

veinte.

Vivienda



Abrir una puerta y cerrar las ventanas. La reforma al artículo 123 en materia de vivienda

Antonio AZUELA*

SUMARIO: I. *Un amplio menú*. II. *Lo que salió de la cocina*. III. *Lo que no está*.

En estas páginas me propongo analizar la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional en materia de vivienda, que forma parte del paquete que el presidente López Obrador envió al Congreso de la Unión el 5 de febrero de 2024. Intento mostrar que, de ser aprobada, esta reforma abriría una puerta que se ha mantenido cerrada durante más de medio siglo (el que la vivienda promovida por Infonavit sólo pueda otorgarse en propiedad, eliminando así otras formas de tenencia), pero al mismo tiempo cancelaría muchas otras posibilidades, y no sólo las relacionadas con el régimen de tenencia, sino también con otros aspectos de la política habitacional. Esto último, sobre todo, ya que la iniciativa deja fuera del derecho a la vivienda a quienes carecen de un empleo en el sector formal de la economía.

Tal como la describe la exposición de motivos, la reforma persigue los siguientes objetivos.

- “Que el INFONAVIT pueda construir vivienda para que los trabajadores puedan adquirirla en un esquema de renta social o en propiedad. Cuando se trate de esquemas de arrendamiento, la mensualidad que se le cobre a la persona trabajadora no podrá exceder el 30% de su salario”, y

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, ORCID: 0000-0003-2475-5064.

- “Que cualquier persona trabajadora, con un año de cotización pueda acceder a la vivienda en renta propiedad del INFONAVIT y que obtenga el derecho de adquirirla si mantiene el pago de su renta por diez años”.

Conviene recordar que la obligación de las empresas de “proporcionar” vivienda a los trabajadores, que estaba establecida en el artículo 123 constitucional desde 1917, quedó en el aire por más de cinco décadas, hasta que en 1972 se llegó a una solución que rige hasta hoy: los patrones aportarían cinco por ciento del salario para un fondo que desde entonces administra el Infonavit. Con la iniciativa que aquí se comenta se rompería con una de las reglas que han restringido la operación del fondo para la vivienda, según la cual toda la vivienda promovida por el Infonavit tiene que ser entregada en propiedad —así lo dispone hasta ahora el artículo 123—. Es una buena noticia, ya que abre las posibilidades para diversificar la política habitacional. Pero, al mismo tiempo, la propia iniciativa restringe la política de vivienda a una sola opción: que el Instituto construya vivienda directamente y pueda actuar como arrendador de la misma, mientras los trabajadores puedan utilizarla como inquilinos. La propuesta tiene que ser evaluada en sus propios méritos, pero además es preciso reflexionar si el texto constitucional es el lugar más adecuado para establecer las políticas habitacionales en una forma tan taxativa como la que adopta esta iniciativa.

Antes de entrar al análisis, hago notar que, como en todo proceso parlamentario, aquí se combinan dos elementos: un liderazgo político (que aporta el “músculo” para que la iniciativa prospere) y una *cocina*, que es donde unos (más o menos) expertos dan forma a la propuesta. En otras iniciativas de este mismo paquete de reformas constitucionales, el liderazgo no necesita una cocina; sabe exactamente lo que quiere y puede incluso redactar directamente el texto. Dado el carácter más bien especializado de temas como la vivienda, la cocina adquiere mayor importancia, ya que es ahí donde se seleccionan y se perfilan las opciones, de manera que el liderazgo puede ejercitar sus músculos sin tener claro cuáles serían las alternativas. En ocasiones, la cocina hace públicas sus propuestas, que se discuten en diversos foros. Todo indica que en este caso la propuesta ha sido incorporada al paquete sin mayor discusión.

Parece claro que, en esta iniciativa, la cocina está dominada por quienes están a cargo del Infonavit, ya que en su exposición de motivos no se refiere al derecho a la vivienda como algo universal,¹ sino a la vivienda como “un derecho de la clase trabajadora”, que en el contexto del artículo 123 está formada por quienes tienen un empleo en la economía formal. Lo que pase con quienes trabajan en el resto de la economía queda para otra ocasión.

