue patrimonio exclusivo de aquellos que hasta principios de los años ochenta ostensiblemente emplearon la política social como un mecanismo clientelar, sino que continuó con los gobiernos neoliberales de los años 90 y de principios de este siglo, quienes impulsaron también mecanismos financieros que privilegiaron a uno de los gremios de mayor peso en la vida política y social del país, no sólo por el número de sus agremiados sino por su misma presencia nacional, refuncionalizando, así, viejos mecanismos clientelares, pero ahora al servicio de las reformas neoliberales.

La participación de los gobiernos locales no modificó, prácticamente en nada, esta dinámica. En su involucramiento, relativamente tardío, en la política habitacional, los organismos estatales de vivienda social reprodujeron no sólo el mismo tipo de instrumentos y los mismos mecanismos a través de los que aquellos operaron, sino el mismo criterio clientelar y el orden de atención social que había construido el gobierno central, no obstante que para cuando se crearon los primeros organismos locales para el financiamiento de vivienda social, las condiciones que pudieron haber justificado en los años veinte la creación del IPCyR y la Dirección de Pensiones Militares (DPM) como los primeros organismos financiero de vivienda para los trabajadores públicos, ya habían sido superadas (la necesidad urgente del estado posrevolucionario de contar con el respaldo de la burocracia y las fuerzas armadas).

Ahí, como en un esquema fractal, se crearon, casi dos décadas después del organismo de pensiones para la burocracia federal, entidades públicas administradoras de los fondos de retiro para la burocracia estatal y municipal, y con ellas los primeros mecanismos financieros de vivienda para los trabajadores de estados y municipios, y sólo más de veinte años después de éstos, los primeros organismos estatales encargados de impulsar la construcción de vivienda social.

Del mismo modo, casi a la par de la creación de las instituciones que precedieron a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la aparición de los organismos estatales de desarrollo urbano reprodujo el funcionamiento de ésta, como un mecanismo discrecional que interviene en el financiamiento de vivienda, duplicando en muchos casos las funciones de los propios organismos de vivienda social. Al igual que la SEDESOL (y sus antecedentes), gran parte de estos organismos financiaron vivienda a través de programas que se asociaron a la política social del gobierno en turno, con un fuerte contenido clientelar y con un marcado énfasis en circunstancias coyunturales.

El hecho de que ni los organismos de seguridad social, ni los de vivienda social, así como tampoco los programas promovidos por las distintas secretarías encargadas del desarrollo urbano en los distintos estados, hayan logrado tener un impacto decisivo en la política pública de vivienda social, está sin duda asociado a la centralización, que en materia de recursos fiscales, existe en México (219-229), y a la gran dependencia que los gobiernos estatales tienen de las transferencias que se realizan desde el gobierno federal para la realización de su política social.

Esto mismo, sin embargo, es lo que explica la naturaleza testimonial, casi simbólica, de la participación de los gobiernos estatales en materia de vivienda. En la medida que ésta no fue acompañada de una descentralización real de los mecanismos financieros de

vivienda social, ni por una revalorización de su papel en ese tema, después de más de 30 años no han logrado desarrollar una estructura operativa y financiera que les permita tener una incidencia significativa en las condiciones de la vivienda de sus respectivos ámbitos político-administrativos.

Su intervención en este campo de la política social más que estar motivada en una voluntad expresa de incidir en el problema de la vivienda, parece sólo explicarse porque permite a los gobiernos locales tener un margen de negociación tanto con algunos segmentos de la burocracia estatal, como del resto de la sociedad civil. La política habitacional en el marco de la política estatal aparece así más que como un mecanismo de redistribución del ingreso, o como un mecanismo de equidad social (e incluso más que como un mecanismo de desarrollo económico), como uno de negociación por parte de los gobiernos estatales en circunstancias políticamente convenientes, y con grupos sociales que, en la balanza de las alianzas locales, juegan un papel determinante.

Condiciones similares a las que originalmente jugaron los mecanismos financieros dirigidos a la burocracia (federal y estatal), han cumplido los distintos organismos que se han dirigido a financiar a grupos específicos de los empleados públicos a través de la Banca de Desarrollo, de empresas estatales y organismos descentralizados, así como del programa especial de financiamiento para vivienda del magisterio. Todos ellos parecen responder a la intención de atender de manera privilegiada a empleados de empresas y organismos públicos que jugaron y juegan un papel determinante en la política económica y social del Estado, llegando incluso a duplicar los mecanismos financieros para alguno de ellos.

El empleado público en general, y el magisterio en particular, aparecieron así, por muchos años, como un sector social privilegiado en el financiamiento de vivienda, como una especie de aristocracia obrera, y sólo pasaron a un segundo plano cuando el INFONAVIT emerge como el principal mecanismo financiero de vivienda en el país, seguido por el FONHAPO, en un momento en el que los gobiernos de corte populista, de los años setenta, buscaron el respaldo político de los obreros y los sectores urbanos de menores ingresos.

