

PRESENTACIÓN DEL REPORTE DE INVESTIGACIÓN

“ANTECEDENTES Y ETAPAS DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN MÉXICO: INFONAVIT, CORPORATIVISMO Y EL PAPEL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN”.

Reporte de Investigación correspondiente al proyecto “Actores Sociales y Políticas Habitacionales en el Estado de México”, registrado con el No. 514 ante el Consejo Divisional.

El presente reporte de investigación ubica a México en un contexto de requerimientos institucionales de proyectos habitacionales urbanos en grandes bloques, ante la urbanización acelerada y las migraciones de población rural a las ciudades. Es así como surge INFONAVIT, produciendo vivienda masiva, aplicando economías de escala, haciendo el mayor número de casas al menor costo. En este marco, es socialmente significativo el tipo de población comprendida en la política de dotación de vivienda por parte de este organismo público, se trata de los trabajadores calificados de la industria, los servicios, sobre todo de las grandes empresas de sectores claves, dejando a un lado al sector obrero en general. Mediante un viaje al pasado se dan a conocer los antecedentes y las etapas de las políticas habitacionales en nuestro país, y las políticas que INFONAVIT llevó a cabo. Presentando también dos casos de estudio y el papel que desempeña la industria de la construcción.

REPORTE DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO REGISTRADO CON EL No. 514:

“ACTORES SOCIALES Y POLITICAS HABITACIONALES EN EL ESTADO DE MÉXICO”

PROFRA. ROCÍO CORONA MARTÍNEZ

ANTECEDENTES Y ETAPAS DE LAS POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO: INFONAVIT, CORPORATIVISMO Y EL PAPEL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

En el presente Reporte de Investigación, en los antecedentes nos remitiremos a la intervención gubernamental en relación al problema de la vivienda, sin considerar como equivalentes, política habitacional con sistema de vivienda estatal, porque eso nos restringiría el conocimiento de las políticas habitacionales que son mucho mas amplias y por lo tanto no sólo se refieren al sistema de vivienda estatal, sino que engloba medidas adoptadas en el sistema inquilinario, en política de suelo, etc.

Pero cabría considerar previamente que, en México, dentro del contexto de América Latina, tanto el diseño urbano y la construcción a gran escala quedaron establecidos fundamentalmente en el marco de la Alianza para el Progreso y, más tardíamente también, en la configuración institucional de países en Asia y Africa a partir de las independencias, con el fin de solucionar el creciente problema habitacional urbano. En estas regiones del subdesarrollo, el fenómeno de la urbanización acelerada y las migraciones rurales duplicaba la población de las ciudades principales cada 10 o 12 años, mismos que sustentaban sus economías en la exportación de los productos agrícolas y en una incipiente industrialización. Al mismo tiempo se consolidaba el centralismo administrativo subordinando la gestión de los gobiernos locales.

A partir de finales de los cuarenta (Cfr. Martínez Edgardo, 1994: 93) con el surgimiento de instituciones encargadas de la producción de vivienda en varios países latinoamericanos, se fueron materializando los proyectos habitacionales urbanos en grandes bloques. Para México esto

se dió en los setenta, con el surgimiento del INFONAVIT. Sin embargo la política de realización de bloques de vivienda en serie y de bajo costo presentó cambios a partir de experiencias piloto ante el desafío urbano y paralelamente a la disminución de la inversión pública en materia de vivienda, ligado a una articulación de recursos públicos con los programas “participativos” para familias autoconductoras. De esta manera se implementaron programas más accesibles acordes con los ingresos populares y sobre todo que permitieran al Estado tener una menor inversión en terrenos y servicios básicos de dichos desarrollos. Este modelo estaba basado en la integración de recursos locales en conjunto con los propios pobladores y se fundamentaba en las ideas que surgieron en 1976 en la Conferencia del Hábitat, en Vancouver.

Con lo anterior se inauguró un nuevo modelo de proyectos oficiales que involucraban al usuario/productor en la puesta en marcha de dos tipos de programas: “lotes con servicios” –que se dio en el caso de México- y el “mejoramiento de barrios existentes”. En efecto en el caso de México el FIVIDESU y el FONHAPO, éste último en la década de los ochenta, constituyen un ejemplo de lo anterior en un marco institucional. Cabe señalar que dichos programas resultan acertados ante la ineficacia burocrática para obtener terrenos en la cantidad necesaria. La inhabilidad de las instituciones públicas –centrales y/o locales- para dar solución al problema de la vivienda, es patente. Aunque ciertamente involucra problemáticas como la creciente emergencia de la pobreza urbana que carece de los servicios de infraestructura y de terrenos urbanizados inmersos en la especulación.

A continuación, daremos un panorama general de las acciones del Estado mexicano en materia de política habitacional, en la cual han participado organismos públicos (INFONAVIT, FOVIMI, BANOBRAS) en la producción de vivienda masiva, -a partir de los años setenta- con la idea de aplicar economías de escala, es decir hacer el mayor número de casas al menor costo. En particular el INFONAVIT, representa la cristalización de los programas y el funcionamiento en general de la dinámica de la relación del Estado-Sindicalismo oficial. A la vez que dichas acciones contribuyeron a la reactivación de la industria de la construcción (como lo veremos en nuestro caso de estudios) después de años de aguda recesión.

De esta manera pasamos a la identificación de las distintas etapas de la política habitacional en México.

2.1. Etapas de las políticas habitacionales en México.

Para ello retomaremos como antecedentes. las cuatro grandes etapas en la política urbana de vivienda del Estado Mexicano, que son las mismas en las que coinciden diversos estudios (Entre otros, Castells, 1977), y que veremos a continuación: 1) Post revolución hasta 1940; 2) 1940 a 1963; 3) 1963 a 1970; 4) 1970 a 1980.

Aunque esto no significa que las carencias habitacionales y de servicios en las ciudades sean un hecho nuevo, al igual que la especulación con el suelo urbano han existido siempre como señala Donoso (1989: 8-12) en México, por ejemplo, en 1865 Maximiliano creó el comité de las clases menesterosas, y decretó que los empleadores, en determinadas circunstancias, debían proporcionar agua, habitación, atención médica y educación elemental a los trabajadores y sus familias. Pese a que el decreto era utópico, en todo caso es anterior a cualquier demanda en ese sentido. En el citado decreto de Maximiliano, se ordena a los empleadores que resuelvan los problemas que atañen a sus obreros, pero el Estado no se considera el llamado a resolverlos. Parecido fue el destino de las huelgas inquilinarias de Santiago, Lima y Veracruz. Esto no quiere decir que el Estado no se haya preocupado por la cuestión social. Se dictaron leyes sobre condiciones mínimas de vivienda, y se crearon instituciones de crédito para financiarlas, pero si profundizamos veremos que el Estado no destina recursos para estos rubros. Los préstamos son con el interés usual y en las mismas condiciones que cualquier préstamo hipotecario, con la sola salvedad de que el Estado determina que algunos obreros o artesanos pueden ser objeto de créditos. Si no paga correrá la misma suerte que cualquier deudor moroso, se remata su vivienda judicialmente. Esta situación irá cambiando lentamente en América Latina a partir de la década de los 30 en que el Estado empieza a tener una intervención directa en la industrialización.

2.1.1. La etapa post-revolucionaria hasta 1940.

Es en este gran lapso de tiempo en que se puede observar cómo hasta la década de los años treinta, las políticas habitacionales del Estado se centraron en la vivienda arrendada y en menor escala, sobre la promoción de vivienda estatal. La política urbana y la regional estuvieron

encaminadas a la realización de obras Públicas de infraestructura -sobre todo con Cárdenas-, que sirvieran de base al desarrollo industrial y al establecimiento de una red de comunicaciones. A pesar de que en esta etapa la acción sobre la vivienda era muy limitada, resulta interesante mencionar algunas iniciativas gubernamentales y sus efectos socio-políticos.

Al respecto, se puede decir que ya desde finales del Porfiriato habían surgido algunos proyectos para cubrir el déficit habitacional, tales como repartirse las casas por sorteo (González Navarro: 1974, 175). Pero sobre todo es a partir de 1913²⁰ -con Huerta, donde se realizaran proyectos para construir casas pagaderas en 10 años; y a su vez el Departamento del Trabajo proyectará casas para arrendamiento (Ibid: 176). Carranza propondrá también sugerencias con el fin de evitar las epidemias por el hacinamiento (Idem). Para estas fechas creemos que es posible ya hablar de la existencia de un sistema de vivienda: el de arrendamiento. Y a la vez, de la inauguración de una nueva práctica "la de concertar alianzas y apoyo de masas en torno a las reivindicaciones habitacionales" (Perló, 1979: 772) de tipo inquilinario.²¹ Pero si bien, en 1915 y 1916 se dan una serie de medidas favorables a los sectores populares e inquilinarios y otras en favor de los obreros y los campesinos, también es cierto que una vez que Carranza logró consolidar su gobierno refrenó e incluso anuló disposiciones favorecedoras a los inquilinos en defensa de los propietarios urbanos, conformados por viejos porfiristas, un buen número de extranjeros y una gran cantidad de revolucionarios (Ibid. : 775).

En la elaboración de la Constitución de 1917 -y después de una fuerte lucha entre el grupo de Carranza y los diputados constituyentes llamados "los radicales"-, se insertó en el artículo 123

²⁰ Año en que el déficit aumenta debido al incremento de la población en la capital del país por haberse extendido la revolución. Por esa época también se dió el caso de que en varias fábricas textiles los dueños rentaran casas a sus trabajadores, pero ante la crisis en esa industria se redujeron las labores en 1913, por lo que en el caso de los operarios de la fábrica "La Magdalena" Contreras, pidieron se les liberara del pago. A lo que de acuerdo con el Departamento del Trabajo los patrones concedieron a los obreros que percibían sueldos menores a los tres pesos diarios, que no pagaran las rentas de sus casas hasta que se regularizaran las labores (González Navarro, 1974: 175).

²¹ Esto con el fin de atraerse o neutralizar a las masas inquilinarias mediante la promulgación de un decreto de septiembre de 1914, que concedía un plazo de hasta tres meses con la desocupación de las casas destinadas a la habitación o giro mercantil, con renta inferior a 50 pesos mensuales (González Navarro, op. cit., p. 176). En enero del siguiente año, Carranza nulifica los aumentos en las rentas de las casas habitación en la ciudad de Veracruz con el fin de contar con el apoyo popular dado que ahí había instalado su gobierno ante la presión del ejército villista (Idem.). Se eliminaron a las fuerzas villistas pero aún quedaba, entre otros, Zapata, así que para consolidar el poder había que asegurar el apoyo popular y al inquilinario, por lo que en 1915 y 1916 se dieron una serie de medidas al respecto (Idem.)

dos disposiciones relativas al problema habitacional (Ibid: 774), la fracción XII determinaba lo siguiente:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de poblaciones y ocuparen un número mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

En cuanto a la fracción III, esta determinaba que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se fundaran para construir casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Con lo cual el problema de la vivienda se abordaba en forma parcial atacándose una parte del asunto y dejando de lado la cuestión inquilinaria que era el meollo del problema habitacional (Perló, op. cit.: 775) y que más adelante surgirá con mayores bríos.

Al respecto, cabe recordar los movimientos inquilinarios contra los casatenientes a principios de los años veinte en varias ciudades del país. siendo el más famoso el ocurrido en 1922 en la ciudad de Veracruz y brutalmente reprimido por Obregón. En este caso el gobierno estatal en su papel de conciliador, decretó una ley inquilinaria que solo afectó a ciertas casas-habitación.²² Esta medida beneficiaba a un sector de inquilinos y a la vez afectaba a una fracción de propietarios. Dicha lógica política mediatizaba un sector significativo del movimiento inquilinario, tal vez el núcleo más combativo -según Perló-, otorgándoles un beneficio cuyo propósito era alejarlos de cualquier nueva "inquietud" en la lucha habitacional. Pero por otro lado, esta medida no afectaba a la propiedad privada en su conjunto sino únicamente a una parte

²² Sólo afectaba a las casas-habitación con rentas inferiores a los 100 pesos mensuales y ubicadas en la parte central de la ciudad. La lucha entre los distintos sectores involucrados en la problemática habitacional (inquilinos, propietarios inmobiliarios y el Estado), origina un cambio dentro de la estructura inmobiliaria habitacional con el surgimiento de vivienda de renta congelada en una parte del centro de la ciudad, "cuyo nivel de arrendamiento escapará completamente a las fuerzas económicas del mercado" (Perló, 1979: 778).

y con ello, llevaba a cabo la división de los propietarios. De esta forma "el Estado emergía como el conciliador social por excelencia entre las distintas clases e intereses sociales" (Ibid: 778).

Si bien esto sucedió en aquella entidad, en cambio en la ciudad de México en la correlación de fuerzas estaban los propietarios inmobiliarios en gran ventaja por estar en sus filas los miembros más prominentes del gobierno, que además de ser el bloque más poderoso contaba con todo el respaldo del gobierno federal. Por su lado, en esta escena política, el movimiento no era una fuerza social y política que manifestase una fuerza como tal (Ibid: 780).

