

Iniciativa de reforma al párrafo XII de artículo 123 constitucional; el retorno de la política social habitacional en México

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS*

541

Hasta la primera mitad del siglo XIX, el tema de la vivienda en México se mantuvo dentro de un marco de relaciones cuasifeudales de corte paternalista, con autoconstrucción rural, y estableciéndose vínculos personales de por vida entre propietarios y arrendatarios.¹ La Iglesia católica prevaleció como gran poder inmobiliario hasta que con la promulgación de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México (Ley Lerdo, 1856) fue afectada su posición predominante. A través de aquella nueva legislación, el gobierno liberal buscó fomentar la apropiación privada de predios, entre otras razones, para obtener impuestos por la compraventa de inmuebles. Esta modificación legal dio pie a un incipiente mercado inmobiliario que hasta entonces se mantenía muy contenido.

La desamortización de “bienes de manos muertas” contribuyó al lento proceso de transición que ocurrió en el país, de una economía rural colonial hacia una de mercado capitalista. Aun cuando en ese periodo la industrialización en las ciudades era aún muy incipiente, comenzó a surgir un proceso de migración del campo hacia los centros urbanos, que a su vez conllevó la aparición de un primer proletariado que generó demanda de alojamiento.

La gradual reconfiguración de relaciones sociales y económicas debidas al cambio del modo de producción tuvieron importantes impactos en el ámbito del suelo y la vivienda desde mediados del siglo XIX, en que se

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Villar, Alberto, *Políticas de vivienda en México de la Constitución de 1917 a la globalización*, tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid, 2007.

intensificaron con la dictadura de Porfirio Díaz. Durante los treinta años del porfiriato, en los que el régimen apoyó y fortaleció a un sector de la burguesía nacional, permitiendo la concentración de la tierra y la riqueza en muy pocas manos, avanzó con velocidad la apropiación privada de grandes extensiones de tierra, se fue expandiendo la especulación sobre el suelo y fue creciendo la comercialización y alquiler de la vivienda en Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey (y más adelante en ciudades medias), sin que existieran mecanismos jurídicos apropiados para regularlos. Como correlato de lo anterior, se produjo un deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares.

En ese marco de contradicciones (que además supuso la cancelación de las libertades políticas), estalló la Revolución mexicana contra un gobierno dictatorial aliado con las elites propietarias. En el ámbito rural, una de las mayores exigencias planteadas por los campesinos despojados fue el de acceso a la tierra. Si bien el debate sobre la vivienda no se expresó de manera explícita en las luchas campesinas, la exigencia de tierra también suponía un reclamo por tener un lugar donde habitar. En el ámbito urbano, el problema de la vivienda para los trabajadores/as tuvo un papel menos protagónico. Aún así, en el marco de la Convención de Aguascalientes (1914) apareció el debate sobre las deplorables condiciones de vivienda para la clase asalariada, así como los aumentos arbitrarios de las rentas que imponían los arrendadores. Por ello, a inicios del siglo XX surgieron los primeros sindicatos de inquilinos y se impulsaron las primeras iniciativas de regulación sobre apropiación de suelo urbano, control de rentas y prohibición de desalojos.² En 1914, poco antes de la Convención arriba mencionada, en un esfuerzo por establecer alianzas con la Casa del Obrero Mundial, Carranza decretó en la Ciudad de México la prohibición del aumento de los alquileres. Sin embargo, la decisión fue coyuntural, y el debate se mantuvo en un segundo plano respecto de otras exigencias revolucionarias exigidas por los campesinos.

La Constitución de 1917, a través del artículo 27 constitucional, abrió la vía para impulsar en el país un gran proceso expropiatorio y de redistribución de tierras para dotar a los campesinos con el suelo necesario

² Como señala Perló, si bien son importantes las movilizaciones inquilinarias en el país durante este periodo, éstas no llegaron a tener el suficiente peso en la política nacional. Perló, Manuel, "Política y vivienda en México 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, sept 1979, p. 774.

para sembrar y autoconstruir sus viviendas (proceso que se no se materializó hasta 1936, con la dotación y recuperación de tierras que impulsó el gobierno de Lázaro Cárdenas). Respecto de la vivienda de los trabajadores/as, la Constitución ofreció un par de respuestas más tímidas. La fracción XII del artículo 123 (que es parte de los acuerdos alcanzados entre la Casa del Obrero Mundial y el Ejército Constitucionalista) estableció la obligación de que los patrones proporcionaran a los y las trabajadoras habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar renta. La fracción XXX de ese mismo artículo determinó que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se crearan para construir viviendas económicas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por trabajadores/as. Fueron propuestas moderadas que dan cuenta del peso menor que tenía el movimiento obrero frente al campesino, y que contribuyeron poco para la mejora de las condiciones habitacionales de las clases subalternas. La vivienda en las ciudades (y sus periferias) continuó liberada a las dinámicas del mercado, con lo que se siguieron ampliando los procesos de apropiación privada de suelo urbano, de especulación y aumento de los precios de las rentas en el centro, que no se correspondían con la calidad de las viviendas ofertadas. Además, el distanciamiento que se produjo entre Carranza y el sector obrero provocó la anulación de las primeras políticas sobre alquileres, y se volvieron a favorecer los intereses de los propietarios urbanos.³