En las páginas que siguen se ubica la iniciativa en el contexto de los debates sobre la cuestión de la vivienda en México, para continuar con un breve análisis de la iniciativa y culminar con una reflexión sobre el papel de la Constitución en la definición de las políticas públicas.

I. UN AMPLIO MENÚ

En las últimas décadas, la cuestión de la vivienda se ha discutido desde diferentes miradas. En lo que sigue me referiré a tres que constituyen el menú desde el cual podría pensarse una reforma constitucional en materia de vivienda: la que se preocupa por la salud financiera del fondo de la vivienda, la que valoriza la producción social de la vivienda y la que la trata de ubicar en el proceso más amplio de producción y organización del espacio urbano.

La perspectiva financiera dominó el campo de las políticas de vivienda desde la década de 1990. En los primeros años después de su creación en 1972, el Infonavit había impulsado conjuntos habitacionales a través de lo que se denominó “promociones directas”, que pronto fueron reemplazadas por unas “promociones externas”. En las primeras, el liderazgo lo asumía el propio Instituto, mientras que en las segundas los actores relevantes eran las centrales sindicales, pero en todos los casos el resultado eran conjuntos habitacionales con todos los elementos de un barrio, de acuerdo con los cánones del urbanismo modernista.²

En los años ochenta, el Instituto entró en una crisis financiera, hasta que en 1992 se reformó la ley con un enfoque dominado por el

¹ No puede dejar de destacarse que en el texto del artículo cuarto constitucional todavía se menciona a “la familia” como titular del derecho a la vivienda, lo que supone un sesgo discriminatorio, que no deja de ser sorprendente.

² Los conjuntos del Infonavit de los setenta seguían la tradición de proyectos como Nonoalco-Tlatelolco o la Unidad Independencia, de la década anterior.

imperativo de asegurar su viabilidad en ese terreno. Con esa reforma se trataba de

...mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos adecuándolos a la situación económica del país, volver más transparente la operación del Instituto en el proceso tanto de gestión como de asignación del crédito y manejo de los recursos de las cuentas individuales, facilitar el derecho de cada trabajador para elegir su vivienda en el mercado y ampliar su cobertura de atención (García Peralta, 2010, p. 42).

La nueva política mostró sus resultados en el final de la década. Si entre 1995 y 1998 se producía un promedio de 91 mil viviendas por año financiadas por el Infonavit, en 2000 se produjeron 250 mil (*idem*, tabla 2). Así, quedaba preparado el terreno para que, a principios del presente siglo, se consolidara un modelo en el que sólo importaba el número de créditos otorgados y de viviendas financiadas, así como la recuperación de los créditos.

Pronto se vio que la salud financiera no era suficiente. Proliferaron las unidades habitacionales promovidas por desarrolladores privados en ubicaciones lejanas a las áreas urbanas y desvinculadas de equipamientos tan elementales como escuelas y hospitales. Muchas familias aceptaron endeudarse con la idea de adquirir una vivienda en propiedad, pero una parte de ellas ni siquiera las llegó a ocupar. Si en el país llegó a haber cinco millones de viviendas desocupadas, una cuarta parte de ellas correspondían a ese tipo de conjuntos. De hecho, muy pronto se hizo evidente la distorsión que esta nueva modalidad de vivienda producía en el desarrollo urbano. Se hicieron intentos para compensar esas tendencias, como la figura de los “Desarrollos Urbanos Integralmente Planeados y Sustentables” (DUIS), pero el impacto fue marginal, si no es que nulo. Es preciso añadir que el modelo no era completamente autosustentable desde el punto de vista financiero: a través de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) se canalizaba un subsidio importante para hacer viables los conjuntos habitacionales.³

³ Al desaparecer ese subsidio en la presente administración, el número de créditos y de viviendas adquiridas con ellos se redujo drásticamente. Dejo a otros discutir si eso es una buena o una mala noticia.