Desde una óptica distinta, aunque sin perder del todo el carácter clientelar que ha caracterizado a la política habitacional en su conjunto, los programas de vivienda asociados a políticas de desarrollo social o regional han presentado rasgos singulares que es importante resaltar. Aunque por su mismo carácter complementario han respondido a objetivos específicos y han contado con los recursos financieros que les permitieron alcanzar (en términos generales), a su población objetivo, no dejan de

conservar el rasgo selectivo y por tanto discriminatorio del resto de los programas e instrumentos de política habitacional.

Los beneficiarios de estos programas, en realidad no se distinguen sustancialmente de otros que por razones diferentes se ubican en la esfera de las prioridades del Estado, y al igual que a aquellos se les atiende en relación con la importancia funcional que tienen para el logro de los objetivos preestablecidos por el programa en curso, recibiendo en ese contexto, y por un tiempo predeterminado, un trato privilegiado que no se aleja mucho del que reciben otros sectores de la población políticamente funcionales al Estado.

Un caso similar, pero que parece haber operado de manera más apegada a las necesidades sociales que les dieron origen, es el de los organismos que tuvieron a su cargo programas emergentes en el Distrito Federal, y que gracias a la activa participación de la sociedad civil no fueron convertidos en instrumentos clientelares y, en términos generales, cumplieron con los objetivos para los que fueron creados.

La personalidad clientelar de las políticas habitacionales desarrolladas por los Organismos Nacionales e Vivienda y, a partir de ellos el reto de los organismos públicos, pareció haber iniciado un proceso de cambio con las reformas que a principios de los años 90 refuncionalizaron al INFONAVT, retirándole su papel en la promoción y construcción de vivienda, y cortando los vínculos que tuvo en su operación, durante casi dos décadas, con el sindicalismo oficial. Con estas reformas, este organismo y poco más tarde el FOVISSSTE, operaron de manera más transparente y flexible, y podríamos decir que eliminaron, en gran medida las prácticas clientelares que había conservado desde su origen.

Estas iniciativas, sin embargo, contrastan con la operación del Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda del Magisterio, cuya creación aparece como el corolario de una alianza construida por el gobierno federal con una dirigencia sindical promovida (si no es que impuesta), por él mismo en 1989<sup>2</sup>, y que a partir de 1994 ha sido uno de los principales instrumentos hegemónicos de esta dirigencia hacia sus agremiados, contando con el apoyo de los sucesivos gobiernos neoliberales desde entonces sin importar el partido del que provengan.

Estos dos ejemplos, la reforma de los fondos habitacionales y el programa especial para la vivienda del magisterio son, tal vez, los que mejor dibujan la situación actual de la política habitacional en México, que por una parte buscó una reestructuración de los

---

<sup>2</sup> Ese año, el gobierno federal retira su apoyo (y al parecer exige la renuncia), del viejo líder magisterial Carlos Jonjitud, y apoya de manera decisiva el ascenso de una nueva dirigencia encabezada por Elba Esther Gordillo, que en los primeros años del siglo XXI habría de jugar un papel fundamental en el apoyo del primer gobierno de la oposición desde 2002, y en el proceso electoral de 2006, cuando dio un apoyo decisivo al candidato oficial.

principales mecanismos nacionales de financiamiento habitacional, sobre todo de los que se operan desde las instancias centralizadas del gobierno federal (en particular INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI), que estuvo dirigida a sanear y eficientar los mecanismos de crédito para la vivienda social, dándoles una viabilidad financiera que, sin embargo, contrastó con una reducción del impacto social de los programas de crédito, que cada vez fueron menos asequibles a los sectores de la población con menores ingresos.

El Programa Especial para el Magisterio, por su parte (y en general el resto de los organismos estatales y de los programas operados por SESESOL), continúan, en términos generales, operando con las mismas características que los han caracterizado desde sus orígenes. Aunque en la mayor parte de ellos, fuera de los programas explícitamente subsidiados del FONHAPO y de SEDESOL, se ha buscado impulsar mecanismo de recuperación crediticia que les de viabilidad a largo plazo, su condición coyuntural, su empleo clientelar y el ejercicio discontinuo de los programas parecen haber permanecido como una condición permanente.

Las reformas neoliberales parecen haberse abocado así a eficientar los mecanismos crediticios que tienen un mayor peso en el desarrollo del capital inmobiliario y de la industria de la construcción, pero dan la impresión de no haberse resignado a prescindir de los instrumentos hegemónicos de la política habitacional, que les permiten disponer de una válvula de escape ante una eventual crispación de una sociedad, que ha visto, desde el impulso de las reformas *estructurales* de los años ochenta, agudizar las condiciones de pobreza en el país.