Es con el gobierno de Obregón que la política ya no estará limitada a la estructura habitacional de vivienda arrendada, sino que se empezarán a dar las primeras manifestaciones hacia un sistema de vivienda de tipo estatal, en el cuál la promoción habitacional destinada a una clase o sector social surgirá directamente bajo el auspicio legal y económico del Estado, mismo que será el que realice la selección de los beneficiados (Idem). Esto se explica porque desde el inicio de su gobierno, numerosos sindicatos obreros y empleados de sectores de clase media le pedirán ayuda a Obregón y también para que les otorgara facilidades en la construcción habitacional.²³ Pero dada la situación económica y política de ese momento, los pocos recursos gubernamentales se canalizarán en su mayoría al mantenimiento del ejército (principal origen de poder en esa coyuntura) y reconstrucción de infraestructura. Por lo tanto los recursos para el financiamiento de obras de bienestar social en las que se incluye la vivienda, serán muy reducidos. Obregón se inclinará hacia una organización sindical específica, la Confederación Regional Obrera de México (CROM),-con la que se iniciaría la tradición de prestación habitacional sindical- otorgándole preferencias y concesiones e iniciando con ello "las primeras prácticas en las que el Estado entabla relaciones de apoyo y alianza hacia un determinado sector del sindicalismo"(Ibid: 782). Estas relaciones de alianza con la organización más importante en esos momentos, no exenta de contradicciones, se logra gracias a que la CROM resulta soporte y aliado fundamental del gobierno desde la candidatura a la presidencia y durante el periodo de Obregón. Merced a ello, recibe beneficios como el control de puestos públicos y vivienda sobre

²³ Obregón ya desde 1921 empezó a hacer sugerencias y proyectos, pero es hasta 1923, ante las numerosas solicitudes que recibía que se decide fraccionar el ex-hipódromo de Peralvillo para formar una colonia de obreros y empleados. A fines de ese año ya estaban repartidos todos los lotes (González Navarro, op. cit., p. 198). "Al finalizar 1926 se formó una cooperativa que tropezó con serias dificultades iniciales, principalmente por los malos manejos de sus dirigentes" (Idem.).

otras organizaciones sindicales que no concordaban con Obregón, como era la Confederación General de Trabajadores (CGT) (Idem).

A partir del gobierno de Calles fueron madurando las instituciones oficiales destinadas a resolver el problema de la vivienda (González Navarro, 1974: 199), y de las desastrosas condiciones de las casas de vecindad. Los primeros antecedentes institucionales dependientes del Estado se encuentran en la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro constituida en 1925, que entre otras funciones otorgaba créditos a sus derechohabientes para la construcción o adquisición de vivienda,²⁴ siendo el sector beneficiado el de los empleados del gobierno. La "institucionalización" de esta práctica política tenía como finalidad "asegurarse la fidelidad de uno de los sectores más inquietos de la escena política nacional, los burócratas, la única fuerza organizada, además del ejército, con la que directamente podía contar el gobierno" ²⁵ (Córdova, 1973: 357).

El favorecer a la burocracia por su lealtad, con financiamientos habitacionales, prestaciones sociales y en materia salarial tuvo por objetivo político la reproducción de la división de los canales, y el mantenimiento de las instituciones a las cuales debían acudir los distintos sectores a plantear sus demandas. Al ser fragmentadas las demandas sectorialmente, el gobierno cortaba la posibilidad de una "globalización" de las luchas económicas y políticas, lograba mañosamente un amplio margen de maniobra al estar capacitado para atender las abundantes reivindicaciones y demandas de acuerdo a una cierta "jerarquía" política y disponía de la posibilidad de alternar en distintos frentes las medidas de concesión y represión. Las cuales serían expresiones de ese proceso de corporativización que culminará durante el periodo cardenista. De esta manera la vivienda estatal quedará encuadrada en esa estructura corporativa (Perló, 1979: 785).

²⁴ "Mediante un pequeño descuento en los sueldos de los cotizantes y el suministro por parte del gobierno federal de una cantidad suplementaria se creaba un fondo especial destinado a sostener a sus miembros, cuando por razones de edad o incapacidad debían abandonar el servicio, con el pago de pensiones inferior a los sueldos; el mismo fondo debía facilitar a los empleados en servicios la adquisición de terrenos o casas" (Perló, op. cit., pág. 784). Dicho programa no supera las 400 ó 500 viviendas por año (Castells, 1977: 1173).

²⁵ Pero no por ello, Calles dejó la relación que el anterior gobierno tenía con la CROM, al contrario, reforzó sus relaciones y utilizó esa alianza para fortalecerse ante Obregón, el ejército, los movimientos regionales y el

Durante el gobierno de Calles, la alianza con la CROM se afianza lo que permite al gobierno ser un mediador ante las demandas de la clase obrera.

A partir de 1929, a raíz de la crisis mundial del capitalismo es cuando la depresión económica se acentuará verdaderamente en el país, y actividades como la de la construcción, sobre todo la que estaba ligada a las inversiones estatales, disminuirán en forma considerable. Así que en la época del maximato (1928-1934) y por lo que respecta a la vivienda promovida por el Estado, la burocracia será la que continúe beneficiada.²⁶

Con la Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931²⁷ se sumaron esfuerzos a la Constitución de 1917, pues en ambas se sistematizan con obligatoriedad legal, lo que antes era concesión, que los patrones con más de 100 trabajadores proporcionaran habitaciones cómodas e higiénicas a éstos como inquilinos.

Partido Nacional Agrarista, pero también para controlar las demandas salariales de la clase obrera logrando resultados óptimos (Perló, 1979: 783).

²⁶ En 1932, el Departamento del Distrito Federal patrocinó un concurso sobre la casa mínima para el obrero y la clase media, se proyectaron varios tipos de casas, viviendas solas o con taller. Para ello se eligió un terreno con buenas vías de comunicación en un centro obrero: Balbuena. "Esta colonia, tenía el objeto de servir de modelo y de estímulo a los industriales y patrones para que cumplieran con la obligación constitucional de proveer a sus trabajadores de casas, por lo pronto se prefirió que las recientes construídas en Balbuena [108 casas] fueran vendidas y no alquiladas por el Estado" (González Navarro, op. cit., pág. 200). Como el Departamento del distrito Federal, confiaba en que su política habitacional sería imitada por los gobiernos de los estados y municipios, inició otra construcción para obreros y empleados en San Jacinto (205 casas). Al igual que en el caso de Balbuena, junto con las casas se les entregaba a los adquirientes un seguro de vida, "dentro de un vasto plan para resolver en escala nacional el problema de la vivienda en las ciudades, fábricas y centros de población agrícola" (Ibid., pág. 201). Pero como siempre, hubo un "pero", y así los técnicos del Departamento del Trabajo señalaron algunos defectos a esas construcciones tales como: el abono mensual era excesivo, que las casas estaban destinadas para la aristocracia obrera, la fijación del círculo de beneficiados era imprecisa por lo que personas de altos ingresos o que ya tuvieron casa podían adquirir esas habitaciones, o para grandes comerciantes en vez de comercio al menudeo, etc. También se criticaron los materiales utilizados para la construcción, pues su alto costo no coincidía con el reducidísimo salario de los obreros y lo poco que pagaban por sus antiguas accesorias. También se criticó el hecho de que se tomaran modelos europeos para las habitaciones, que correspondían a necesidades ajenas al país. Y el hecho de que las casas no fueran inembargables (Idem.)

²⁷ Fue promulgada sin gran participación obrera, e instituyó la tutela del poder Ejecutivo sobre las relaciones obrero-patronales, ajustando y perfeccionando los controles del Estado sobre el movimiento obrero, de manera tal que la efectividad de la acción sindical quedaba determinada en mucho "por el carácter de la relación entre los sindicatos y el poder presidencial, relación que en ese momento se estaba redefiniendo" (Historia Gráfica de la Revolución Mexicana, 1967: Tomo III: 2118).

Con Cárdenas se manifiestan cambios importantes en la estructura habitacional, aparece un nuevo sistema habitacional: las colonias proletarias (Ibid: 790)²⁸, -la creación de éstas ayudó al gobierno a mantener el control político e ideológico de la clase obrera- que en verdad ya se venían manifestando anteriormente aunque en forma incipiente en la entonces periferia de la ciudad de México²⁹. "Muchas se habían formado antes de ser reconocidas oficialmente por el Estado, ya fuera por medio de invasiones a terrenos privados o propiedad del Estado, de ocupación ilegal paulatina y también a partir del pago de renta a propietarios privados en terrenos que tradicionalmente se habían destinado a usos agropecuarios pero que con el crecimiento de la ciudad y el permanente déficit de viviendas, resultaba mas rentable arrendar para usos habitacionales" (Ibid: 789-795)³⁰

En 1936 se forma la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que aglutina a sindicatos nacionales estratégicos, con la participación del gobierno en la fundación de dicho organismo, corporativiza a la representación obrera. (Almanza, 1986: 6).

Por su parte, el Departamento del Trabajo auspició en 1939 el Primer Congreso Nacional de Habitaciones Obreras, celebrado en la ciudad de México. En ese mismo año la Ley del Departamento del Distrito Federal declaró de utilidad pública el fomento y mejoramiento de las habitaciones, y estudiar las zonas donde debían edificarse y otorgarles gratuitamente, los servicios municipales (González Navarro, op.cit.: 202).

En cuanto a la política del suelo se trata fundamentalmente de la aplicación de la Reforma Agraria y de la revigorización del papel del ejido en la economía de los agricultores.

²⁸ "Por el momento histórico que nos ocupa, ... la denominación de colonia proletaria se refería a un tipo de asentamiento al que se le otorgaba un 'estatus legal' específico, diferente al que regía la formación y funcionamiento de los fraccionamientos, y por medio del cual se posibilitaba la formación de asentamientos reconocidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales no tenían necesidad de cumplir con los requisitos impuestos a aquéllos, por ejemplo, la introducción de servicios urbanos antes de la construcción y venta de las casas, colocación de depósitos y garantías para los compradores de lotes, etc." (Perló, 1979., pp. 795-796).

²⁹ Es importante mencionar que los trabajadores organizados no obtuvieron vivienda durante su gobierno, ni con Abelardo Rodríguez, pero las condiciones de trabajo, el derecho a huelga, y otros puntos laborales se regularon firmemente con la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 (Aldrete-Hass, 1991: 58).

³⁰ El proyecto de transformación cardenista y de la coyuntura y el enfrentamiento de clases que vivió el país en aquél entonces, llevan a la hipótesis de que "durante los primeros años del régimen cardenista la formación de colonias proletarias cumplió el papel de una ofensiva contra los latifundistas situados en la periferia inmediata a las ciudades. Aunado a esto, se les impulsó como una opción habitacional alterna a las de vivienda arrendada y estatal" (Perló, 1979.: pág. 833).

Así pues, la política del Estado Mexicano hasta el inicio de la guerra mundial, va a tratar primeramente de consolidar el aparato administrativo; y después, centralizar los recursos públicos en la constitución de la base productiva y de transportes indispensable al crecimiento industrial del país.

2.1.2. La etapa que va de 1940 a 1963.

En este periodo la situación de emergencia que provocó la Segunda Guerra Mundial, dificultó la adquisición de equipo y materias primas para la construcción, trayendo consigo su encarecimiento, y la migración campo-ciudad atraída por el proyecto de industrialización agudizaron el problema de la vivienda. Además, a partir de 1940 ante el proyecto de sustitución de importaciones, la inversión pública se encauzó hacia el sector industrial con la consecuencia lógica de la aceleración del desarrollo económico. Al acrecentarse así el problema habitacional se afectó a la gran población de escasos recursos de la ciudad y también de manera significativa al sector obrero. Por lo cual el problema será un punto importante a tratar dentro de las organizaciones obreras, por la repercusión directa que tiene en la estabilidad de los salarios. Ante ello, la CTM en su Segundo Congreso, llevado a cabo en marzo de 1941, resolvió buscar alternativas y solicitar al gobierno federal la constitución de un Consejo técnico que implementara una investigación a cerca de la problemática habitacional, con el fin de encontrarle soluciones. Al mes del Congreso, se fusionaron las peticiones de la CTM y la CGT, buscando con ello fortalecer un proyecto de Ley para contender con el alza de los arrendamientos, que afectaba directamente en su mayoría al presupuesto familiar obrero (Guerrero y Morales, 1987: 8-9).

Ante ello, el gobierno federal tomó medidas para darle solución al problema de la vivienda obrera, creando en primer lugar el Comité Intersecretarial de la Habitación para los trabajadores, según el decreto de noviembre de 1941 cuya función era la de buscar soluciones al problema a través de la construcción de colonias obreras. En segundo lugar, en enero del siguiente año se firmó el decreto que obligaba a los patrones a proporcionar habitación higiénica y barata a sus obreros (Ibid: 17).³¹ Y el 24 de julio de ese mismo año, se dictó el Decreto de

³¹ Se promulgó un decreto presidencial "que imponía a las industrias de jurisdicción federal la obligación de construir casas para sus trabajadores pero esta medida fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia que la declaró inconstitucional. (Esta dictaminó que el presidente de la República carecía de facultades para dictar

Congelación de Rentas exclusivamente para el Distrito Federal.³² Si bien esta política de congelación lleva implícita una mayor iniciativa pública en la vivienda, dicha iniciativa siguió siendo muy limitada.