No se puede desestimar la importancia del incremento en la producción habitacional de esos años, porque no todos los conjuntos estaban localizados en periferias distantes, y muchos hogares se sienten satisfechos con sus nuevas viviendas. Pero la cantidad de conjuntos malogrados terminó por crear una imagen negativa de ese modelo. La crítica más aguda del mismo, y de la mayor parte de las políticas habitacionales hasta ahora, es que se trataba de construir casas, no de resolver la cuestión de la vivienda (Connolly, 2003). Para los efectos de estas notas, esos conjuntos son la expresión del modelo que llevó a sus últimas consecuencias la regla constitucional que restringe la acción del Infonavit a la promoción de vivienda en propiedad. Es un único modelo de vivienda asociado a la idea de una sociedad donde todos lleguen a ser propietarios gracias al ahorro y al esfuerzo, no importa a qué costo.

La segunda vertiente para pensar el tema es la de la producción social de la vivienda, que se aleja del énfasis en el financiamiento y, sobre todo, del protagonismo de los órganos del Estado en la producción habitacional. Se trata de una postura que amplía el horizonte de las políticas habitacionales como ninguna otra, poniendo el acento en el protagonismo de los mismos residentes. Viene de una larga historia que, al menos desde los años sesenta, ha tratado de recuperar la experiencia de los barrios populares de la periferia urbana de América Latina en la producción de su hábitat —donde la vivienda es un elemento central, pero no el único—. No hay que olvidar que el debate sobre las poblaciones empobrecidas de las periferias urbanas llegó a ser tan intenso, que muchos llegaron a depositar ahí nada menos que la esperanza de la revolución social (Calvo Izaza, 2023).

En un registro menos intenso, vale la pena recordar que la producción social no ha estado totalmente ausente en las políticas de vivienda en México. En la primera mitad de los años ochenta, en plena crisis de la deuda, el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo) otorgó créditos “a la palabra” a organizaciones sociales que solían honrar sus compromisos (Ortiz, 1996). E incluso podemos remontarnos a la década de 1960, cuando el Instituto Nacional de la Vivienda trató de impulsar proyectos de “lotes con servicios” en colonias como la Agrícola Oriental en la Ciudad de México (De Antuñano, en prensa, p. 41).

Para muchos, sobre todo para los que se espantan con la producción social de la vivienda, ella representa una postura “utópica”. Pero ella es

la que más se acerca a la definición internacional del derecho a la vivienda, en particular a la célebre Observación 4 del Comité de los Derechos Humanos de la ONU.⁴ Ideológicamente (o, para decirlo de manera más suave, “culturalmente”), la producción social se ubica en el polo opuesto del paradigma financiero que configuró la acción del Infonavit desde el cambio de siglo. Alguien incluso podría pensar que es más cercana a la orientación del actual gobierno.⁵ Y, de hecho, en los primeros años del mismo, en diferentes foros, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), cabeza del sector que incluye las políticas de vivienda, expresó su interés por la producción social de la vivienda, y dentro del propio Infonavit se pusieron en marcha nuevos productos crediticios en esa dirección.

Ese fue el caso de *ConstruYo*, una nueva línea de crédito diseñada para apoyar proyectos de vivienda gestionados por sus propios habitantes, que estuvo acompañada de medidas para conciliar la acción del Infonavit con el hecho de que en la mayoría de los casos los proyectos se ubican en asentamientos donde la propiedad no puede ser acreditada con los mecanismos tradicionales, aunque la posesión de cada familia sobre su lote sea plenamente reconocida por la comunidad inmediata.