Tampoco parecen haber reconocido a la política de vivienda como un derecho social de carácter universal de la que no sólo han quedado al margen los sectores sociales de bajos ingresos ubicados fuera de la economía formal sino, incluso, grupos de trabajadores como los empleados públicos municipales y estatales que paulatinamente han visto reducirse a la nada los mecanismos financieros de que disponen.

### **El carácter centralizado de la política de construcción y financiamiento de vivienda**

La política habitacional ha sido también un mecanismo con altos niveles de centralización en el manejo de los recursos financieros que permite un control, por parte del gobierno federal, de los organismos que operan los programas de inversión y de la misma naturaleza de los proyectos urbanos y arquitectónicos, situación que a pesar del surgimiento de una gran número de organismos locales desde finales de los años 40, no

se ha perdido, y que se refleja en el manejo de los recursos crediticios y en el alcance social de los organismos nacionales de vivienda social (ONAVIS), por encima de todos los demás.

La participación de estos organismos, en su conjunto, abarca más del 70% de los créditos otorgados por el sector público desde 1973 a 2010, a los que habría que añadir los créditos que se dependen de los programas de vivienda manejados de manera directa por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (y de los organismos que la precedieron), que alcanzan más del 20% de los concedidos para este rubro en el mismo período.

De esta manera, la participación del sector público federal, considerando además los créditos otorgados a los trabajadores de los organismos descentralizados y las empresas públicas, a los de la Banca de Desarrollo), y al magisterio, a través del Programa Especial de Financiamiento para la Vivienda, que como conjunto tienen un peso marginal en el volumen total de créditos (menos del 2% en promedio en el último quinquenio censal) (ver Otros Organismos Públicos en cuadro 2)<sup>3</sup>, alcanza cerca del 90% del financiamiento público, mientras que los organismos que se operan desde los gobiernos locales a través de los Organismos Estatales de Vivienda Social (OREVIS), apenas llegan a cubrir menos del 10% de los créditos entregados por entidades públicas (ver Cuadro 2).

Este proceso de alta concentración a favor de los organismos públicos federales ha sido una constante en la política habitacional en el país, no sólo en la etapa en la que el IPCyR era prácticamente el único organismo financiero de la vivienda, sino que incluso se mantuvo a pesar de que a finales de la década de los años cuarenta comenzaron a fundarse los organismos de seguridad social estatales, y de que a mediados de los sesenta aparecieron los encargados de las políticas de vivienda social de las entidades federativas (Villar, A., 2007).

### **Los organismos nacionales de financiamiento y construcción de vivienda social (ONAVIS)**

Lo que aquí consideramos como los Organismos Nacionales de Vivienda Social (ONAVIS), es un conjunto de cinco instituciones públicas que operan a nivel nacional al margen de las políticas sociales de nivel estatal. Dos de ellas (FOVISSSTE y FOVIMI-ISSFAM) proceden del Instituto de Pensiones Civiles y del Retiro, y de la Dirección de

<sup>3</sup> No se consideran aquí los Organismos Nacionales o Estatales para Programas Emergentes (ONEPC), ni los Organismos Nacionales o Estatales para Programas o Proyectos de Desarrollo Regional (ONEDER), que representan menos de un punto porcentual.

Pensiones Militares (respectivamente), y son organismos que sólo se dedican al financiamiento de la vivienda social en todo el país, para los empleados públicos federales (FOVISSSTE), y a los miembros de las fuerzas armadas (FOVIMI-ISSFAM). Los otros tres atienden la demanda de los trabajadores de las empresas privadas (INFONAVIT), y a los sectores sociales de bajos y medios ingresos que no son derechohabientes de ninguno de los anteriores (FONHAPO y SHF respectivamente).

Estos cinco organismos, son el resultado de sucesivas transformaciones de las instituciones que, desde su fundación, estuvieron dirigidas a ofrecer recursos financieros para la construcción de vivienda para una población nacional que al parecer se percibía formada por otros tantos segmentos, en un esquema que desde sus orígenes fue adquiriendo una estructura socialmente sectorizada (empleados públicos, militares, trabajadores privados, sectores medios urbanos y sectores populares urbanos [y marginalmente rurales]).

El origen de esta estructura está, como ya se ha mencionado, en el IPCyR y en la DPM, que partían de la clara intención de dar prioridad al financiamiento de vivienda para dos sectores sociales, particularmente sensibles (y estratégicos para la consolidación institucional del nuevo régimen), en los primeros años de la instauración del Estado posrevolucionario.

Estos organismos fueron creados en un momento en el que la insurgencia inquilinaria ponía en la mesa de las reivindicaciones sociales el tema habitacional como una cuestión central, y en la que un Estado, emergente de una guerra civil, con escasos recursos fiscales y dispuesto a poner en marcha un modelo económico que impulsaba el desarrollo extensivo de la acumulación capitalista en el país, parecía no interesado en tocar los cimientos en los que se sostenía el naciente capital inmobiliario, que estaban en la raíz del problema de la vivienda.