Con Alemán se impulsa la construcción de multifamiliares principalmente a favor de la burocracia estatal, sin embargo su programa de obra pública apenas afecta la vivienda. Pero la concentración de mano de obra industrial y de servicios y la insistencia de los funcionarios estatales conducirán en esta etapa a algunas iniciativas institucionales en este ámbito como son: absorción del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1947); programas de vivienda de renta del Instituto Mexicano del Seguro Social (11,000 viviendas entre 1953 y 1963); creación del Instituto Nacional de la Vivienda (1954) para programas dirigidos a los estratos sociales más necesitados; acciones del Departamento del Distrito Federal (1,800 casas entre 1952 y 1959) etc. (Castells, 1977: 1176). Se impulsó de manera decisiva la industria de la construcción y se expandió el gasto público sobre todo en obras de infraestructura.

La gran mayoría de las viviendas construídas fueron destinadas a empleados y trabajadores calificados. Y los programas de asistencia social, sobre todo los del Departamento del Distrito Federal, fueron muy limitados (12,000 casas entre 1945 y 1963). Se podría decir en general, que el conjunto de la acción fue muy reducida cuantitativamente, pero que reflejó ante todo la puesta en marcha de instituciones "que por su presencia, simbolizaban el reconocimiento de la necesidad de tratar el problema a través del Estado"(Idem).

Sin embargo, en el ámbito político, el período de Alemán va a significar el afianzamiento absoluto del poder político en manos del Estado, que lo va a ejercer "mediante el control corporativo de las organizaciones obreras, campesinas y populares y centralizada políticamente

una reglamentación de la fracción XII del artículo 123 y que, en consecuencia, el decreto era inconstitucional). De lo anterior se colige que la burguesía no estaba dispuesta a financiar la vivienda obrera y utilizó con evidente éxito todos los medios a su alcance para impedir que la iniciativa del presidente Avila Camacho prosperase" (García y Perló, 1984: 102).

³² "Precisamente en julio de 1942, coincidiendo con el decreto de congelación, se firmó con las principales organizaciones obreras el Pacto de Unidad Obrera, a partir del cual se comprometían con el gobierno a evitar los conflictos obreros y a facilitar la industrialización del país. (José Luis Reyna y Marcelo Miquet, 1976:53).

en el PRI" (Perló, 1979: 813).³³ Por ello no es fortuito que muy pronto los gremios rebeldes empezaron a recibir los ofrecimientos habitacionales del Estado, beneficiando con esto a sindicatos claves como los ferrocarrileros, electricistas y petroleros.

Con respecto a estos últimos, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) -fue uno de estas organizaciones obreras que más fuertemente luchaban por su independencia.³⁴ Ante ello, la política gubernamental puso en práctica "mecanismos de violencia sobre los verdaderos líderes de los trabajadores para recuperar y afianzar el control sobre las organizaciones obreras y sindicatos más combativos [y también] importantes dispositivos de concesión -siendo el de la vivienda el de más relevancia" (Higuera, 1988: 109). EL beneficio fue obtenido indirectamente "habiendo entablado luchas por la obtención de otro tipo de objetivos tales como la independencia política, los aumentos salariales, etc., -como en el caso de la colonia 'La Petrolera Secc. 35'" (Idem). Pero la prestación habitacional no se otorgó de manera masiva a todas las secciones del STPRM con el fin de someterlas políticamente, sino que se aprovechó la solicitud de la sección 35 y se le favoreció con el fin de fijar su posición en el conflicto obrero con la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), cuya fidelidad era de vital importancia dado que la sección pertenecía a la refinería "18 de marzo" la de mayor importancia estratégica para el abastecimiento de combustibles al principal centro industrial del país, la ciudad de México (Ibid.: 110).³⁵

³³ "Este proceso no transcurrió propiamente como un banquete. Encontró una fuerte oposición tanto de la clase obrera, como en algunos intentos de organización independiente a nivel sindical (creación de la Central Única de Trabajadores CUT y la Alianza Obrero Campesina Mexicana) y político organizativo (formación del Partido Popular en 1948 y la candidatura de Henríquez Guzmán a la presidencia en 1952). No obstante lo anterior, el Estado logró inclinar la balanza a favor de su hegemonía y los intentos opositores no prosperaron" (Perló, 1979: 813).

³⁴ El conflicto dió inicio cuando el sindicato solicitó a la empresa paraestatal PEMEX "la nivelación de salarios y algunas reclasificaciones que implicaban una erogación adicional no prevista en el contrato colectivo de trabajo. ... [pero] la política era acorde al gobierno en turno de detener y mantener a su nivel mínimo posible las erogaciones por concepto de salarios y prestaciones con el fin de hacer económicamente viable a la empresa y conseguir créditos en el exterior para expandir sus actividades" (Higuera, 1988: 109).

³⁵ "Otro elemento de apoyo a la hipótesis de que el origen de la colonia ["La Petrolera" Secc. 35] no sólo fue con el fin de elevar el nivel de vida de los trabajadores beneficiarios, sino con el fin de evitar agitaciones sociales , es el hecho de que en junio de 1956 -siendo presidente de la República Adolfo Ruíz Cortínez-Bermúdez [Gerente de PEMEX] le niega \$5000,000 al comisariado pro-colonia Roberto Martínez Gómez para los trabajos de ampliación de la colonia en terrenos de la Ex-hacienda San Antonio. Se puede suponer que, para entonces se había logrado someter al STPRM al dominio estatal una vez que se reincorporó a la CTM y que se habían acabado ya los conflictos ante el Sindicato y el gobierno, ya no era necesario hacer erogaciones de tal magnitud para prestaciones habitacionales" (Higuera, Ibid.: 113).

Para el caso petrolero, la táctica empleada por Alemán fue la de evitar el enfrentamiento directo y apoyar a la vez a la facción que era más útil a los proyectos políticos (política laboral de control obrero que garantiza un sindicalismo sin amenaza real a la acumulación de capital) y económicos aprovechando las divergencias al interior del gremio. De este modo la empresa paraestatal se vio fortalecida y el sindicato debilitado (Ibid.: 61). El Estado se valió también de concesiones entre las que la vivienda tenía un lugar central. El conflicto obrero concluyó con la separación del STPRM de la central obrera independiente UGOCM, para integrarse nuevamente -en diciembre de 1951- a la central obrera oficial (CTM), quedando de esta forma bajo el dominio estatal (Ibid.: 80-81).

Además del sector obrero, la promoción habitacional del Estado abarcó a la burocracia: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Respecto a esta Federación y conforme se desarrollaba su funcionamiento y conformación de grupo, el asunto de la vivienda desempeñó un papel significativo, toda vez que las demandas y las reivindicaciones habitacionales de los empleados de gobierno se canalizaban siempre a través de los sindicatos (Perló, op. cit.: 817).³⁶ El sistema de control también sirvió para contener las demandas salariales, se les concedía mínimos aumentos salariales y a cambio del recorte se les daba la "prestación" habitacional (Idem). Además el sistema de control a través de la vivienda sirvió para impedir posibles fracturas políticas al interior de la burocracia.

El proyecto nacional que Alemán lleva a cabo tiene cierto éxito en lo económico pero no en lo político, lo que proponía implicaba la intervención del Estado en la economía que a la vez le permitía el control sobre las empresas paraestatales más importantes y sus sindicatos.

Finalmente el alemanismo fue el reflejo del poder político centralizado en el PRI, en manos del Estado, a través del control corporativo de las organizaciones obreras y populares (Higuera, *ibid*: 36-38).

³⁶ "Esta práctica permitía a los líderes tensar los mecanismos de control sobre los burócratas, utilizando para ello la concesión y en ocasiones, el puro señuelo de la vivienda. Al mismo tiempo, la dirección sindical se arrogaba la capacidad de negociaciones ante las autoridades que tenían capacidad de decidir al respecto -la Dirección General de Pensiones Civiles y sobre todo el Presidente de la República- lo que les daba presencia y poder político a nivel nacional y capacidad de obtener reivindicaciones ante los ojos de los burócratas. ... dicho

Con Ruíz Cortines, se favoreció la producción de vivienda con la creación del Instituto Nacional de Vivienda en 1954 y la Dirección General de Pensiones Militares en 1955. El primero se dedicó exclusivamente a revisar las políticas tendientes a promover la vivienda. En esta etapa las empresas paraestatales como PEMEX o la Confederación de Electricidad pusieron mayor atención en el problema de vivienda, esta última inició sus prestaciones para el financiamiento de casas habitación, con lo que se formó el Fondo de Financiamiento y Construcción de Viviendas (Almanza, op.cit: 10).

En un rápido resumen sobre el tema, se puede observar que "desde 1925 hasta 1964 a pesar de que han intervenido nueve diferentes organismos del gobierno para financiar la construcción de viviendas, casi la cuarta parte de éstas correspondió a proyectos aislados no repetibles creados para un fin específico" (Copevi: 1977, 79) como los de Ciudad Sahagún, La Petrolera Secc. 35, etc. En realidad la reivindicación habitacional se logró de manera sectorial para los sindicatos más poderosos y con mayor capacidad de negociación, y no para el conjunto de la clase obrera organizada en torno a la vivienda (García y Perló, 1984: 104) Los dos organismos de seguridad social, el ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fueron los que lograron una mayor continuidad en sus programas habitacionales, sin embargo fue tan poco lo que se logró en el campo habitacional dada la magnitud del problema, que para 1964, "menos del 2% de la población habitacional ocupaba una vivienda promovida por el sector público" (Ibid: 80). La reducida incidencia en la producción de vivienda para los asalariados durante las primeras dos décadas del crecimiento industrial en México, puede ser explicada a la luz de factores de tipo político "Por un lado, la asimilación de las organizaciones laborales dentro del aparato político del Gobierno había permitido establecer un control creciente de la lucha sindical y de las reivindicaciones salariales. En especial casi no se expresaron demandas explícitamente relacionadas con el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Por otra parte, la hegemonía política absoluta del PRI eliminaba la necesidad de cotejar el voto electoral con inversiones de beneficio social, entre las cuales podría figurar la vivienda" (Ibid: 80-81).

control significó una fuente de enriquecimiento, corrupción y, por supuesto, ascenso a los más altos niveles de

2.1.3. La etapa que va de 1963 a 1970.

La actitud un tanto pasiva en el problema habitacional, va a irse modificando durante los años sesenta. EL primer intento por parte del gobierno fue la creación del "Programa Financiero de Vivienda", en 1963, un año antes de terminar su gestión López Mateos. "En este momento se define el papel del Estado como agente necesario para la promoción de vivienda de mediano y bajo precio y, especialmente, el carácter financiero de esta intervención " (Ibid: 82). Los factores que contribuyeron al surgimiento de dicho programa se localizan ya desde mediados de la década anterior, la industria nacional de la construcción se presentaba con intereses consolidados y articulados por su cámara -la CNIC fundada en 1957- misma que empezó a manifestar demandas concretas en la cuestión habitacional.³⁷ Otro factor fue la evidencia creciente de los desajustes sociales producidos en el desarrollo urbano industrial, sobre todo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que mostraba carencias agudas en las colonias populares. Y que requería de "medidas concretas para legitimar el contenido 'revolucionario' del Estado mexicano. Independientemente de los efectos reales de las acciones gubernamentales sobre el bienestar de la población mayoritaria ...era necesario que el gobierno mostrara mayor preocupación por las cuestiones sociales, entre ellas por supuesto, la vivienda" (Ibid: 84).

De esta forma el sexenio de López Mateos (1958-1964) se caracterizó por un aumento en el gasto público especialmente en los rubros de beneficio social, aunque predominaron las inversiones en obras de educación, salud y electrificación rural, también se dió inversión en vivienda. Díaz Ordaz inició en 1969 el programa "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua", dirigido a las personas de escasos recursos, dándoles dirección técnica y administrativa y materiales de construcción a bajos precios (González Navarro: 1974).

la política del PRI y del aparato de Estado" (Perló, 1979.: 817-818).

³⁷ Gracias al auge de la inversión federal en obras públicas durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), se creó "una relación de dependencia entre el desarrollo de la industria de la construcción y las políticas estatales. De hecho, las fluctuaciones en el producto interno en la construcción llevaba una correlación estrecha con la variación de la inversión federal total. Para 1960 la vivienda representaba una esfera secundaria para la industria de la construcción; menos del 18% de las inversiones totales en construcción correspondían a la habitación y este porcentaje era manejado principalmente por firmas medianas y pequeñas. Sin embargo, dada la necesidad universal de este bien, es lógico que la industria de la construcción viera la producción habitacional como un posible campo de expansión. Para esto se requería la operación de un agente capaz de desempeñar la función de financiamiento del producto, para asegurar su realización como mercancía." (Copevi, 1977: 82-83)

Así pues, en cuanto al problema habitacional, esta etapa representa una acción mucho mayor del aparato del Estado, ya que se "opta por suscitar las condiciones de un mercado capitalista de la vivienda" (Castells: 1977: 1176). Sin embargo, a pesar de que se da una dinamización en la construcción, debido en buena medida a la capacidad del Estado de generar grandes programas que permitieron la consolidación de las empresas de la construcción³⁸ y del capital financiero en el sector inmobiliario, por otro lado, se dió un agravamiento de las condiciones de vivienda del sector popular.