Por ello, en 1922 surgió una importante movilización social que exigió mejores condiciones de vivienda, encabezada por mujeres del barrio de Huaca, en el puerto de Veracruz. Se trató de una huelga inquilinaria que impugnó las prácticas usureras de los arrendadores, quienes continuaban alzando el precio de los alquileres con total impunidad, sin controles jurídicos, y sin que éstos se correspondieran con las deplorables condiciones de vivienda ofrecida. En poco tiempo la movilización se expandió por todo el país, con insurrecciones populares intermitentes, aunque nunca logró articularse como una lucha unificada a nivel nacional. Este primer movimiento social de masas urbanas, cuyas expresiones intermitentes se mantuvieron durante dos décadas, es clave para entender uno de los ejes de la política habitacional estatal que más adelante sería impulsada por el Estado. En todo caso, durante estos años el gobierno emprendió algunas

³ *Ibidem*, p. 775.

iniciativas para enfrentar el tema habitacional de sectores muy específicos y acotados.⁴ Por ejemplo, durante el gobierno de Calles (en 1926) se creó la Dirección General de Pensiones Civiles, que por primera vez otorgó créditos para vivienda a trabajadores/as del Estado.

También es importante decir que los dueños de las viviendas y del suelo urbano reaccionaron frente a las movilizaciones de manera monoplónica, creando uniones de propietarios para poder actuar en la política de manera unificada, estableciendo alianzas con otros sectores económicos y con la elite posrevolucionaria.⁵

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se impulsaron esfuerzos importantes, que contribuirían a delinear la política habitacional urbana en México. Antes de dar cuenta de ellas, es importante subrayar que el primer gran reparto agrario impulsado por el cardenismo permitió que las comunidades indocampesinas volvieran a arraigarse en sus tierras y territorios para producir sus alimentos, reconstruir sus lazos comunitarios y construir sus viviendas (frenando a la par el flujo migratorio interno del campo a las ciudades). Por lo que se refiere a la política habitacional urbana, el gobierno del presidente Cárdenas estableció un precedente muy relevante, que si bien no supuso un cambio cuantitativo durante su sexenio, sí uno cualitativo, que contribuyó a redefinir, hacia el futuro, la política habitacional estatal para la clase trabajadora. Cárdenas impulsó en la ciudad de México las colonias proletarias, que se crearon a partir de la expropiación de predios en la periferia de la Ciudad de México para entregar lotes a trabajadores/as en situación de explotación, quienes los habían tenido que ocupar buscando un sitio donde habitar (ya que el incremento de las rentas les impedía alquilar en el centro de la ciudad).

Aun así, no fue hasta finales de la década de los años cuarenta cuando se impulsó una política social habitacional robusta. Durante esas primeras tres décadas de la posrevolución, la clase trabajadora vivió condiciones habitacionales desfavorables, y tuvo que enfrentar tendencias alcistas de los alquileres sin mayor regulación; tampoco recibieron apoyos estatales para construir, y quedaron obligados a ocupar terrenos en la periferia para autoconstruir viviendas con madera, hojalata, sin agua, sin drenaje, sin calles.

⁴ Villar, Alberto, *Políticas de vivienda...*, cit., p. 170.

⁵ *Ibidem*, p. 301.

Durante las primeras tres décadas posteriores a la Constitución de 1917, la clase trabajadora, la elite propietaria y el gobierno estuvieron empujando en direcciones diferentes, con intereses contrapuestos, a partir de movilizaciones, alianzas y reacciones, logrando en ocasiones algunos acuerdos, plagados de tensiones, que de una forma u otra fueron trazando lo que en el futuro sería la política de vivienda en el país, basada en tres grandes ejes: 1) regulación para vivienda en arrendamiento; 2) políticas de cesión y acceso a suelo barato para la clase trabajadora, y 3) financiamiento de vivienda para asalariadas/os. Con esta combinación de políticas, cada una de las cuales se articuló con un complejo y múltiple espectro de actores,⁶ se fueron edificando la mayoría de las ciudades en el país, y se fue configurando el espacio urbano arquitectónico.