La salida por la que al parecer se optó para enfrentarlo en ese momento, determinó, de ahí en adelante, los rasgos esenciales de la política habitacional y de la estructura de los mecanismos institucionales a través de los que se financió y construyó la vivienda social, una vía a través de la que, de manera coyuntural, atendiendo a las necesidades de desarrollo capitalista en el país y a las necesidades de respaldo sociopolítico del régimen, se fueron creando los distintos organismos de vivienda para atender a diferentes grupos sociales.

## El origen corporativo de los ONAVIS

En el intermedio que va desde la creación del IPCyR y de la DPM, hasta el Instituto Nacional de la Vivienda (INV)<sup>4</sup> en 1954, y fuera de la breve y poco fructífera iniciativa del Banco de Fomento a la Habitación (BFH) (1943-1947), el financiamiento público de vivienda se redujo casi de manera exclusiva a los créditos otorgados por estos dos organismos.

Fue sólo en el marco del proceso de migración rural a los centros urbano-industriales del país, como resultado de la fase de una industrialización basada en la sustitución de importaciones (Rivera Ríos 1993, pp. 23-31) (entre 1940-1954 aproximadamente), y en la que el partido oficial se reestructura corporativamente, con la creación de su sector popular (a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares <CNOP>), que se impulsaron dos nuevas iniciativas para la construcción de vivienda para los sectores de bajos ingresos a través del INV, y casi una década después de éste, otro para las capas urbanas medias: FOVI-FOGA (antecedente de la SHF).

Fue sin embargo hasta los años 70, cuando queda consolidado y perfilado de manera definitiva el carácter de la política de financiamiento habitacional en México. Es una década en la que se lleva a cabo un proceso de reestructuración económica, en el marco del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (Rivera Ríos, 1993, pp. 32-43), basado en una política de amplia intervención del Estado en la producción y un incremento notable en el gasto social, en un momento en el que el sector obrero en el partido oficial retoma un papel protagónico.

En esa fase no sólo se crea el FONHAPO, como un organismo ampliamente subsidiado que continuó, como lo habían estado el INV y del INDECO, dirigido a los sectores populares, sino que se impulsa la creación de los llamados fondos solidarios que darán lugar a la creación del FOVISSSTE, del FOVIMI y del INFONAVIT, los dos primeros dentro de una lógica similar a la que había prevalecido con la creación del IPCyR y de la DPM, dirigidos a la burocracia federal y a los miembros de las fuerzas armadas, y el tercero, como un instrumento que se basaba en la reforma al, ya casi olvidado, artículo 123 constitucional, y que creaba un fondo (con aportaciones del Estado y las empresas), para el financiamiento de la vivienda para los trabajadores privados. Éste, a partir de su creación se erigiría en el principal instrumento de vivienda social en el país, y junto con los dos conformará la base instrumental fundamental de la política de vivienda hasta el día de hoy.

<sup>4</sup> Que en 1970 daría lugar a la creación del INDECO y casi una década después 1981, a la creación del FONHAPO.

## EL INFONAVIT

A su interior, los ONAVIS tienen un comportamiento claramente diferenciado, y dentro de ellos el INFONAVIT destaca como el principal instrumento público, de nivel nacional, en el financiamiento de vivienda social, particularmente de vivienda terminada. Este organismo, desde los primeros años de su funcionamiento se posicionó como el instrumento fundamental de la política habitacional, al segundo año de su creación ya proporcionaba cerca del 47% de los créditos que en su conjunto ofrecían los organismos nacionales (Villar, A. 2007).

Desde entonces a la fecha su participación se ha mantenido cercana al 50% de los créditos de los ONAVIS, y el número de sus créditos ha crecido de manera constante llegando a multiplicarse casi en 10 veces los créditos otorgados sólo en el ejercicio 2010 con respecto a los que se entregaron en los diez primeros ejercicios de este organismo. Entre 1972 y 2010 ha proporcionado alrededor de 5.4 millones de créditos que representan casi el 60% de los que han otorgado en su conjunto los organismos nacionales de vivienda social, convirtiendo al sector de los trabajadores privados en el de mayor cobertura en materia de financiamiento habitacional (Villar, A. 2007).

INFONAVIT se ha enfocado fundamentalmente al financiamiento de vivienda completa, a este tipo de programas dirigió su inversión de manera exclusiva los primeros 10 años de su operación y, a pesar de que a partir de los gobiernos neoliberales iniciados en 1982 comienza a incluir en su campo de actuación los créditos para mejoramiento físico y financiero, la nueva construcción siempre ha representado más del 97% de sus créditos, mientras que los destinados a mejoramiento financiero y físico del parque habitacional existente no han rebasado cada uno, en promedio, un punto porcentual (ver Fig. N°3)<sup>5</sup>.