La intervención exitosa del Estado que por primera vez consigue incidir de manera importante en la producción de vivienda se origina sobre todo en su capacidad para cohesionar los recursos públicos económicos e institucionales, la banca privada y los créditos internacionales otorgados por el BID y la AID en la coyuntura del programa de la "Alianza para el progreso" (Ibid: 1178). Y para gestionar los capitales de esta forma reunidos, se crean en 1970 dos fideicomisos en el Banco de México (Fovi y Foga) y a partir de ellos se pone en funcionamiento el Programa Financiero de la Vivienda. Este programa va a construir durante esta etapa 104,000 viviendas que equivalen a la misma cantidad de toda la acción del Estado a lo largo de los 40 años anteriores (Idem).

El impulso otorgado por el Estado a los programas de vivienda durante esta etapa parece ser "mas bien como un estímulo a la acumulación de capital, tanto financiero como inmobiliario, y a la formación de un mercado solvente más que para atender a la reproducción de la fuerza de trabajo" (Idem). Lo cual no significa que en las etapas anteriores se halla buscado atender a su reproducción.

Un suceso importante se da en el último año del gobierno de Díaz Ordaz: la expedición de la nueva Ley Federal del Trabajo en la que se introduce un elemento nuevo en el asunto de la vivienda obrera. Si bien en la Constitución de 1917 se mencionaba la obligación de los patrones a proporcionar a los trabajadores habitaciones en renta, dicha disposición había permanecido sin

³⁸ Sin embargo, "Un fuerte contrapeso a la política habitacional del Estado es el 'raquet' de algunas compañías constructoras regenteadas por altos funcionarios del gobierno federal, tal como se denunció desde 1964" (González Navarro, op. cit.). Es decir, mientras el gobierno hecha a andar una política habitacional popular, algunos de sus funcionarios regentean constructoras para hacer casas a la población de mayores recursos.

reglamentación por cincuenta y dos años, y hasta este momento es incorporada a la nueva Ley con un elemento adicional: se les daba a los patrones un plazo de tres años para iniciar el cumplimiento de esta obligación.³⁹ Lo cual significaba en el vocablo político, que una vez vencido el plazo de tres años, el "movimiento obrero organizado" tendría todo el derecho de exigir al sucesor presidencial "la puesta en funcionamiento de un mecanismo para hacer efectiva la obligación patronal".(Azuela y D., 1987: 55).

2.1.4. La década de los setenta.

Si bien engloba dos periodos presidenciales, será el sexenio del régimen de Echeverría el que imponga transformaciones profundas en las políticas urbanas y regionales del Estado y sobre todo en las políticas habitacionales, mismas que tendrán su continuidad, con ciertos matices, en el periodo siguiente.

Para comprender esos cambios, habrá que recordar cuál era la coyuntura al inicio de los años setenta, sobre todo en diciembre de 1970 cuando Echeverría asume la presidencia. Para ese entonces, se manifestaban en el país claros signos de un estancamiento económico y una contracción de las actividades productivas, especialmente en el ritmo de la inversión. De manera general y estructural, dicha crisis era el resultado de la forma de acumulación económica mexicana, que a la vez era consecuencia de la forma en que México se había articulado al sistema capitalista mundial, mediante la interrelación de las burguesías locales con las burguesías internacionales. Lo cual fue "fruto" de la estrategia económica y política adoptada en los años

³⁹ Este cambio distaba "de ser fruto de la casualidad. La CTM y el gobierno de Díaz Ordaz establecieron excelentes relaciones a lo largo del sexenio de 1964-1970. El presidente había dado su apoyo total a la formación del Congreso del Trabajo, organización que intentaba unificar el movimiento organizado desde 1966 y en la cuál la CTM impuso su hegemonía, a cambio de ello, el gobierno disfrutó de un sexenio de paz laboral. En este contexto de alianza CTM-gobierno, la propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo recibió todo el apoyo estatal y logró imponerse con bastante éxito a un receloso sector empresarial que nunca vió con buenos ojos estos cambios. Para la CTM dichas reformas representaron un logro importante y dentro del esquema político imperante constituían, sin duda, un éxito que trataría de capitalizar posteriormente a partir de la creación del INFONAVIT. ... Esto le permitía a la CTM y a otras centrales importantes (CROC, CROM, COR) tratar de reducir el rezago con el que se encontraban respecto de otras organizaciones del movimiento obrero, que ya desde la década de los cincuenta recibían apoyo estatal para desarrollar programas habitacionales (particularmente los sindicatos de empresas paraestatales como PEMEX, CFE y Ferrocarriles), así como aminorar la presión proveniente de sus propios afiliados que era cada vez más apremiante y que representaba el elemento adicional de cuestionamiento a su representatividad. Y ... permitiría a la dirigencia sindical recibir los beneficios económicos de su participación en los programas habitacionales" (García y Perló, 1984: 109).

cincuenta y sesenta denominada "el desarrollo estabilizador",⁴⁰ que si bien permitió en la década altas tasas de ganancia, a la vez iba gestando grandes cuellos de botella que llegarían al más alto grado crítico en la administración de Echeverría. (Núñez, *Ibid.*: 350)

Durante la década de los setenta el Estado intervino en forma desmesurada, "pero nunca competitiva y ciertamente funcional al desarrollo de los intereses, sobre todo de los sectores industriales más dinámicos en los que la asociación de los capitales nacionales y extranjeros era la regla" (*Ibid.*, 351) Dicha estrategia sería cuestionada seriamente en el período de Echeverría por la peligrosa situación y sus concomitantes problemas con los que se enfrentaba la economía nacional, problema que denotaba entre otros los signos del agotamiento de su eficacia como estrategia para la acumulación. La economía se encontraba atorada básicamente en tres sectores: a) la crisis del sector externo, provocada por la entrada de divisas que era evidentemente desproporcional al crecimiento rápido de las importaciones, cada vez más cuantiosas. La crisis económica que se desarrolla en el centro del capitalismo aumenta el paro, disminuye el ingreso y por tanto, restringe la inmigración y desfavorece el turismo. Por razones diferentes, dos rubros fundamentales para captar divisas, como lo son la agricultura y el turismo, daban muestras claras de estancamiento a partir de 1967. Los intentos por controlar la espiral inflacionaria mundial llevan a una restricción de los créditos internacionales, tanto más cuanto que la deuda exterior alcanza niveles graves y que la estabilidad política del Estado mexicano empieza a ser puesta en entredicho. (Núñez, *Idem.*, y Castells, 1977: 1187). b) El agotamiento de la extensión del mercado interno, la extrema desigualdad en el ingreso restringe cada vez más el mercado interno como mercado rentable. Se manifiesta claramente el estancamiento en las compras de las clases medias y la disminución en el ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero. c) la estrechez de la estructura del empleo, cuya tasa de crecimiento del empleo era cada vez más reducida en comparación con la de la población económicamente activa. "El 40 % del total de la fuerza de trabajo, es decir, cuatro millones y medio de personas eran prácticamente desempleados y sus ingresos se hallaba por debajo del nivel de subsistencia" (Núñez: *Ibid.*: 352).

⁴⁰ La estrategia "Desarrollo Estabilizador" tenía por rasgos más sobresalientes: 1) dar preferencia y a la vez estimular a los sectores económicos más capaces de generar ahorro e inversión. 2) Congelar los mecanismos fiscales para facilitar esas inversiones. 3) El Estado hacerse cargo de la denominada inversión social y de la ampliación de la infraestructura de la producción. 4) Facilitar la inversión extranjera a la que se presenta como "complemento" esencial de la nacional (Núñez, 1982: 350-351).

Al interior del movimiento obrero se dan demandas inmediatas generalmente de tipo económico, como aumentos salariales, revisiones contractuales, etc.; esto, aunado al surgimiento del sindicalismo independiente, permite escisiones de las centrales afiliadas al PRI conformando nuevas centrales o movimientos independientes⁴¹ que cuestionaban los mecanismos antidemocráticos en las funciones sindicales por parte de la burocracia cetemista. Ante tal panorama las burocracias sindicales emprenden una nueva capacidad negociadora, consensual y aliancista en sus bases, el gobierno y los empresarios, lo que en la mayoría de las veces no deja de lado los antiguos mecanismos de control.

Hasta 1976 el movimiento obrero lleva a cabo una política basada en alianzas, fuerza y movilidad y la aglutinación de las demandas representativas. Esto se dio en un esfuerzo del gobierno por aminorar el descontento de la clase obrera, así Echeverría incrementó la rivalidad política y organizativa en el interior del movimiento obrero, mediante el desafío abierto a la posición establecida por el movimiento obrero "oficial", la CTM, negándole a ésta el control indudable en cuanto a la formación e inscripción de nuevos sindicatos. La Secretaría del Trabajo por su parte brindó su apoyo a algunas fracciones disidentes para así obtener el control de posiciones cupulares en los sindicatos, y por ende ejercer el poder en el interior de los mismos.

Para 1977 se caracteriza por la reducción en términos numéricos de la conflictividad laboral y sindical, pese a la agudización de la crisis económica que trae consigo el embate inflacionario, el creciente desempleo, el decaimiento general de los salarios reales y la drástica política de contracción salarial implementada por la administración Lópezportillista. Esta suscribe un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la obtención de créditos "redinamizadores" para la economía estancada, para ello el FMI impone condiciones que traen

⁴¹ "Circunstancias políticas de otra índole y magnitud significaron verdaderas rupturas irreversibles para las burocracias consolidadas, como ocurrió con algunos de los sindicatos de trabajadores de la industria automotriz, textiles, metalmecánicos, huleros, etc. . No puede despreciarse la importancia de movimientos como los de los trabajadores de Volkswagen de México, Nissan Mexicana, Spicer, Cinsa-Cifunsa, teltilos de Morelos, Olivetti, Medalla de Oro, Herdez, Majestic, Liga de Soldadores, Goodrich Euzkadi, Trailmobile, Fundidora Monterrey, por citar sólo algunos de los muchos conflictos que, en mayor o menor grado impulsados por la crisis económica, hicieron de la insurgencia una totalidad fenoménica enteramente comprometida con el desarrollo político del movimiento obrero" (Xelhuantzi, 1984: 38-39). En realidad el presidente contribuyó al surgimiento del sindicalismo democrático en sindicatos como la Volkswagen y la Nissan, al mismo tiempo se canalizó la insatisfacción obrera por las prácticas establecidas, hasta que estalló el enfrentamiento abierto con la CTM (Middlebrook, 1988: 40).



No habrá huelga general: Fidel Velázquez, 1978, de Víctor León Díez.

Novedades, la onda. "La fotografía en México".
No. 373. 3 de agosto de 1980. p. 6

consigo costos sociales a través de los topes salariales, (10% en 1977), la restricción del gasto público y la liberación de precios. Ante esta situación el movimiento obrero cambia el giro de su combatividad con respecto a su lucha anterior. También se le deja fuera de las secretarías de Estado y organismos menores, lo que trae como consecuencia la homogeneidad del grupo político gobernante en un conservadurismo ideológico.

Por su parte las burocracias sindicales y el gobierno establecen un "pacto político" de contención social que las beneficiaba en tanto que les daba el apoyo necesario para contener a los movimientos democratizadores e independientes a cambio del acatamiento de la política de topes salariales (Xelhuantzi, 1984: 44-45). que liquidaba, mediante acuerdos políticos y un

compromiso solidario con la nación , la agitación producida por los movimientos emergentes. Que por cierto no fue el Congreso del Trabajo el principal negociador de esta tregua obrera con el gobierno, si no la vieja vanguardia cetemista. Este pacto no dejó fuera a los sindicatos afiliados a la CROC, más bien aumentó la capacidad de negociaciones con el gobierno en dicha coyuntura.

Los empresarios cuestionaban la política económica y exigían la contención de cualquier forma de agitación del movimiento obrero; el haber conjuntado un Consejo Coordinador, les permitió un cierto dominio sobre la crisis e incidir en la orientación del país mediante presiones al gobierno y a la vez enfrentarse a las burocracias sindicales.

Los estragos de la crisis económica se dejan sentir con mayor dureza sobre la clase obrera, tras la devaluación del peso en 1976, a pesar de la negociación de salarios emergentes en noviembre de ese mismo año. Las burocracias sindicales como parte de la tregua obrera, negociaron algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo, entre las que destacó el castigo a los líderes sindicales que "abusaran" del derecho de huelga⁴². Esta estrategia de Topes salariales va a estar presente en las administraciones posteriores como parte fundamental de la política económica, siendo esta estrategia la que lleva al enfrentamiento en el interior del movimiento sindical.