Es importante decir que durante el gobierno de Ávila Camacho —marcado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial— el gobierno decretó en julio de 1942 el congelamiento de rentas en el centro de la ciudad de México. Una medida exigida por un último brote de actividad sindical con la que el gobierno intentó paliar los impactos de la creciente inflación sobre la economía de las personas trabajadoras, sin tener que decretar un aumento salarial. Asimismo, continuó el desarrollo de las colonias proletarias en la Ciudad de México, que en poco tiempo se expandieron en muchas otras ciudades del país.

Sin embargo, como se señaló más arriba, será a partir del gobierno de Miguel Alemán (1947-1952) cuando se acabará de configurar la política social habitacional en sus tres ejes: reglamentación inquilinaria, apoyo estatal para la expansión de colonias proletarias y una explosión de apoyo estatal hacia las personas trabajadoras para que pudieran adquirir vivienda (en renta o propiedad) a precios asequibles.

A finales de la década de los cuarenta se inicia en México una nueva etapa en materia habitacional. A partir de entonces se irá impulsando una robusta política social que irá desplegando en las siguientes décadas un complejo y amplio entramado institucional diseñado para promover y financiar la construcción de vivienda para la clase trabajadora. Por razones de espacio es imposible dar cuenta de todos los instrumentos de política que se fueron desarrollando.⁷ En todo caso, conviene recordar que al

⁶ Perló, Manuel, “Política y vivienda...”, *cit.*, p. 802.

⁷ Algunos ejemplos que dan cuenta de la robusta política social en vivienda que comenzó a desplegarse, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Sociedad Anónima

cabo del tiempo se constitucionalizó el derecho a la vivienda, se desarrolló un marco legal para garantizar ese derecho, un sistema de planeación de vivienda y un enorme sistema institucional coordinado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), que articuló organismos como 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 Fondo de las Habitaciones Populares (Fonhapo), entre otros, así como los organismos de las administraciones estatales. Interesa decir que el Infonavit se creó a partir de la reforma constitucional del 14 de febrero de 1972, y se convirtió en el más relevante de los organismos para dotar de vivienda a la clase trabajadora. Actualmente financia el 48% de la vivienda adquirida y administra el 78% de la cartera crediticia destinada al sector.

Sin embargo, en el año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, la política social habitacional experimentó una profunda reestructuración. Se crearon nuevos instrumentos de subsidios y de coordinación institucional, se modernizaron las herramientas de protección de la propiedad privada (registros públicos), se buscó que los organismos de vivienda (entre ellos el Infonavit) capturasen recursos del mercado de capitales, y se implementaron programas para recuperar la cartera vencida.⁸ Instituciones medulares como el Infonavit y el Fovissste modificaron sistemas de asignación de créditos y permitieron la participación de las sociedades financieras en la certificación y autorización de las solicitudes de crédito. Asimismo, se permitió que el sector privado, a través de la creación de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo

(BNOSPSA); en 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), que en 1970 fue sustituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco). De forma simultánea se creó el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPPO), y un poco más adelante (1972), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), así como el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Un mapa de las instituciones, los tiempos en los que surgen, así como la cantidad de vivienda que financiaron o construyeron, en Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978, p. 81.

⁸ Ziccardi, Alicia, “Pobreza y desigualdad; retos de la política de vivienda en México (2000-2016)”, en Midaglia, Carmen; Ordoñez, Gerardo y Valencia, Enrique, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI; innovaciones inercias y retrocesos*, CLACSO, 2018, p. 368

y Promoción de la Vivienda (Canadevi), pudiera incidir en la política del sector.⁹ En resumen, la llegada de Vicente Fox y su partido a la presidencia implicó en materia de vivienda la reconstrucción de las alianzas entre los poderosos grupos inmobiliarios y financieros con el gobierno. En 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, se continuó fomentando "...un modelo de ciudad dispersa, producto de la masiva acción de empresas que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales de baja calidad en periferias lejanas, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias".¹⁰ Como correlato de los dividendos empresariales, al igual que lo sucedido a inicios del siglo XX, se produjo un deterioro de las posibilidades de que las personas trabajadoras, sobre todo aquellos con menores salarios, pudieran acceder a una vivienda y tener condiciones habitacionales adecuadas. Si bien es cierto que se financió un elevado número de viviendas, éstas se dirigieron hacia la población trabajadora con mayores ingresos. Además, las viviendas otorgadas se encontraban en desarrollos habitacionales masivos, muy alejados de los centros de trabajo (requiriendo hasta dos horas de traslado en cada trayecto), teniendo malas condiciones de habitabilidad y calidad, todo lo cual provocó una gigantesca cifra de cinco millones de viviendas abandonadas. Mientras las empresas constructoras, financiadas con bancos extranjeros, incrementaban sus ganancias construyendo viviendas de mala calidad, en suelo barato, y muy alejadas de los centros de trabajo,¹¹ muchos trabajadores/as vieron cómo se esfumaron sus ahorros aspirando a tener una vivienda que se vieron obligados a abandonar. A ello hay que añadir que aquellos gobiernos no impulsaron políticas de arrendamiento que pudieran otorgar vivienda a las personas trabajadoras de menores recursos en esquemas diversos a los de la propiedad privada.