Al igual que el resto de los organismos nacionales, éste ha desarrollado una política de asignación que ha tendido a favorecer el modelo de concentración poblacional en las regiones en las que se presentan las principales aglomeraciones metropolitanas. De esta manera en los estados en los que se ubican las 4 principales zonas metropolitanas del país, se ha invertido el 35,9% de los créditos otorgados entre 1973 y 2005 (18,7% entre el Distrito Federal y Estado de México, entidad que en más de la mitad de sus municipios está conurbada con la capital del país, Jalisco 6,1%, Nuevo León 7,9%, y Puebla 3,2%),

<sup>5</sup> Para efecto de los distintos programas que llevan a cabo estos organismos se retoma aquí la clasificación empleada por el CONAVI para homologar las características de cada uno de ellos en las distintas instituciones, en este sentido se consideran los programas de Vivienda Completa (que incluye los subprogramas de vivienda nueva, en arrendamiento, disponibilidad de terreno para construcción de vivienda y cofinanciamiento); Vivienda Inicial (incluye pie de casa, autoconstrucción y disponibilidad de terreno para vivienda inicial); Mejoramiento Físico (considera ampliación y mejoramiento); Mejoramiento Financiero (abarca pago de pasivos, refinanciamiento hipotecario y pago de enganche o entrada); e infraestructura (dentro del que esta adquisición de suelo, urbanización, lotes y servicios e insumos para la vivienda).

mientras que los estados con menores niveles de desarrollo urbano y económico (Chiapas, Guerrero, Oaxaca) apenas alcanzan cifras promedio cercanas al uno por ciento (Villar, A. 2007).

**Fig. N° 3: INFONAVIT, Número de créditos otorgados por programa  
1973-2005**

Año	Vivienda Completa (1)		Mejoramiento Físico		Mejoramiento Financiero		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1973	5,084	100.00	0	0.00	0	0.00	5,084	100.00
1974	22,112	100.00	0	0.00	0	0.00	22,112	100.00
1975	35,780	100.00	0	0.00	0	0.00	35,780	100.00
1976	38,467	100.00	0	0.00	0	0.00	38,467	100.00
1977	20,385	100.00	0	0.00	0	0.00	20,385	100.00
1978	30,463	100.00	0	0.00	0	0.00	30,463	100.00
1979	40,991	100.00	0	0.00	0	0.00	40,991	100.00
1980	37,737	100.00	0	0.00	0	0.00	37,737	100.00
1981	52,304	100.00	0	0.00	0	0.00	52,304	100.00
1982	49,067	100.00	0	0.00	0	0.00	49,067	100.00
1983	53,917	97.59	746	1.35	583	1.06	55,246	100.00
1984	65,959	98.22	792	1.18	400	0.60	67,151	100.00
1985	73,900	98.83	557	0.74	320	0.43	74,777	100.00
1986	78,743	99.32	407	0.51	131	0.17	79,281	100.00
1987	79,608	99.20	421	0.52	218	0.27	80,247	100.00
1988	56,797	98.77	581	1.01	126	0.22	57,504	100.00
1989	70,838	98.49	928	1.29	159	0.22	71,925	100.00
1990	88,855	99.24	584	0.65	97	0.11	89,536	100.00
1991	56,431	98.42	812	1.42	95	0.17	57,338	100.00
1992	88,220	99.09	658	0.74	155	0.17	89,033	100.00
1993	108,318	98.17	1,220	1.11	797	0.72	110,335	100.00
1994	107,546	97.15	2,144	1.94	1,007	0.91	110,697	100.00
1995	95,082	98.28	1,044	1.08	619	0.64	96,745	100.00
1996	101,215	98.09	1,230	1.19	739	0.72	103,184	100.00
1997	96,974	97.73	1,488	1.50	769	0.77	99,231	100.00
1998	104,456	96.69	2,438	2.26	1,141	1.06	108,035	100.00
1999	191,653	96.33	3,593	1.81	3,704	1.86	198,950	100.00
2000	242,696	97.04	3,792	1.52	3,622	1.45	250,110	100.00
2001	200,458	97.62	2,468	1.20	2,420	1.18	205,346	100.00
2002	268,703	97.71	2,667	0.97	3,630	1.32	275,000	100.00
2003	291,444	97.15	2,105	0.70	6,451	2.15	300,000	100.00
2004	300,820	98.32	921	0.30	4,234	1.38	305,975	100.00
2005	371,706	98.74	971	0.26	3,767	1.00	376,444	100.00
2006	341,141	98.93	836	0.24	2,868	0.83	344,845	100.00
2007	376,468	99.29	792	0.21	1,907	0.50	379,167	100.00
2008	369,566	98.53	1,287	0.34	4,223	1.13	375,076	100.00
2009	333,940	98.20	1,911	0.56	4,225	1.24	340,076	100.00
2010	372,102	98.14	3,377	0.89	3,690	0.97	379,169	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>5,319,946</b>	<b>98.28</b>	<b>40,770</b>	<b>0.75</b>	<b>52,097</b>	<b>0.96</b>	<b>5,412,813</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de: CONAVI, Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda,