Más allá de las diferentes miradas en torno a la producción social de la vivienda, es evidente que se gana mucho al intervenir sobre los procesos reales, o sea, aquellos en los que los habitantes ya están implicados. Sobre todo, porque la acción habitacional se dirige a un aspecto muy importante del verdadero déficit en materia de vivienda, ya que este no consiste tanto en un número de viviendas que no existen, sino en las condiciones de habitabilidad de muchas de las viviendas que ya existen. Así, financiar el mejoramiento y la ampliación de la vivienda realmente existente, que sus habitantes se han procurado por sus propios medios, sería la vertiente más prometedora de una nueva política habitacional.

Por razones muy difíciles de entender, iniciativas como *ConstruYo* no tuvieron el apoyo necesario para convertirse en una vertiente relevante

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párr. 1): 13/12/91. CESCR, Observación general 4).

⁵ Basta pensar en la “nueva escuela mexicana” en materia de educación y su énfasis en la comunidad. A final de cuentas, la comunidad de la educación y la comunidad de la vivienda serían la misma cosa: la colonia popular. No obstante, en la cocina de esta iniciativa no predomina una visión comunitarista, sino una estatista, como se verá más abajo.

de la política habitacional. Y es notable el que esa vertiente de la política habitacional haya sido ignorada por completo en la cocina que elaboró la propuesta de reforma constitucional, por dos razones. Primero, porque una proporción considerable de los asalariados vive en barrios que suelen ser calificados como “asentamientos irregulares”; tienen su “subcuenta” en el Infonavit, pero no pueden acceder a un crédito porque el Instituto es incapaz de adaptar sus políticas a su situación real. Y, segundo, porque más allá del mundo del Infonavit, existe eso que llamamos el “sector informal”, que está formado por millones de trabajadores que participan en la economía por medios distintos a los de un contrato laboral formal. Una política de vivienda que ni siquiera los mira es una claudicación en relación con la vivienda como uno de los más importantes derechos sociales, económicos y culturales del mundo de hoy. Y eso es lo que hace la iniciativa de reforma al artículo 123 que aquí se comenta.

La tercera vertiente para analizar la cuestión de la vivienda es la que pone el énfasis en el orden territorial. La urbanización ha sido la más importante de las transformaciones de la sociedad mexicana en el último siglo. Y es un proceso que incluye entre muchas otras cosas modificaciones en la relación campo-ciudad, con sus múltiples intercambios de energía, agua y fuerza de trabajo. En esa perspectiva, el gran desastre de las políticas de vivienda del cambio de siglo es, antes que nada, un desastre territorial; una forma aberrante de urbanización que sólo consiste en construir casas. Sabemos que, al menos desde hace medio siglo, nuestras elites comenzaron a ver la urbanización como una calamidad —recuérdese la película *Quien resulte responsable* (Gustavo Alatriste, 1970)—, donde el surgimiento de Ciudad Nezahualcóyotl aparecía como un inmenso desastre urbano, pero sobre todo como una prueba del fracaso del proyecto posrevolucionario. En los últimos años, con la generalización de esos conjuntos habitacionales, la imagen catastrófica de nuestra urbanización ha dado un giro: la calamidad ya no es una urbanización fuera de la ley, sino la materialización del nuevo arreglo institucional de las políticas de vivienda.

La mirada territorial puede ser muy exigente, y a veces pide cosas imposibles. Según ella, obras como el Tren Maya o un aeropuerto en los remanentes del lago de Texcoco tendrían que ser decididas como resultado de una estrategia territorial, y no como proyectos con sus propios méritos; una verdadera monserga. Pero hay en ella algo indiscutible: la vivienda no tiene mucho sentido si no es parte de un tejido urbano don-

de sus moradores puedan hacer sus vidas más allá del lugar donde pasan la noche. La manera en que el derecho a la vivienda se ha definido en el derecho internacional, como en la citada Observación 4, apuntan justamente en esa dirección. Y son muchos los elementos que vienen con una mirada territorial; pero el más importante es uno que no considera la iniciativa y que está en el corazón de la relación entre vivienda y ciudad: el suelo.