Pero al mismo tiempo la crisis económica coexiste con la crisis de hegemonía política, "es parte integrante e insoluble y no mero componente coyuntural. Proviene, sobre todo, de la inadecuación entre las relaciones de clase que se han desarrollado en la sociedad civil y aquellas presentes en el bloque de poder subyacente a la forma del Estado." (Castells; Ibid: 1187). La averiada situación económica provocaba fuertes tensiones sociales, cuyos signos evidentes (las invasiones de tierra en el campo y el surgimiento de la guerrilla urbana y rural) repercutieron en el fortalecimiento de la represión violenta y los rasgos autoritarios del régimen de Díaz Ordaz.⁴³

⁴² Con esto "más que asegurar la contención artificial de los aumentos salariales a través de los emplazamientos y las huelgas lo que se detenía de manera eficaz era la manifestación de formas insurgentes y se procuraba salidas orgánicas y estables a los problemas políticos y laborales venideros"(Xelhuantzi,op. cit.: 49-50)

⁴³ Las nuevas clases medias de técnicos, profesionales, empleados y obreros calificados, "desconocen el acuerdo de poder establecido entre la burocracia política auto-reproducida a través del Estado y del PRI y los grupos estructuralmente dominantes de la burguesía monopólica. Sin poner en cuestión el orden social demandan una apertura democrática del sistema, con objeto de poder negociar sus posiciones e intereses"

La coyuntura política muestra rastros críticos, hay una pérdida de legitimidad del sistema político que se manifiesta en diferentes acontecimientos, como por ejemplo el abstencionismo electoral y tomas de municipios (Núñez: Ibid.: 352-353). Sin embargo, "políticamente, la crisis no tenía la magnitud, ni con mucho, de la crisis económica. Nunca se perdió el dominio del sistema de control e integración, y las organizaciones obreras y campesinas se mantuvieron siempre disciplinadas. Pero se temían explosiones más fuertes, y el régimen tendía a endurecerse y a aplastar a la oposición" (Ibid.: 353). La élite dirigente reconocía la urgencia de una reforma política unida a una rectificación del modelo de acumulación que hiciera posible su continuación en las nuevas condiciones internas y externas (Castells, Ibid.: 1188).

Estas reformas eran necesarias desde el inicio de los setenta, por ello, con la llegada de Echeverría, las propuestas de reforma más notable se dieron -como era de esperar- en el ámbito económico, en la búsqueda por superar los cuellos de botella ya señalados se imprime una estrategia basada en un modelo de desarrollo hacia afuera.⁴⁴ En el terreno político hay una búsqueda de legitimación, realizándose un gran esfuerzo en la ampliación de las bases sociales del Estado gravemente dañadas por las políticas de la administración presidencial anterior. Se da una "apertura democrática" que propone reformas sin precedente, como la posibilidad de un sindicalismo independiente y de un pluripartidismo real, lo cual implicaba una mayor tolerancia hacia la oposición no integrada. Pero a la vez se hace un esfuerzo por extender la red estatal mediante diversos intentos por acentuar los rasgos corporativos, tales como las nuevas comisiones tripartitas, los consejos regionales, la generalización de las juntas de vecinos, etc.

Al respecto Américo Saldívar menciona que el régimen de ese sexenio "buscaba modificar el modelo de acumulación vigente durante las últimas décadas orientándolo no sólo

(Castells, 1977: 1187). La creciente insatisfacción de las clases medias, evidenciarían su descontento en movimientos como el de los médicos de 1965 y el movimiento estudiantil de 1968, suscitando reacciones represivas que llegaron hasta la masacre masiva (Núñez, 1982: 352).

⁴⁴ "Se buscaba la producción de una gama mayor de bienes de consumo durable y de capital que prepararán una mayor independencia de nuestra industria y la modernización del aparato productivo. Con esta intención, se le dió un impulso particular a la industria siderúrgica y a la metalmecánica. De esta manera se presentarían las exportaciones como punta de lanza de la nueva política, alentando a los industriales para adoptar una actitud agresiva y decidida en este sector, mediante subsidios y otros estímulos a la exportación. La gama del turismo se abriría al capital extranjero como la mejor manera que se veía para impulsarla. Se aceptaría e impulsaría también el establecimiento de maquilas en la frontera y en el interior del país, como medios (males menores) de adquirir divisas" (Núñez, 1982: 354-355).

hacia el logro de mayores tasas de crecimiento y mayor eficiencia productiva; sino también alcanzar un reparto más equitativo de la riqueza, de acuerdo con los postulados de la Revolución Mexicana. (...) las políticas de medidas económicas deberían dirigirse a los sectores populares de la sociedad mexicana y no sólo a los del bloque dominante. Vale decir, el objetivo central del gobierno de Echeverría era el de reforzar el sistema de dominación, pero proveyéndolo de mayores márgenes de legitimidad" (Saldívar, 1983: 60). Así pues, se retoma el sistema corporativo como estrategia, "El Estado corporativiza, segmenta, desarticula. Hay una incuestionable presencia 'protuberante' del Estado, una exaltación de sus funciones dirigentes y de mediación del conflicto. Hay, en pocas palabras una verdadera 'ofensiva' estatal (...) Echeverría (...) lucha contra el regionalismo en un afán por capitalizar el proceso y la lucha de clases" (Saldívar, 1983: 81).

Los objetivos del sector estatal eran más amplios tanto en lo económico como en lo político. El esfuerzo de ampliación de las bases sociales de sustentación que buscaba el Estado, es entre otros fines, el poder presentarse en situación de fuerza ante los grupos dominantes, debido al proyecto implementado de reformas fiscales y al régimen de las inversiones extranjeras. "Con gran lucidez política se sabía que la nueva estrategia económica que se pretendía hacer pasar no sería 'aceptada' más que en la medida en que se tuviera el suficiente apoyo de las clases populares: el apoyo no sólo de los líderes, sino de las bases mismas, movilizadas en un nuevo comienzo de participación democrática". (Núñez, 1982: 358). Si bien mediante las políticas "democráticas" se buscaba asegurar apoyos sociales al régimen, en ningún momento se pretendió enfrentar los problemas estructurales de fondo.

Así pues, las políticas implementadas en la administración de Echeverría no rompen el marco estructural capitalista, pero representan transformaciones profundas en las políticas urbanas y regionales del Estado. Dicho cambio no es puntual sino que abarca toda una serie de iniciativas en diferentes campos y en diferentes niveles, cuyas principales expresiones son:

a) Una política de descentralización regional y de desconcentración urbana, que toma entre 1973 y 1976, una serie de medidas conducentes a estimular la localización industrial fuera del Valle de México. Esto es ante una búsqueda por impedir el crecimiento de la macrocefalia urbana (con su

concentración creciente de población y de actividades en las grandes ciudades) y por reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones.

b) Una política de regularización de la tenencia ilegal del suelo urbano, realizándose en forma masiva y particularmente en la ciudad de México con respecto a los "sectores populares" en asentamientos que habían sido promovidos con base a invasiones, fraccionamientos ilegales y tolerancia de las autoridades.

c) Un intento de creación de un marco jurídico global suficiente para sustentar legalmente las iniciativas reformistas en relación a la política del territorio, la expresión tangible de ese proyecto es la Ley general de Asentamientos Humanos decretada en 1976, afirmando la prioridad de la Nación con relación a los intereses privados en cuanto a la propiedad y el uso de la tierra; el intento será duramente combatido por los especuladores y los principales grupos del capitalismo financiero, en especial por el "grupo Monterrey" (Castells, 1977: 1185).

d) El desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión política y de control técnico, creando importantísimas instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), numerosos fideicomisos y entidades especializadas, y a la vez un reforzamiento considerable de los aparatos de planificación urbana a nivel central, regional y local, y servicios de estudios y programación urbanos en casi todos los organismos públicos de gestión económica y social. En este punto se verifica "una vez más las tesis ... respecto al significado social de la planificación urbana: ineficacia técnica pero eficacia ideológica y política, basadas en la racionalización -legitimación de los intereses sociales dominantes y en la provisión de un marco de negociación, pre-condicionado, para los distintos grupos sociales que tratan de orientar en su beneficio el desarrollo urbano" (Ibid.: 1180). Y finalmente,

e) un programa de amplias proporciones, de vivienda para los trabajadores.

Con respecto a este último punto, como se vió en la etapa anterior, Echeverría "hereda" un compromiso contraído por el régimen de Díaz Ordaz. Lo cual significaba un fuerte convenio para que la "solución" al problema de la vivienda se diese en el ámbito de las relaciones obrero-

patronales. El compromiso político expresado en la Ley Federal del Trabajo, implicaba a las grandes centrales obreras, ante esa obligación se reducían las posibilidades del gobierno en turno para elegir la forma de atender el problema habitacional. Cabe recordar que en la administración anterior se precipitó la resolución de lo que ya "estaba en potencia dentro de la Constitución de 1917. Sirva esto para indicar la variedad de factores que pueden influir en el proceso de formación de una política habitacional. En este caso, la existencia de factores políticos generados en coyunturas distintas y que a pesar de ello gravitan sobre un proceso determinado" (Azuela y Duhau, 1987: 55).

Desde el inicio de su gestión, Echeverría "reitera que 'cada mexicano merece una morada digna'" (Copevi, op. cit.: 91), de tal forma que la cuestión de la vivienda estará particularmente presente en el discurso político. De 1971 a 1972 surgieron una serie de nuevas agencias habitacionales y las que existían se transformaron sustancialmente. Así como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) y el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado) sustituyeron a organismos habitacionales y departamentos que habían venido operando de manera muy limitada. El FOVI (Fondo de Operación y descuento bancario, creado en 1963) y el Fondo de Habitaciones Populares, que venía actuando como programa de vivienda a cargo del entonces Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, aumentaron considerablemente sus operaciones. Surgieron otras instituciones que no tenían antecedentes, dando inicio a nuevos programas tal es el caso de la Dirección General de Habitación Popular (DGHP) del Departamento del Distrito Federal, el Fondo de Vivienda para los Militares FOVIMI) y en particular el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Con esto se elevó a niveles nunca antes conocidos la participación de la construcción habitacional promovida por el Estado dentro del PIB (Producto Interno Bruto), tanto en las nuevas instituciones que comenzaron a operar, como en los diversos apoyos financieros que el Estado canalizó hacia la vivienda (García y Perló, op.cit.: 110).

Por ello es conveniente abrir un apartado para el caso del INFONAVIT.

2.2. INFONAVIT.

Al comienzo de los setenta el Congreso del Trabajo incrementó su cobertura representativa en la cual se incluyó el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el Sindicato de Trabajadores del INFONAVIT, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones descentralizadas de carácter estatal de la República Mexicana y otros.

Para las burocracias sindicales el acatamiento de las políticas del gobierno significó poner en entredicho su potencial negociador sobre los intereses más inmediatos y elementales de sus representados.

Lo más interesante es la creación del INFONAVIT a partir de la reforma (propuesta por la Comisión Nacional Tripartita⁴⁵ encargada de estudiar y proponer alternativas de solución al

⁴⁵ La Comisión Nacional Tripartita establecida por decreto presidencial el 27 de mayo de 1971, durante el gobierno de Echeverría Álvarez, está integrada por: 1) representantes del *gobierno federal* (encabezados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social), 2) por los *trabajadores* de las centrales sindicales obreras reconocidas oficialmente por el gobierno federal e integradas en el Congreso del Trabajo, máximo organismo oficial que aglutina a Confederaciones, Federaciones y Sindicatos de Trabajadores no industriales, tales como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -FSTSE-, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -SNTE- o los sindicatos del gremio artístico, excluyéndose de esta representación y participación a las organizaciones sindicales no oficiales o de oposición, los trabajadores del sector industrial no susceptibles de sindicalización -pertenecientes a las industrias con menos de dos trabajadores-, los trabajadores del campo en general, y los trabajadores organizados pero no incorporados a la oficial o a la de oposición, que por lo regular corresponden a pequeños y medianos sindicatos de empresa. Y 3) por los *empresarios* miembros de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, misma que agrupa entre otras a la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, de la Asociación de Banqueros de México y de la Confederación Patronal de la República Mexicana. Ante esta representación quedan excluidos los pequeños y medianos productores del campo, los pequeños industriales que más que industriales son artesanos de las manufacturas y los pequeños comerciantes y los trabajadores por su cuenta. (Silva, 1983: 35-37) "La Comisión Nacional Tripartita, se establece para abrir una serie de debates y confrontaciones sobre los problemas económicos más importantes del momento: energéticos, petróleo, electricidad, habitación para los trabajadores, producción agropecuaria, desarrollo industrial, productividad, calificación de la fuerza de trabajo, etc." (Ibid., p. 37). Tiene como uno de los objetivos principales "el de asesorar al Poder Ejecutivo Federal y hacerle proposiciones encaminadas a buscar y a encontrar un mayor bienestar para los mexicanos" (Ibid., p. 35).

Ejecutivo Federal sobre el problema habitacional) del Artículo 123 de la Constitución Política y la Ley Federal del Trabajo, quedando de la siguiente forma:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1989: 90)

Con la introducción de estas modificaciones se determinó una nueva obligatoriedad constitucional para los patronos a escala nacional, eliminando la responsabilidad fragmentada, en caso de que se hubiese cumplido; y se señala que las habitaciones las podrá adquirir el trabajador en propiedad y no en arriendo. Además se señala la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda con la participación de representantes de los tres sectores Gobierno Federal, trabajadores y empresarios; el organismo al que hace referencia la nueva reglamentación es el INFONAVIT.

Las modificaciones al artículo 123 constitucional se tradujeron en profundas reformas a la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo III "Habitación para los trabajadores", del que seleccionamos lo siguiente:

Art.136.-Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo esta obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberan aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Art. 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores mediante sistema de financiamiento que les permite adquirir en propiedad tales habitaciones y obtener créditos para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas-habitación y por el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Art. 138.- Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda seran administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones.

Art. 139.- La Ley que cree dichos organismos regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones.