<http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php>,

Notas: (1) No incluye Subprograma de Vivienda Usada

## A manera de conclusiones

Hay, en el contexto general de las líneas de actuación a través de las que opera la política habitacional en México, cuatro factores que parecen estar detrás de las limitaciones que ésta tiene como instrumento idóneo para convertirse en una política social de alcance universal:

1. El énfasis de la política habitacional, desde la creación del INFONAVIT, de promover la vivienda propia terminada como el modelo para satisfacer la demanda de vivienda en el país, obviando una política clara que priorice los mecanismos financieros y de asesoramiento tecnológico para la autoconstrucción, como mecanismo históricamente esencial en las vías de acceso a la vivienda.
2. La estructura corporativa de los mecanismos financieros de vivienda social, que parte de la idea de una sociedad compartimentada y de empleados, que excluye a diversos sectores de la población que no corresponden con esta premisa.
3. El carácter reactivo de la política de suelo, que impide que ésta sea un instrumento de la planeación urbana y que, al depender de la vía de regularización, esté condenada a desaparecer.
4. El carácter reglamentario y homogéneo de la política de vivienda, que impide responder a las condiciones específicas del inquilinato en cada una de las regiones y realidades urbanas del país, y la aleja de la política financiera de vivienda social.

Estos cuatro factores, considero, están en el centro de las limitaciones de la política habitacional, implican no sólo la pervivencia de un esquema de exclusión de campesinos, subempleados y sectores de bajos recursos en general, sino que ésta se encuentra desvinculada de una realidad económica en la que alrededor del 60% de la PEA se ubica en un mercado informal de trabajo, y que por lo tanto queda al margen de los programas financieros de vivienda terminada (ver Fig. N° 4), permaneciendo destinados a resolver su problema de alojamiento a través del endémico, oneroso e ineficiente mecanismo de la autoconstrucción.

Fig. N° 4: Cobertura de organismos financieros por tipo de trabajador (2005)

Tipo de trabajador	No.	%	Organismo financiero de vivienda que atiende a este segmento
Privados (a)	14,915,786	32.50	INFONAVIT
Públicos federales (b)	2,398,000	5.23	FOVISSSTE
Públicos Estatales (c)	795,559	1.73	ORESS
Total PEA adscrita a un mecanismo financiero de tipo laboral (d)=(a+b+c)	18,109,345	39.46	
Total PEA no adscrita a un mecanismo financiero de tipo laboral (e)=(f-d)	27,785,293	60.54	SHF, FONHAPO y SEDESOL u otros
Total PEA (f)	45,894,638	100.00	

Fuente: (a) INEGI: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

(b) INEGI: Población afiliada al ISSSTE según tipo de derechohabencia, se incluyen sólo asegurados permanentes y eventuales (<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msoc03&c=8948>)

(c) Villar, A., 2007, Anexo Estadístico, Cuadro AE-22 (f) INEGI: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Y, por último, implica la exclusión de todos los sectores sociales (cerca de una quinta parte de la población nacional), que recurren a la vivienda en alquiler como opción de alojamiento, sin encontrar en la política financiera de vivienda social una vía que le permita evitar las condiciones de precariedad y especulación que derivan de un mercado que queda sujeto a las relaciones más adversas de la oferta y la demanda.

La superación de estas limitaciones parecen encontrarse, en principio, en la estructuración de una política habitacional que integre de manera complementaria las políticas de suelo y vivienda en arrendamiento con la política financiera, procurando la conformación de un sistema financiero que rompa con las limitaciones que derivan de una estructura de financiamiento corporativa y clientelar.

Unos de los resultados de la política social que con mayor énfasis se han difundido en los últimos años en México, son los que a través de los mecanismos que opera el gobierno federal se han alcanzado en materia de financiamiento de vivienda social. Y en efecto, en los primeros diez años de este siglo, el financiamiento de vivienda alcanzó en el país cifras inéditas que llegaron en 2010 a duplicar el máximo histórico de créditos que hasta 1999 se había alcanzado con cerca de 300 mil otorgados en un año, y a multiplicar por casi 3,5 veces el número de créditos otorgados antes de las reformas a los Fondos de Vivienda en 1992, para llegar en 2005 a poco más de los 700.000 créditos anuales, mientras que en el último quinquenio censal se acercan al medio millón anual (ver Cuadro 2).