Al igual que con las iniciativas para apoyar la producción social de vivienda, que terminaron en la marginación de programas como *ConstruYo*, la política de suelo de los últimos años dejó intactas las formas de exclusión social que genera nuestro régimen de propiedad, y, en particular, las formas de incorporación de suelo ejidal a los procesos de urbanización. Ni siquiera para las localidades donde habrá estaciones del Tren Maya se crearon reservas territoriales para dar acceso a la vivienda a los migrantes que, si llegara a tener éxito el proyecto, serían atraídos por nuevas oportunidades de trabajo. Por eso no extraña que tampoco en el tema del suelo la iniciativa presidencial sobre vivienda tenga algo que ofrecer, ya que en el nuevo texto constitucional sólo se menciona la construcción de vivienda para ser entregada en propiedad o en arrendamiento. Todo parece indicar que entre los ingredientes en la cocina no estaba el artículo 27, donde se establecen las bases para un ordenamiento territorial a partir de la función social de la propiedad —de la tierra, se entiende—. Así, el constitucionalismo social de la tradición posrevolucionaria en materia de propiedad estaría quedando fuera del platillo.

II. LO QUE SALIÓ DE LA COCINA

Hasta aquí nos hemos referido al horizonte de un debate que abre muchas posibilidades para pensar un nuevo marco institucional con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Veamos ahora lo que hay en la iniciativa, para mostrar el modo en que ella reduce el alcance de las políticas de vivienda. Lo fundamental del proyecto radica en tres adiciones a la fracción XII del apartado “A” del artículo 123. En primer lugar, después del párrafo que establece la obligación de los patrones de hacer “...aportaciones... a un fondo nacional de la vivienda”, se propone un nuevo precepto:

El fondo a que hace referencia el párrafo anterior establecerá un sistema de vivienda con orientación social que permitirá a las personas trabajadoras obtener crédito barato y suficiente para su adquisición o mejora; también podrá invertir sus recursos en la construcción de vivienda para que la persona trabajadora pueda adquirirla o arrendarla, en los términos que fije la ley.

Pasemos por alto la pobre técnica jurídica del texto.⁶ Ahí se abre por fin la posibilidad de que el Fondo Nacional de la Vivienda no se destine exclusivamente a la vivienda en propiedad. El tema ha sido debatido durante décadas, y la búsqueda de sistemas alternativos de tenencia ha sido parte de una crítica a la ideología de la propiedad privada, la cual se ha expresado de muchas maneras: a veces disfrazada de ciencia, como en el caso de Hernando de Soto,⁷ y a veces como simple invocación de una supuesta “propensión natural” del ser humano hacia la propiedad individual. Desde lo que se ha dado en llamar el “urbanismo democrático” en América Latina, se han desplegado una gran variedad de alternativas, desde las más clásicas (de corte estatista), hasta las más desatadas fantasías comunitaristas, pasando por las que utilizan figuras jurídicas del derecho civil, como el derecho real de uso. Vale la pena hacer notar que, por desgracia, la academia no ha sido capaz de sistematizar ese debate y de ponderar con seriedad los resultados de los sistemas alternativos que se han puesto en práctica. Y es que, como sería de esperarse, el debate está demasiado cargado de emociones y prejuicios.⁸

En todo caso, lo verdaderamente notable de esta iniciativa es que, después de abrir la cuestión, inmediatamente la restringe al establecer una sola alternativa. No sólo se cancela toda una gama de posibilidades, sino que se opta por una única solución: la de un propietario grandote (el Infonavit), que actuará como arrendador de una población sumamente heterogénea, a todo lo largo y ancho del país. ¿Cómo será esa relación entre casero e inquilino? En lugar de un vínculo jurídico en el que las partes se

⁶ Habla de “el fondo” como si fuera un sujeto de derecho público al que se pudiera asignar la tarea de establecer un sistema de vivienda.

⁷ Si la postura de De Soto fue muy influyente en los años noventa, hoy ni siquiera en el Banco Mundial la toman en serio.