Art. 149.- Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuiran equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, asi como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores. Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la ley a que se refiere el artículo 139 (Silva, 1983: 118-123).

Por lo anterior se puede observar que la intervención del Estado en materia de vivienda da un brinco tanto cualitativo como cuantitativo al modificar, el 24 de abril de 1972, el apartado A del artículo 123 Constitucional referente a la vivienda de los trabajadores. Con la nueva ley se crea un Fondo Nacional de la Vivienda sustentado por una nueva aportación patronal, obligatoria para todas las empresas sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su

servicio.⁴⁶ La administración del fondo está a cargo de una nueva entidad, con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, el INFONAVIT, que asegura el financiamiento, la construcción, distribución y gestión (al menos en un inicio) de los programas de vivienda para los trabajadores. "Con lo cual se le da un giro bien específico a la acción del Estado en el proceso social de producción al participar en todos los niveles del proceso de producción, circulación y distribución de las mercancías unidades habitacionales" (Silva, 1983: 146). INFONAVIT recibe además una aportación del gobierno Federal, sea en numerario, servicios o subsidios; pero la mayor parte de sus recursos los ha obtenido del sector privado cuyas aportaciones se vieron incrementadas desde 1972, no sólo por el aumento en el número de empresas, sino además por el perfeccionamiento de los mecanismos de control, sobre todo en las grandes empresas.

La administración de dicho organismo esta a cargo de una comisión tripartita, en la que estan representados, por partes iguales, el gobierno, las empresas y los sindicatos de los trabajadores.⁴⁷ En cuanto a la representación de los trabajadores en las decisiones relativas a

⁴⁶ "Las aportaciones privadas (que forman parte de los gastos de la empresa y por lo tanto son deducibles de impuestos deben ser equivalentes al 5% de los salarios de 3,750,000 obreros que laboran en aproximadamente 230,000 empresas de distintos sectores de la producción del país. El mayor número de trabajadores sobre los que se aporta se encuentran, sin embargo, en la industria de la transformación, el comercio y los servicios, constituyendo para 1975 el 81% del total de trabajadores aportantes, el 89.4% del total de aportaciones en esos mismos sectores. Puede observarse además que en 1975 se aporta aproximadamente sólo por el 48.6% del total de trabajadores existentes en el país. ... El más alto porcentaje de estas aportaciones se observó en la industria de la transformación (78.8%). Esto se debe fundamentalmente a que en las ciudades existe un mayor control de los causantes. El mayor número de empresas aportantes (52.9% del total) se encuentran en el comercio, mientras que las aportaciones por empresa son mucho mayores en la industria de la transformación y la extractiva debido al mayor número de trabajadores por empresa. En cuanto al promedio de aportaciones por trabajadores en cada rama de actividad, las mayores corresponden al comercio e industria de transformación, y las más bajas al sector construcción" (Garza y Schteingart, s/f: 219).

⁴⁷ "Los órganos de gobierno más importantes son la **asamblea general** y el **consejo de administración** y la dirección general. La asamblea general se encuentra integrada por 45 miembros de los cuales 15 son designados por el Gobierno Federal (representantes de las Secretarías de Estado, el Director del IMSS, del Banco de México, del ISSSTE, del BNOSPSA, del FOVI, el regente del Distrito Federal, etc.), 15 más por los trabajadores (secretarios de los Sindicatos de Petróleos, Textiles, Azúcar, Embotelladoras, Metalúrgicos, Ferrocarrileros y Electricistas, así como secretarios de Federaciones de Sinaloa, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Puebla, FROC, CROC, COR, todas estas pertenecientes al PRI) y 15 miembros restantes designados por los empresarios (representantes de Concamín, Coparmex, IBM, Financiera Aceptaciones, Crédito Minero y Mercantil, Concanaco, Instituciones de Seguro, ICA, así como las Cámaras de la Construcción, de la Industria Textil, de Silvicultura y de Transporte, etc.) Esta asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, y ...se reúne en fechas fijas dos veces por año. El Consejo de Administración se encuentra integrado por 15 miembros en forma igualmente tripartita y designados por la asamblea general. Constituye el órgano de gobierno más importante ya que en él concurren los representantes (que no son los mismos de la asamblea) de organizaciones como la CTM, CROC, CANACINTRA, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Industria de la Construcción, Secretaría de Hacienda, de Industria y Comercio, de la Reforma Agraria, del Trabajo, del

política de vivienda, si bien esa participación es formal, por ser realizada a través de representantes sindicales, sin embargo significa un elemento nuevo a ser considerado en la evaluación de los resultados de la acción de INFONAVIT. Es socialmente significativo el tipo de población comprendida en la política de dotación de vivienda por parte de INFONAVIT, se trata de los trabajadores calificados de la industria, los servicios, sobre todo de las grandes empresas "y dado el peso de los sindicatos en los organismos de dirección, con mucho mayor porcentaje de sindicalización que la media" (Castells, 1977: 1181). Es decir que el Estado otorgó viviendas a sectores claves y dejó a un lado al sector obrero en general.

La legislación que dió origen al INFONAVIT y que obliga legalmente (no sin cierta reticencia de algunos sectores) a las empresas privadas a aportar los fondos para su funcionamiento, hacen de esta institución el organismo público de vivienda que cuenta con más recursos financieros⁴⁸. Y "por primera vez se crea un sistema financiero de administración totalmente estatal" (Núñez, 1982: 367).

La creación de INFONAVIT tenía como uno de sus objetivos la creación de un amplio mercado de vivienda que permitiese la concentración,⁴⁹ y a la vez la modernización de la

Patrimonio, entre otros, y se reúne como mínimo dos veces por mes. Además del Director General, el INFONAVIT cuenta con un Director por los trabajadores y otro por los empresarios, así como con una Comisión de Vigilancia, una de inconformidades y las Comisiones Consultivas Regionales". (Garza y Scheingart, s/f: 215-216). En el período de Echeverría, a esta forma de organización se le consideró como una expresión de la política interna de su gobierno a nivel federal, de sus deseos por democratizar las instituciones públicas "y resolver los conflictos entre las clases, haciéndolas concurrir en organismos tripartitas. Además expresa las características del sistema sindical del país al hacer participar en la gestión de las políticas de vivienda sólo a aquellas organizaciones de trabajadores que pertenecen al partido oficial y principalmente a la CTM" (Ibid., p. 216).

⁴⁸ Para 1975 el INFONAVIT había acumulado grandes recursos, mismos que invirtió principalmente en sus Planes y Programas de vivienda, convirtiéndose de esta manera, durante sus tres primeros años de funcionamiento, en la institución pública más importante en cuanto a la construcción de vivienda nueva. Para 1975 había invertido el 90% de sus recursos en este renglón, de los cuales el 71% lo destinó a financiar vivienda en conjuntos habitacionales, el 15% a la adquisición de terrenos para su reserva territorial y únicamente el 4% lo aplicó al otorgamiento de créditos para adquirir, ampliar, mejorar o pagar deudas de vivienda (Garza y Scheingart, Ibid., p. 224).

⁴⁹ Hasta 1974 el padrón de contratistas comprendía 1,067 empresas, entre las que se habían hecho 1,022 asignaciones por un monto de 4,400 millones de pesos (según Garza y Scheingart, Ibid., p. 240) o de 8,650 millones entregados a las constructoras (Núñez, 1982: 361), lo que equivalía aproximadamente el 50% de todas las operaciones efectuadas con el Estado para la Industria de la Construcción en materia de vivienda. Las constructoras contratadas respondían a la calificación de "medianas" por su capacidad constructiva, dado que son constructoras que no dejan de tener una cierta fragilidad económica, dependiendo esencialmente del crédito externo. Esta es una clara opción de favorecimiento a los sectores medios de esta industria, en

industria de la construcción (Castells, 1977: 1189). Otros objetivos eran el emprendimiento de una política económica hacia las empresas monopólicas con su correspondiente sector obrero necesario al lanzamiento de una nueva dinámica de industrialización periférica; la integración de estos trabajos industriales calificados directamente en el aparato del Estado, corto-circuitando a las burocracias sindicales, cuyo control sobre los obreros se reducía de día en día por su escasa visión a largo plazo. (Castells, Idem)

De 1971 a 1972 con la transformación trascendental de las agencias habitacionales que ya existían, así como el surgimiento de nuevas instituciones que comenzaron a operar, y los diversos apoyos financieros que el Estado dirigió hacia la vivienda, se logró elevar a "niveles nunca antes conocidos la participación de la construcción habitacional promovida por el Estado dentro del PIB (Producto Interno Bruto)" (García y Perló, 1984: 110).

Pero la acción habitacional del Estado⁵⁰ no continuó la misma línea a lo largo de la década, y por lo mismo pueden distinguirse claramente dos períodos: el gobierno del presidente Luis Echeverría (1971-1976) y el de José López Portillo (1977-1982). Entre ambos sexenios existen claras diferencias en cuanto al ritmo y cuantía de la inversión en cuanto al número de viviendas construidas, la importancia y el papel que desempeñaron las distintas instituciones, los sectores sociales beneficiados. etcétera. Al confrontar el número de viviendas construidas con las necesidades habitacionales que van surgiendo año con año, resulta evidente que la capacidad del Estado para satisfacer la demanda disminuyó durante el gobierno de López Portillo.

conformidad con los objetivos económicos fijados para crear empleos y producir efectos multiplicadores en dicha industria (Núñez, 1982: 362).

⁵⁰ Al respecto cabe hacer un poco de historia: desde su conformación la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) había pugnado por lograr una participación mayor del Estado en el problema habitacional. En consecuencia con su preocupación, crea el Centro Impulsor de la Habitación A.C. (CIHAC). Esto en 1971, al iniciarse el sexenio de Luis Echeverría, la CNIC y la CIHAC participan en la formulación de los mecanismos legales y financieros para la implementación de la Ley Federal del Trabajo respecto a la vivienda, lo cual devino en la creación del INFONAVIT. Durante algunos años la CNIC mostró entusiasmo por los trabajos realizados para el INFONAVIT. Sin embargo, en 1981 se queja de la canalización de créditos por parte de su principal cliente el INFONAVIT a promotores y otras entidades ajenas a la industria de la construcción organizada en la cámara del ramo. Mostrándose a la vez pesimista respecto a los pronunciados altibajos por parte de las inversiones estatales en vivienda. (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1981, p. 23. Citado por Alfonso Iracheta, 1984: 198, ver además pp. 218-219).

El cambio se explica no solamente por el comportamiento de la economía y de la difícil situación por la que atravesó especialmente en los dos años de 1976⁵¹ a 1978, sino también deben observarse en razón de los virajes que experimentó la política estatal con relación al problema de la vivienda, ante la política de las centrales obreras oficiales, principalmente a través del INFONAVIT.

Cabe recordar que la constitución del INFONAVIT en mayo de 1972, fue el reflejo de algunos de los proyectos políticos, sociales y económicos que impulsó el régimen de Luis Echeverría, quien buscaba el remozamiento del aparato sindical oficial, a partir de su cúpula dirigente. Esto se debió principalmente por la incapacidad de los tribunales laborales, para hacer efectiva la obligación constitucional de los empresarios de dotar de vivienda a los trabajadores, ya que lo anterior contribuyó en gran medida a la pérdida de legitimación del gobierno. Se quería impulsar la democracia sindical a partir de cambios en la cúpula. (García y Perló, op.cit.: 117-118), Dicho proyecto se desprendía de la "apertura democrática" propuesta por el gobierno de Echeverría, pretendiendo con ello recuperar la legitimidad del Estado frente a amplios sectores de la población.⁵² Sin embargo, cabe recordar que el poder y la influencia de la burocracia sindical estaba y está aún lejos de su fin, ya que varias décadas con Fidel Velázquez al frente de la CTM, se constituyó un grupo fuerte con poder no solamente político sino inclusive económico. Como resultado del enfrentamiento se dieron cambios en el INFONAVIT.

Como ya se mencionó la existencia de INFONAVIT "se debía en gran parte a un largo y complicado proceso de negociaciones y presiones que había encabezado especialmente la CTM, y por ello consideraban al naciente organismo Infonavit como un logro suyo. Su interés, una vez

⁵¹ Al respecto José Luis Reyna se preguntaba ¿Porqué el liderazgo obrero pudo imponerse a sus bases a pesar de la crisis económica? y se respondía sugiriendo que "las bases obreras lucharon en la misma proporción que el desgaste de sus ingresos por el temor de perder sus empleos, lo que a su vez, permitió ejercer su control político más efectivo sobre dichas bases" (Citado por Millán, et, al: 1986). Pero también se debe a que las organizaciones de los trabajadores se hallaban considerablemente debilitadas respecto del capital, a consecuencia del férreo control ejercido por el liderazgo obrero sobre sus organizaciones, a partir de 1975, para impedir los movimientos pro independencia y también por la constante persecución de que fue víctima el sindicalismo independiente; y en algunos casos, cuando intentaron romper el tope salarial, se enfrentaron a la represión abierta por parte de los aparatos del Estado. En este contexto la CTM salió fortalecida, por que además, al ser la congelación de salarios un punto medular de la política gobernante para estabilizar la economía, la CTM se constituye como pilar primordial para dicha política. (Millán, 1986: 45).

creado el Infonavit, consistía en orientar el funcionamiento y la acción de la institución en una dirección totalmente favorable a los intereses de las grandes centrales sindicales, -un ejemplo de ello es la Unidad el Rosario que aloja a 3,000 familias de los que gran número son obreros en industrias de Azcapotzalco y Tlalnepantla que están afiliadas a la CTM” (Connolly, 1982: 182). Para que se lograra este propósito era indispensable que la dirigencia sindical oficial lograra ejercer el control sobre dos cuestiones básicas: 1) el otorgamiento o distribución de los créditos habitacionales, y, 2) la construcción de la vivienda destinada a los trabajadores (Ibid.: 119).