En este comportamiento, los Organismos Nacionales de Vivienda Social, y en particular el INFONAVIT, tuvieron un papel determinante. En conjunto pasaron de otorgar casi el 65% del total los créditos públicos y privados en todo el país, a cubrir casi el 90% de ellos (ver Cuadro 4), absorbiendo por sí solos prácticamente todo este crecimiento, del cual, además, casi el 92% se concentró en el INFONAVIT (50,97%), y el FONHAPO (40,66%).

Estos datos sobre el comportamiento crediticio, sin embargo, no responden de manera directa con el abatimiento del déficit de vivienda, particularmente en lo que se refiere a éste último organismo, que en los últimos años ha abandonado el financiamiento de vivienda terminada, a la que sólo asignó un máximo de 0,6% de sus créditos, dirigiendo prácticamente toda su cartera financiera a programas de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda (ver Cuadro 4).

En estas condiciones, el impacto que la política de vivienda pública de los últimos años ha tenido en el abatimiento del déficit habitacional ha sido en realidad mucho menor, y se ha remitido casi exclusivamente al desarrollo de la capacidad financiera del INFONAVIT, el cual ha sido el principal soporte de las casi 400,000 viviendas nuevas que en promedio se construyeron por el sector público cada año, y que apenas han representado cerca del 57% de las que el Plan Nacional de Vivienda 2001-2006 estimó como necesarias anualmente (700.000 en promedio).

Es, en este sentido, altamente significativo el papel desempeñado por INFONAVIT en el contexto general de los organismos financieros de vivienda social en el país, no sólo porque es el principal agente financiero de vivienda, ni porque su expansión como organismo crediticio en los últimos años se ha dado sin el respaldo de la política de suelo, o porque se puede considerar que está alcanzando a cubrir la demanda de vivienda para sus beneficiarios<sup>6</sup>, sino, fundamentalmente, porque su relativo éxito pone en evidencia, paradójicamente, la gran debilidad de una política habitacional basada en un sistema corporativizado de mecanismos financieros, del cual quedan al margen importantes, cuantitativamente hablando, sectores de la población.

En efecto, la condición de este organismo como soporte esencial de la política habitacional, así como el hecho mismo de que la ampliación de la cobertura en materia de financiamiento de vivienda, a través de él, abarque a menos del 35% de la población económicamente activa (PEA), hace resaltar aún más las limitaciones de una política

---

<sup>6</sup> Si consideramos como índice de cobertura el 1,62%, que sería el resultado de cubrir con 700.000 viviendas (retomando la meta del Plan Nacional de Vivienda), la demanda surgida del total de la PEA nacional (43.181.700 habitantes), este organismo habría llegado para el 2005 a superar este índice (igual a 2,46% de los empleados privados asegurados en el IMSS [14.915.786], con respecto al total de créditos asignados para vivienda terminada en 2005 [371.706]).

que, a través de los mecanismo formales de financiamiento, apenas alcanza a cubrir la demanda de vivienda terminada para alrededor del 42% de la fuerza laboral (ver Cuadro 4).

Del resto de ella sólo la adscrita al FOVISSSTE, aunque con menor peso relativo en el conjunto, disfruta de condiciones similares<sup>7</sup>, mientras que casi el 60% queda sujeta a créditos que en su mayor parte no permiten adquirir una vivienda completa, que se desprenden de programas con diferentes niveles de subsidio a la autoconstrucción a través del FONHAPO, la SEDESOL y los Organismos Estatales de Vivienda Social, a programas financieros de muy bajo presupuesto que no hacen posible adquirir una vivienda en el mercado (como es el caso de los organismos estatales de seguridad social), o a los créditos para la compra de vivienda de la SHF, la banca privada o de cualquiera de los múltiples instrumentos financieros dirigidos a segmentos específicos de la población que hay en el país, que en conjunto apenas cubrieron en promedio, en el último quinquenio censal, poco más del 37% de la vivienda completa que se financió, y apenas alcanza una cobertura del 0,67%<sup>8</sup> de la demanda anual estimada, es decir cerca de dos y media veces menos que lo requerido a nivel nacional, y casi una cuarta parte de lo que alcanzan a cubrir el INFONAVIT y el FOVISSSTE en sus respectivas esferas de intervención.

De esta manera, en realidad el impacto que tuvieron las reformas de 1992 en INFONAVIT y FOVISSSTE), se redujo sólo a un segmento relativamente privilegiado de la población (trabajadores privados y burócratas federales), pero prácticamente no tuvo ningún efecto en la mayor parte de ella, que continúa o teniendo acceso a mecanismos financieros absolutamente insuficientes para resolver la demanda de alojamiento, o quedando francamente fuera del ámbito de cobertura de éstos.