⁸ En México el asunto es tan viejo, que desde fines de los años setenta, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), ya discutíamos la posibilidad de crear “el ejido urbano”.

comunican y negocian, lo que viene a la mente es la peor versión de una postura estatista: un montón de filas frente a un montón de ventanillas. Entre muchas otras cosas, uno se pregunta, ya que el contrato de arrendamiento está sujeto a la legislación de los estados, ¿cuál es el horizonte de esa regulación? Me estoy imaginando a los abogados del Infonavit dentro de diez años, defendiendo procesos de desahucio por denuncias de violaciones al derecho a la vivienda o presentando controversias constitucionales por leyes estatales que regulan las relaciones inquilinarias de una manera contradictoria a las políticas del Instituto.

No estoy tratando de poner en duda la opción del arrendamiento. Insisto en que es buena noticia que se amplíen las alternativas de acceso a la vivienda. Lo que pongo en duda es que la cocina haya tomado en serio todas las implicaciones de la opción por la que ha decidido apostar. Conviene recordar que en muchos de los primeros conjuntos habitacionales de mediados de siglo, sobre todo en los realizados por el IMSS, como la Unidad Independencia en el sur de la Ciudad de México, se utilizó el arrendamiento como forma de acceso a la vivienda. Todavía aparece en la memoria colectiva de los “viviendólogos” la dificultad para actualizar los alquileres en periodos de inflación. Pero eso no es más que un vago recuerdo. Lo que hoy necesitaríamos es una batería de estudios serios que nos ayudaran a entender por qué, cuando se creó el Infonavit, se optó de manera tan firme por la vivienda en propiedad. ¿Era un amplio consenso entre funcionarios públicos y líderes sindicales o una simple ocurrencia de quienes en ese momento se ocuparon de la cocina constitucional? Esas y otras preguntas son parte de algo más general, que se refiere a las condiciones reales que se necesitan para que el esquema tenga éxito. El debate sobre esas condiciones es interminable, ya que con cada nueva experiencia aparecerán versiones distintas de lo que ocurrió. Estamos ante la incertidumbre que caracteriza a cualquier política pública, ya que, en realidad, las políticas son resultado de procesos de prueba y error que no pueden predecirse de antemano, y que nunca pueden darse por terminados. Basta pensar en Airbnb, que hoy en día representa uno de los retos más grandes de la política habitacional. La destreza regulatoria que demandan esa y otras “plataformas” supone una capacidad que contrasta con la corta visión de esta iniciativa. Y está claro que Airbnb es sólo uno de los múltiples retos de una política habitacional que reconozca la complejidad de la economía y la sociedad de estos tiempos.

Lo anterior nos lleva a una pregunta que se impone sobre todas las demás: ¿es la Constitución el lugar correcto para plasmar este tipo de decisiones? ¿No basta con que se elimine la regla de la propiedad privada del artículo 123? Con eso se podría abrir un debate sobre las opciones que se abren a la política de vivienda en una nueva administración. Como en cualquier política pública, la adopción de una forma de acceso a la vivienda es necesariamente una apuesta. Y si los resultados no son los esperados, se requiere flexibilidad para adaptar la política a condiciones impredecibles.

Esto podría llevar a una larga disquisición sobre la relación entre el orden constitucional y las políticas públicas. Pero me parece claro que si se quiere explorar una nueva modalidad de acceso a la vivienda, bastaría con eliminar el impedimento actual y reformar la ley orgánica del Infonavit. Carece de sentido crear en el texto constitucional una nueva restricción cuando no hay necesidad de hacerlo, sobre todo cuando existe un debate abierto sobre las formas de tenencia. Queda fuera del alcance de estas notas explicar el afán de plasmar en el texto constitucional algo que bien podría formar parte de la legislación secundaria, máxime cuando su aprobación requiere una mayoría calificada. De hecho, en los últimos años los ajustes a la política habitacional se han dado precisamente mediante la modificación a la Ley Orgánica del Infonavit⁹ y la publicación de reglas de operación¹⁰ para los programas que se van creando y modificando.