Con la llegada del gobierno de Enrique Peña Nieto se llevaron a cabo modificaciones en el diseño de las políticas y cambios en el entramado

⁹ *Ibidem*, p. 369.

¹⁰ *Ibidem*, p. 370.

¹¹ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de Vivienda en México, UNAM, 2015, "En este sector, se ha provocado en las últimas décadas un proceso de financiación de la vivienda. El principal móvil de esta actividad industrial es la obtención de elevadas ganancias, lo cual se logra no sólo de la producción industrial, sino principalmente de los procesos de especulación inmobiliaria que se generan con la compra de suelo barato, sin garantizar que se ofrezcan adecuadas condiciones de habitabilidad a los mexicanos". Ziccardi, Alicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, UNAM, 2015, p. 184.

institucional¹² para intentar modificar el rumbo empresarial, financiizado, de la política anterior, que además desligaba la política de vivienda de la de desarrollo urbano y territorial. Sin embargo, como lo explicó Ziccardi en el 2018 "...a pesar de esta diversificación de las acciones de financiamiento para vivienda, aún subsiste la inercia de la política de vivienda inaugurada en el 2000".¹³

En contraste con la trayectoria de la política habitacional marcada desde el año 2000, la propuesta de reforma constitucional al párrafo XII del artículo 123 enviada por el presidente López Obrador pretende reposicionar la política social habitacional en el país, desde la Constitución, otorgando nuevas e importantes facultades al Infonavit para reconstruirlo como uno de los pilares clave para el financiamiento, construcción y alquiler de vivienda social. La reforma persigue como objetivo ofrecer nuevas alternativas y opciones accesibles para que la clase trabajadora, incluyendo a aquellas personas que perciben menores salarios, puedan materializar su derecho a la vivienda.

La propuesta dota al Infonavit con la facultad de construir vivienda, y no sólo de financiarla. Con ello se busca que esta importante institución pueda contribuir a combatir el problema de la escasez de vivienda que aún persiste, y que lo pueda hacer, desde el terreno, dialogando con los demás actores (públicos y privados), que también podrán participar en la construcción. Así, no sólo se busca acelerar los procesos constructivos, sino que éstos se lleven a cabo de acuerdo con los estándares de vivienda adecuada y en diálogo con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

La propuesta de reforma también establece que con el fondo de vivienda creado con las aportaciones de las empresas se deberá crear un sistema de vivienda social a partir del cual se pueda garantizar el derecho de los y las trabajadoras a obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición o mejora de sus viviendas. El derecho de los y las trabajadoras a obtener un crédito barato se constitucionaliza como una garantía del derecho a la vivienda adecuada establecido en el artículo 4o. constitucional, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹² *Ibidem*, p. 371.

¹³ *Ibidem*, p. 372.

Un tema también de enorme importancia, previsto por la reforma, es el del arrendamiento social. Como se señaló en el inicio de este trabajo, la lucha que han debido dar los y las trabajadoras, desde inicio del siglo XX, para poder tener alquileres accesibles, ha sido enorme. Por las dinámicas que impone la economía de mercado, dentro de un sistema capitalista siempre existirá un porcentaje amplio de las personas trabajadoras que no contarán con el salario suficiente —sobre todo al inicio de su vida laboral— para poder pagar un crédito para vivienda en propiedad. Frente a esta realidad, adquiere enorme relevancia que la reforma incluya la posibilidad de que el Infonavit implemente esquemas de alquiler social con opción a compra. Si la persona trabajadora mantiene el pago de su renta durante diez años, adquiere el derecho a comprarla. Además, en relación con esta alternativa de alquiler, la reforma establece que el arrendamiento no podrá superar el 30% del salario de la persona trabajadora. Existen muchos ejemplos de países europeos, como Suiza o Austria, donde la vivienda en alquiler, con seguridad de la tenencia y reglamentación inquilinaria, supera a la vivienda en propiedad como opción para vivir de manera digna.

Mejorar condiciones de crédito, participar en la construcción de vivienda y otorgar vivienda en alquiler social son tres herramientas importantes, que si bien no podrán resolver por sí solas los grandes retos que prevalecen en el país respecto del derecho a la vivienda, sí habrán de contribuir a corregir el rumbo de la política social habitacional, que se desvió en México desde el inicio del siglo XXI siguiendo una lógica de rentabilidad y ganancia para las empresas constructoras y las instituciones financieras. Constitucionalizar garantías para proteger y cumplir un derecho humano como es la vivienda para las personas trabajadoras, guarda una congruencia jurídica total con los principios que sustentan a una Constitución social como es la mexicana de 1917.