Lo primero resultaba para la burocracia sindical un nuevo y eficaz mecanismo de control sobre los afiliados a sus centrales. En cuanto a lo segundo, la construcción de este tipo de vivienda, ya fuera directa o indirectamente controlada por dicha burocracia, además de abrir un canal formidable para su fortalecimiento, permitía el enriquecimiento personal de algunos de sus miembros.

Sin embargo durante este régimen, la acción habitacional del INFONAVIT se llevó a cabo a través de promociones internas, lo cual limitaba y cortaba definitivamente las posibilidades de control de la burocracia sindical sobre la realización de los programas habitacionales. "La intervención directa del Infonavit en el proceso de producción de la vivienda, al desarrollarse bajo su dirección, supervisión y vigilancia (la construcción misma se contrataba), eliminaba la intervención de las promotoras sindicales... Por otro lado, la asignación de los créditos que permitían acceder a la vivienda terminada se efectuaban por "sorteos" a través de procedimientos electrónicos... que cortaba la posibilidad de que los líderes oficialistas hicieran una asignación discriminatoria de acuerdo a los criterios políticos y económicos que más les favorecieran".(García y Perló, 20).

Lo anterior provocó, dado el funcionamiento, gran inconformidad al interior de la burocracia sindical (al igual de grupos empresariales) que estaban en contra de que el INFONAVIT "invadiera" parte de la economía que le correspondía a la iniciativa privada, haciendo pública su oposición y entablando una lucha con el fin de cambiar la situación.

⁵² Las fuertes discrepancias que se darán con la burocracia sindical "eran en parte resultado del nuevo papel que el gobierno intentaba asumir frente a la clase trabajadora, a saber, el de erigirse en el abanderado e impulsor de sus reivindicaciones" (García y Perló, op.cit.: 120).

En vez del sistema de asignaciones internas, con sorteos al azar, se cambió a los llamados “paquetes sindicales” o “promociones sindicales” que le confirieron a la CTM un control total. Con esta notificación, es el sindicato cetemista el que, desde antes de solicitar al INFONAVIT el financiamiento, ha elaborado una lista de los beneficiarios, y no sólo eso, también ha determinado la ubicación de los terrenos y hasta qué contratista se encargará de las obras.⁵³ (Cfr. Unificación proletaria, núm. 178, febrero de 1975. Citado por Leal y Woldenberg, s/f).

Para mediados de 1974, debido a la inflación, al deterioro de la situación económica, a la agudización de los enfrentamientos con los grupos empresariales y al ascenso de las organizaciones, luchas y huelgas del sindicalismo independientes se fueron cerrando las posibilidades del proyecto echeverrista hasta que finalmente archiva el intento por "democratizar la vida sindical del país y se opta por restablecer y fortalecer su alianza con la burocracia sindical. De esta manera se da la reconciliación" entre el régimen y la burocracia sindical⁵⁴, la cual estrecha los lazos con el siguiente régimen -el de López Portillo-, y obtiene concesiones en materia habitacional vía el INFONAVIT.

De ahí la necesidad de seguir de cerca –a través de nuestra investigación-, las políticas habitacionales que ha implementado el Estado, y lo que, en su momento, las ha definido.

Al finalizar el régimen de Echeverría y evaluar la política del INFONAVIT, se puede inferir que en el interior de la institución "el grupo gobernante, a pesar de que logró mantener un equilibrio y una alianza (en el caso de los empresarios) con los otros sectores, nunca perdió el control y dirección de la institución en favor del grupo obrero. El director y sus centros de planificación tuvieron siempre un papel decisivo en la toma de decisiones para el reparto de

⁵³ Así la burocracia obrera, también mejora sus finanzas por la vía de los arreglos subterráneos con las compañías constructoras.

⁵⁴ "La 'reconciliación' entre el régimen de Echeverría y la burocracia sindical alcanzó su clímax durante el proceso de sucesión presidencial, ya que la CTM tuvo el 'honroso cargo de destapar' a José López Portillo como candidato a la presidencia de la República por el PRI. Esta encomienda colocó a la CTM en una posición sumamente ventajosa respecto de los otros sectores y grupos de presión dentro del PRI y le permitió negociar una serie de demandas que el próximo presidente habría de cumplir puntualmente. Dentro de este contexto de restablecimiento de la alianza y estrechamiento de los lazos entre la burocracia sindical y el futuro gobierno, la suerte y el derrotero del INFONAVIT quedaron marcados para el siguiente sexenio!. (García y Perló, 1984: 122-123).

recursos por entidades y líneas de crédito,⁵⁵ al mismo tiempo que lograron una descentralización de hecho en favor de los poderes locales de cada delegación. El papel de los órganos colegiados internos y, sobre todo la participación del sector obrero fueron poco relevantes en el funcionamiento de la institución" (Núñez, 1982: 366).

La política habitacional de esta institución expresa un momento de cambio en la política del Estado, por resolver la crisis económica mediante una política tendiente a dinamizar las industrias de la construcción y de materiales para la construcción, ramas industriales que tradicionalmente estimulan al conjunto de la economía y que absorben fuertes contingentes de mano de obra; y también como forma de resolver la crisis de legitimación vía el tripartidismo. "No obstante, la forma específica que asume el proyecto del INFONAVIT no corresponde ni al del sector privado de la construcción, ni al de las grandes centrales sindicales" (Núñez: Idem).

En el periodo de López Portillo (1977-1982) se observa que la capacidad del Estado para satisfacer la demanda de vivienda disminuye, si bien el número de viviendas construidas (171,081) es similar al del período 1973-1976 (171,874), lo cierto es que las necesidades habitacionales habían aumentado. Y es que el gobierno redujo el gasto público destinado a vivienda como medida que formaba parte del paquete de acuerdos que el gobierno mexicano firmara con el Fondo Monetario Internacional en 1976. Pero también la política estatal con relación al problema de la vivienda experimentó un viraje con la redefinición de "las alianzas en el interior del bloque dominante, y que se expresaron en el repliegue de la intervención estatal en favor de los intereses privados y en el estrechamiento de los lazos entre el gobierno de JLP y las centrales obreras oficiales...(la CTM) establecieron una sólida alianza que se refrendó en un conjunto de acuerdos, medidas y concesiones entre las cuales la vivienda ocupó un lugar muy importante" (García y Perló: 1984: 115), sobre todo las concesiones a través del INFONAVIT.

El cambio sexenal de gobierno modificó sustancialmente la política de INFONAVIT. En principio cambió el Director General Jesús Silva Herzog. Pero también se dieron cambios al canalizar un mayor porcentaje hacia los créditos externos, vía peticiones sindicales y reducir

⁵⁵ Sin embargo en el sistema de decisiones de INFONAVIT se descubren dos polos bien delimitados: la dirección y sus planificadores por una parte, y las delegaciones regionales por la otra, dominando los primeros, lo que ha traído consigo cierto grado de centralismo. (Núñez, 1982: 367).

considerablemente las acciones internas o construcciones de unidades habitacionales, modificaciones que se dan a raíz de proposiciones del cuerpo directivo de INFONAVIT, dejando libre la contratación y supervisión de la construcción de dichas unidades a propuesta de las comisiones sindicales solicitantes. Esto en primer lugar, redefinía la acción del Estado y su participación en el control de la construcción de las viviendas. En segundo lugar, se limitaba la política de asignación de casas-habitación, a los solicitantes pertenecientes a sindicatos independientes.

El cambio más significativo en la política habitacional "está dado por los cambios en las políticas de participación del Estado sobre el sector de la construcción ya que de participar en todas las esferas de la producción y asignación de casas-habitación, tal como lo plantean sus objetivos dentro del marco de Disposiciones Legales del INFONAVIT ⁵⁶...se pasa a una política en donde la mayor cantidad de recursos se destina (a)...promociones externas, en detrimento (de las) ...promociones internas. Este cambio en la política del INFONAVIT, posibilitó una mayor ingerencia y control de los créditos por parte de los sindicatos oficiales adscritos al Congreso del Trabajo y eliminar casi en su totalidad el beneficio que venían gozando trabajadores afiliados a los sindicatos independientes a través del mecanismo de asignación por computación y de las promociones internas, es decir, cuando el INFONAVIT coordinaba y financiaba programas de construcción" (Silva: 1983, 149-150). De esta forma se posibilitó una mayor participación del capital privado ya que las promociones externas eran a través de empresas privadas, y el Instituto lo único que hará será entregar los créditos solicitados por los organismos sindicales. ⁵⁷

Las peores secuelas de la crisis económica que padeció el país a partir de 1976, trajo por consecuencia la devaluación del peso mexicano con respecto a la moneda extranjera. La

⁵⁶ Objetivos : " a) Administrar los recursos del Fondo, b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente , y c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores " (Silva: 1983, 149-150).

⁵⁷ "El nombramiento de José Campillo Sáenz como director general de la institución fue recibido, no obstante ser un funcionario más identificado y cercano a los planteamientos empresariales, con mucho beneplácito por la burocracia sindical. Esto se debió básicamente a que los planteamientos empresariales respecto al INFONAVIT coincidían, si bien por razones e intereses distintos, con los de la burocracia sindical. Tanto a unos como a otros les interesaba que el funcionamiento de la institución se restringiera únicamente a la esfera financiera y que se abandonara la línea de las promociones directas que involucraba una mayor intervención del mismo en el proceso productivo de la vivienda y en la asignación de la misma. Y lo lograron plenamente. La "Triple Alianza - director general, representantes del sector patronal y de los trabajadores- que se

inflación, el desempleo y la disminución de los niveles de vida de la mayoría de la población, convivieron al lado de las severas medidas de política social que el gobierno implementó para "salvar a la economía del país", y que incluían las medidas impuestas por el FMI de reducción del gasto público sobre todo del gasto en bienestar social, el reajuste del aparato administrativo lo cual implicó el despido de miles de trabajadores al servicio del Estado y por último, una rígida política de tope salarial. A pesar de ello, el gobierno contaba "como lo expresó en repetidas ocasiones el propio López Portillo, con una firme y sólida estabilidad política y sindical. Esta afirmación (...) era una fría y exacta realidad que se apoyaba en los compromisos contraídos con los distintos sectores que integraban el sistema de control y dominación vigentes. La burocracia sindical, y en particular la CTM, desempeñaron un papel clave dentro de la nueva coyuntura. A ella le correspondió sostener y apuntalar uno de los pilares de la política laboral del régimen: el tope salarial" (García y Perló, 1984: 123).

Claro está que para poder apoyar esta política laboral, la burocracia sindical requería además de su gran habilidad y amplia experiencia y todo el apoyo legal y político del Estado, del fortalecimiento "de sus mecanismos de concesión, aún cuando éstos sólo pudieran aplicarse en forma limitada y selectiva o, para decirlo en otras palabras, de manera corporativa y discriminatoria" (García y Perló, Ibid: 124). Desde el inicio del sexenio, el gobierno de López Portillo supo "cumplirle" a la burocracia sindical, haciendo realidad la antigua pretensión del Banco Obrero, le abrió mayores espacios en la Cámara de Diputados y Senadores, y por si fuera poco, le concedió varias gubernaturas y colocó a diversos líderes sindicales en cargos públicos (Idem). "Además de incorporar nuevas cuotas de poder y prestigio y fortalecimiento, de permitir mayor cohesión interna y facilitar el ascenso y la movilidad de sus cuadros, los espacios conquistados por la burocracia sindical se transformaron en poderosos y efectivos instrumentos de control y legitimación sobre la clase obrera organizada. Esta es ... una de las razones que sin duda contribuyeron a matener la tan mentada `paz y estabilidad sindical´ de la cual tanto se vanagloriaron funcionarios públicos y líderes sindicales, y que también supieron aprovechar los capitalistas. ...La Lógica de funcionamiento del Infonavit entre 1977 y 1982 ... puede resumirse en lo siguiente: no importa que los ingresos y beneficios que recibe la clase obrera se reduzcan si se logra en cambio un mejor control político sobre su distribución..." (Idem).

conformó desde los inicios del sexenio logró restituírle al organismo habitacional su carácter financiero"

Durante este período, el INFONAVIT otorga una mayor preferencia a la CTM en el número de créditos distribuidos en comparación con las propias centrales sindicales pertenecientes al Congreso del Trabajo, pero en especial las que se encuentran fuera de éste. Dicho manejo, a todas luces discriminatorio, revela que el crédito habitacional se está utilizando bajo criterios clientelísticos⁵⁸ que ponen en evidencia concesiones otorgadas a partir de favores o lealtades políticas, como medida "para convencer a la base obrera de que la impugnación a los líderes sindicales oficiales y las luchas por la independencia sindical cierra toda posibilidad de acceso a la vivienda" (Ibid., 129).