En el centro de esta situación está precisamente el carácter corporativo de la política habitacional en México, que desde sus orígenes, y por definición, es selectivo y por lo tanto excluyente; la multiplicación de instrumentos financieros que resulta de ella es un callejón sin salida, que implica siempre la existencia de segmentos sociales relegados, y más que una muestra para ir incorporando a un número cada vez mayor de sectores de la población a esta política social, es más bien una demostración de su incapacidad para constituir un sistema universal de atención.

<sup>7</sup> De forma similar a lo que sucede con el INFONAVIT, el FOVISSSTE para el año 2005 tenía una cobertura de la demanda superior a la nacional (2.09%), que resulta del ejercicio de 50.047 créditos (Cuadro 4), para atender a una demanda potencial total de 2.398.000 beneficiarios (Cuadro 7).

<sup>8</sup> Índice que resulta de dividir el total de la vivienda completa financiada en promedio por el sector público y privado entre 2001 y 2005 (ver Cuadro 1), menos la financiada por INFONAVIT y FOVISSSTE (Cuadros 4 y 5)  $(439.592-275.854=163.737)$ , entre la PEA total promedio (2001-2005), menos la adscrita al INFONAVIT y FOVISSSTE (Cuadro 7)  $(41.831.020-17.313.786=25.867.914)$ .

En un escenario prospectivo, parece que la opción a este callejón sin salida pasa precisamente por la superación del carácter corporativo de la política de financiamiento de la vivienda social, a través de la construcción progresiva de un sistema universal de atención al conjunto de la sociedad. En esta alternativa, sin duda, es determinante una reconsideración del papel que los fondos solidarios, en particular el INFONAVIT y el FOVISSSTE, tienen como la base fundamental de financiamiento de vivienda social, y de la vinculación que hay entre la política de vivienda con la condición laboral de los beneficiarios.

Los fondos solidarios son, con toda claridad, los mecanismos que mejor han operado y que mayor cobertura relativa (con respecto a su esfera de actuación), y absoluta (con respecto al total de la demanda), alcanzan, sin embargo la naturaleza de su propia estructura financiera, que a la vez ha sido su fortaleza, es precisamente la dificultad de emplear este mecanismo como alternativa de alcance universal.

El INFONAVIT, en particular, se sustenta en una fuente de recursos que proviene de aportaciones públicas y privadas, que en realidad encubren la existencia de una especie de impuesto a la vivienda aplicado a las empresas (la aportación patronal al fondo de vivienda), por lo que la ampliación de su cobertura implicaría la aplicación de esta especie de gravamen a todo aquél que se incorporara a este sistema financiero.

El funcionamiento del FOVISSSTE, por su parte, es aún más restrictivo porque depende sólo de las aportaciones del gobierno federal al fondo de vivienda, por lo que la extensión de su cobertura a la burocracia de los estados y municipios implicaría al menos un incremento de alrededor de una tercera parte más de las aportaciones que se hacen a partir del erario público, y que, al parecer, los gobiernos estatales no se encuentran en condiciones de cubrir.

En este sentido las vías de solución, implicarían repensar mecanismos para que los fondos solidarios de la vivienda aumentaran en una proporción de casi el doble de los recursos que actualmente manejan, y sin que perdieran la viabilidad financiera, se requeriría repensar mecanismos de subsidio cruzado que hicieran posible atender a los sectores de menores ingresos, y que actualmente son atendidos, principalmente, a través de programas subvencionados de muy bajos montos por FONHAPO y SEDESOL.

En esta vía de subsidio cruzado, la política de suelo podría jugar una papel determinante, para lo cual debería superar su carácter reactivo, para convertirse en un instrumento de planeación de la política habitacional, interviniendo en el desarrollo de los programas habitacionales como un factor de presión a la baja en el precio de la vivienda, particularmente de la dirigida a los sectores de bajos ingresos.

## Referencias bibliográficas

Connolly, P. (1977). *Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano*, México: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI).

Córdova, A. (1979). *La formación del poder político en México*, México: Edit. ERA.

Coulomb, R. y Schteingart, M. (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Y Cámara de Diputados Miguel Ángel Porrúa.

Garza G. y Schteingart, M. (1978). *La Acción Habitacional del Estado en México*, México: El Colegio de México.

Guerrero, M. A. (2004). México: *La paradoja de su democracia*, México Universidad Iberoamericana.

Rivera Ríos, M. A. (1993). *El nuevo capitalismo mexicano*. pp 190-202. México: Edit. ERA,.

Villar, A. J. (2007). Políticas de Vivienda en México: de la constitución de 1917 a la globalización, Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid.

Villar, A. J. y Méndez. J. J. (2011). *El Origen Clientelar de la política de vivienda en México: el caso de las políticas inquilinarias*. En: Hoyos, G., Czerny, M. y Cadena, E., (coords.) (2011) Territorios expuestos y procesos culturales, pp. 279-304. México, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad de Varsovia.