El segundo componente de la iniciativa amerita el mismo comentario. En la ya citada fracción XII se insertan dos nuevos párrafos:

Las personas trabajadoras, después de un año de cotización ante el fondo, podrán acceder a las viviendas en arrendamiento social propiedad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En estas operaciones, la mensualidad no podrá exceder del treinta por ciento del salario de las personas trabajadoras. Después de diez años de arrendamiento de una misma vivienda, la persona trabajadora tendrá derecho a adquirirla en propiedad en los términos que establezca la ley.

⁹ La última reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2022.

¹⁰ Véase, en particular, las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *DOF* del 12 de mayo de 2021 y del 15 de noviembre de 2022.

En cualquier caso, se dará preferencia de acceso a la vivienda en arrendamiento social a las personas trabajadoras que hayan aportado continuamente al fondo y no cuenten con vivienda propia. La ley preverá mecanismos para evitar discrecionalidad o injerencias arbitrarias que limiten el acceso a este derecho.

En el primero de los párrafos transcritos parece debilitarse el propósito de la iniciativa, al otorgarse el derecho de adquirir en propiedad la vivienda originalmente alquilada. Con ello se disuelve la idea de un inventario de vivienda pública, y al abrir paso al sueño de la propiedad, el arrendamiento deja de ser una opción con su propia legitimidad; o sea, una forma de tenencia que no tiene por qué ser transitoria. Por su parte, el segundo párrafo parece más propio de un manual que de un texto constitucional; o sea, adopta una opción de política, que puede ser tan buena como cualquier otra, y que no tiene por qué pasar a formar parte del ordenamiento de más alto rango en el orden jurídico.

Como cualquier otro dispositivo jurídico, las reglas que se proponen suscitan preguntas de principio y de interpretación. ¿Por qué hay que esperar diez años para convertirse en propietario?, ¿qué significa aportar “continuamente”? ¿No será que ese requisito excluye a quienes no han tenido un empleo fijo durante mucho tiempo? Independientemente de cómo se respondan esos interrogantes, parece obvio que no son problemas de interpretación constitucional; son dilemas de política pública que deben resolverse en un terreno que no es el constitucional.

III. LO QUE NO ESTÁ

Sabemos que una Constitución es un pacto político. Desde luego, no en el sentido de un contrato social donde participa la ciudadanía en su conjunto; es un pacto entre las fuerzas políticas presentes en una instancia determinada en un momento dado, y siempre está por verse si los textos que aprueban terminan siendo una representación de aspiraciones sociales ampliamente compartidas. Al llevar esto a la cuestión de la vivienda, no parece claro que hoy exista en México una aspiración generalizada para *arrendar una vivienda con opción a compra después de diez años*. Eso es un tecnicismo que no debería mezclarse con el orden constitucional, y de ahí se deriva la primera conclusión de estas notas: salvo el acierto de elimi-

nar a la propiedad privada como única forma de tenencia de la vivienda promovida por el Infonavit, la iniciativa establece una nueva restricción, al establecer un sistema de vivienda en arrendamiento, dejando de lado muchas otras posibilidades.

Volviendo a la idea del pacto político, otro aspecto notable de esta iniciativa es el hecho de que no surge de una deliberación entre las fuerzas políticas que forman el llamado constituyente permanente, sino de la cocina de *una* de las corrientes políticas. Este asunto seguramente se abordará en otras comunicaciones del presente volumen. Lo que he tratado de mostrar aquí es que, hablando del origen de la iniciativa, la cocina ha dejado pasar la oportunidad de ampliar los horizontes de las políticas habitacionales. Sobre todo, se ha ignorado a la mayoría de los trabajadores del país, o sea, a quienes no aportan al Fondo Nacional de la Vivienda. Se deja para otra ocasión la oportunidad de promover la producción social del hábitat y se renuncia a la responsabilidad de vincular el derecho a la vivienda con la idea de la función social de la propiedad en el proceso de urbanización.