La tendencia de inversión en la política habitacional vino a recuperarse hacia finales de 1980, año en el que alcanzó el monto de inversión logrado en 1976 (Silva, 1983: 149). La negociación entre las partes era bastante complicada en la medida en que las demandas de cada sector implicaba una disminución en los derechos de los otros. El proceso de negociación entre las partes (sindicatos oficiales, sector patronal y gobierno), se inició por lo tanto en un contexto en el que los distintos sectores tenían demandas y objetivos por los cuales luchar, pero también privilegios o "derechos" que podían perder (Ibid: 132). "Los momentos por lo que atravesaba el país eran todavía de relativa calma. Entre 1979 y 1981 aún se vivía la ilusión del auge petrolero, se hablaba mucho de la etapa de "desarrollo", el desempleo se había abatido, la situación salarial se había librado de los duros controles impuestos al comienzo del sexenio y la "luna de miel"

(García y Perló: 1984, 125).

⁵⁸ De acuerdo a Norberto Bobbio (1988), y al uso que se le da en la Sociología Política, entendemos el término de "clientelismo" como sigue: ya desde la Roma antigua se entendía una relación, entre sujetos de estatus diverso, una relación de dependencia económica y política, que a cambio se mostraban sumisos y deferentes, obedecían y ayudaban de diversas maneras al patronus. Estas relaciones de dependencia personal tienden a adaptarse, tanto frente a la administración centralizada, como frente a las estructuras de la sociedad política. Tienden a unirse e integrarse en una posición subordinada con el sistema político moderno en estructuras de acceso y contacto con el sistema político, a los clientes se les da protección y ayuda en las relaciones con poder a menudo distante y hostil a cambio de consensos electorales.

Representa un lazo de unión con el clientelismo ligado a la difusión de la organización política moderna, especialmente a la de los partidos de masa.

Su acercamiento con la sociedad civil se basa en vínculos horizontales de clase de intereses, a los que se les proporciona una agregación política.

Los políticos de profesión ofrecen a cambio de legitimación y sostén (consensos electorales) toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer (cargos y empleos públicos, financiamientos, licencias, etc.). Esta forma de clientelismo "-a semejanza del tradicional- no tiene como resultado una forma de consenso institucionalizado sino más bien una red de fidelidades personales que pasa a través de un uso personal por parte de la clase política de los recursos estatales y, partiendo de éstas, aunque en términos más mediatos a través de la apropiación de recursos "civiles autónomos" (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, 1988: 273).

entre gobierno y burguesía estaba en su plenitud. Para esta última, el SAM y la política exterior mexicana, eran pequeños nubarrones que no presagiaban las tormentas nacionalizadoras que se desatarían en 1982" (Ibid., 132-133).

Así pues, el proceso de negociación dió inicio sin grandes presiones de las partes, que tal vez comprendían que lo mejor era dejar la situación tal como estaba, pues existía el riesgo de que lo que podía obtener por un lado, lo podía perder por el otro. Bajo la protección del gobierno se decidió dejar a cada sector lo que ya estaba bajo su control o a su favor, sin admitir ninguna de las demandas que levantaban (Ibid.: 133).

El último cambio gestado en las políticas habitacionales del Estado en 1981 se tradujo en dos políticas concretas: 1) la desaparición de INDECO, y con ello reduciendo aún más la acción del Estado en los programas habitacionales para la clase tabajadora y, 2) la eliminación de una cláusula de la Fracción X11 del artículo 123 y de la Fracción IV del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, de tal forma que el trabajador ya no tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad. (Silva, 1983: 151).

El proceso de negociación culminó en 1982 cuando se conocen las reformas a la ley de INFONAVIT, en donde los únicos perdedores fueron el grueso de los trabajadores, pues las promociones sindicales siguieron en manos del sindicalismo oficial excluyendo a los sindicatos independientes y a los trabajadores que no se sometieran al control y la obediencia de los líderes oficiales; no se aumentó la cuota patronal al INFONAVIT al 10% demandada por la CTM, lo cual hubiese ampliado el número de beneficiados, y tampoco se devolvió el fondo ahorrado por millones de trabajadores a lo largo de 10 años, ya que la reforma establece que la devolución de los depósitos se hará a partir de que el trabajador cumpla 50 años o que se jubile. (García y Perló, Ibid.: 133).

Por último, para finalizar con los antecedentes, es preciso recordar qué son los fondos habitacionales, y la industria de la construcción.

Estos permiten la creación de una demanda de asalariados bajos por medio de un nuevo sistema financiero, que cuenta con los recursos propios y crecientes. "Por ley Infonavit forma su

capital -el fondo- con las aportaciones patronales, con las aportaciones del Gobierno Federal y con el rendimiento de sus inversiones (artículo 5)" (Cheetan y, Núñez,1977). Pero en realidad las aportaciones del gobierno federal serán muy débiles, y pequeñas las inversiones propias, de tal manera que la casi totalidad de sus recursos los han obtenido de las aportaciones patronales provenientes de las diversas regiones y localidades del país.

"Todo patrón está obligado a dar a Infonavit el 5% del monto total de lo que paga por concepto salarial. Bimestralmente, 251 mil empresas entregan sus aportaciones para formar los fondos individuales de poco menos de 4 millones de trabajadores"(Idem). Formándose así un capital que ha ido en aumento debido a una mayor eficacia del aparato recaudatorio, y paradójicamente por el aumento de los salarios como una consecuencia de los procesos inflacionarios desde 1973. Lo anterior dió como resultado, un crecimiento del 50% en 1976, al elevarse a 16.315 millones de pesos el monto del Fondo (Ibid:86).

Además se trata de un fondo revolvente, es decir, que todas las inversiones deben recuperarse paulatinamente a medida que se vayan haciendo las ventas de las casas. Al respecto, esta recuperación fue lenta. Así tenemos que para finales de 1975 sólo se había recuperado 50 millones, equivalente al 18% del total de inversiones realizadas desde el inicio hasta ese año (Idem). Por consiguiente, la recuperación fue poco significativa para la reproducción del capital, de tal forma que los créditos se han reducido a las aportaciones patronales.⁵⁹

Entonces tenemos, que los elementos nuevos de este sistema de financiamiento en relación con otros programas o institutos de Vivienda de interés social, se encuentran en 1) la cuantía de una acumulación creciente asegurada por la Ley; 2) su origen (inmediato) patronal; 3) su orientación básica para asegurar la compra de la vivienda controlada por INFONAVIT y secundariamente el de otro tipo de operaciones constructivas; 4) la fuerte participación de los trabajadores beneficiados con un crédito (60%) en la recuperación de las inversiones de INFONAVIT; 5) un sistema que se reproduce sólo a largo plazo, con una única "fuga" que para la década que nos ocupa no es de importancia (.18%), y que corresponde a: la devolución de

⁵⁹ Al respecto, Rosemond Cheetan y Oscar Núñez sugieren que los patrones van a recuperar sus aportaciones por dos conductos: o bien va a incluir el monto de la aportación en los precios, cuando es posible; o bien lo va a incluir como gasto de previsión social. Op. cit. pp. 89-90.

ahorros a los cuentahabientes individuales por concepto de jubilación, incapacidad, defunción, una acumulación propia y no combinada (Ibid.:87).

Con el INFONAVIT, por primera vez, tenemos un instituto u organismo, que cuenta con un capital de circulación para la construcción de vivienda nueva que es exclusivamente estatal. Y decimos que es en su totalidad un capital desvalorizado,⁶⁰ en cuanto que la tasa de ganancia no es el objetivo central de ese fondo en su globalidad; por consiguiente, las ganancias son inexistentes, o si existen son muy bajas. Esto se puede observar especialmente, en el sistema de créditos para la compras de vivienda de INFONAVIT, y para los demás créditos.

El sistema de crédito adoptado, hace posible (al menos hasta 1976) el acceso a asalariados que cuentan con el 1.5 más que el salario mínimo. Son créditos que sólo pagan un interés anual del 4% sobre saldos absolutos, con plazos que pueden alargarse hasta 20 años. Las mensualidades de pago son del 14% para los que tienen 1.2 veces el salario mínimo y del 18% para el resto. Los créditos están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad o muerte, viéndose de tal forma liberado el trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones contraídas por los créditos otorgados.(Ibid.:92)

2.3. Política habitacional y corporativismo: los casos de PEMEX y el STIC.

Creemos pertinente presentar cómo se ha dado la relación entre la política de vivienda y los sindicatos obreros, a través de los siguientes dos ejemplos: PEMEX y STIC.

*** PEMEX**

Desde 1935 algunos de los contratos de las compañías petroleras establecían la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores o la ayuda de renta de casa. Esta política habitacional dio inicio con la construcción en los centros de trabajo de casas alquiladas a los trabajadores. Para 1963 se promovieron y desarrollaron fraccionamientos que no quedaron libres del acaparamiento de aquéllos que tenían mejores condiciones económicas.

⁶⁰ La noción viene de que trabaja con un capital ampliamente desvalorizado, la tesis del Consejo Mexicano Empresarial y ha sido cuestionado, por lo mismo requiere ser precisado su significado en investigaciones posteriores.

Para 1972 Pemex había urbanizado 12,711 lotes y es en estos años cuando Pemex y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) empiezan a comprar vivienda al Infonavit para revenderla a los trabajadores petroleros. En 1981 la política habitacional cambió, ya que Pemex tiende a fungir como un organismo financiero, que beneficia a las promociones de vivienda externas que tienen a cargo los sindicatos, en alianza con algunos sectores privados en la construcción habitacional.

Por lo general cuando se termina la obra las viviendas son entregadas a los líderes sindicales, que son los encargados de distribuir las entre los trabajadores de planta o a los trabajadores que se jubilen y entreguen su solicitud de vivienda al STPRM durante los dos primeros años de su jubilación. Esta última disposición se implantó a partir de 1981.

En cuanto a los requisitos para la obtención de vivienda se establecen los siguientes: ser trabajador de planta, tener una antigüedad mínima de un año, hacer una solicitud ante el Patronato Pro-Construcción de Casas, que es un organismo sindical quien finalmente decide si se aprueba o no la solicitud, y ser miembro activo del sindicato puesto que la vivienda se considera un derecho exclusivo para los trabajadores con vida sindical.

Es necesario mencionar que en 1949 el Estado eliminó a los líderes democráticos de dicho sindicato para poner dirigentes en favor de sus intereses. A pesar de esto la manipulación de los obreros petroleros se logró a cambio de algunas demandas sobre todo económicas entre las que se contemplaban las prestaciones de vivienda incluidas en el contrato colectivo. Sin embargo, el Comité Ejecutivo General del sindicato es quien elige a los beneficiarios en la dotación de dicha prestación. En el interior de Pemex existen diferencias radicales en cuanto a los trabajadores de planta y los de confianza, éstos últimos no tienen derecho a la jubilación, ni tampoco a la vivienda (Huarte y Rodríguez, 1982: 38).

En relación a la producción de vivienda, el STPRM a través del Patronato Coordinador de programas de vivienda, promueve los programas de vivienda y una vez analizados es el Consejo Administrativo quien resuelve la autorización. Por otra parte es importante destacar que la

vivienda dentro de Pemex, más que un derecho laboral, es considerada como una concesión personal de la empresa conjuntamente con los líderes (Ibid: 44)

La política de vivienda que se sigue dentro de este sindicato según Huarte y Rodríguez, obedece más que a nada a la posibilidad de controlar la fuerza de trabajo para implantar una tranquilidad que lo beneficie. Es ésta la principal razón por la que la empresa y el sindicato mantienen dicha política, convirtiéndose en un mecanismo de sujeción sindical y patronal. Lo anterior se refleja claramente en la carencia de un organismo sindical dentro de los estatutos sindicales que se encargue de los trámites burocráticos para la supervisión y distribución de la vivienda de interés social, con ello se facilita la libertad de acción de líderes que utilizan la vivienda como objeto de lucro.

Por otra parte, la intervención patronal en la determinación de la política habitacional se determina en el proceso de producción, pero en realidad los verdaderos agentes que establecen la política habitacional, son los administradores empresariales en combinación con los máximos líderes sindicales, con lo que se controla el movimiento obrero dirigiendo y limitando su lucha en el aspecto económico.

El asunto inicia a principios de los ochenta con la edificación del fraccionamiento Prados del Rosario en la Delegación Azcapotzalco, los terrenos fueron cedidos por la Constructora Dumsa a cambio de la exención de impuestos en la construcción del mismo. Para evitar el pago de los impuestos dicha constructora se fraccionó, y de ahí surgieron otras pequeñas pertenecientes a la misma constructora como es el caso de Casas y Construcción, que se quedó a cargo de la venta y edificación del fraccionamiento.

Es menester mencionar que las estipulaciones para la obtención de vivienda no fueron respetadas por el sindicato, ya que entregó vivienda a trabajadores de confianza que legalmente no tienen derecho a vivienda. También les otorgó a personas que no tienen vinculación alguna con Pemex. Además la mayoría de los beneficiarios en la unidad habitacional del fraccionamiento Prados del Rosario, no tienen relación alguna con el sindicato, mucho menos vida sindical activa; asimismo se les dio vivienda a trabajadores transitorios, es decir, sin planta y

finalmente también se beneficiaron a empleados con niveles medios de ingreso, mientras que a los que perciben salarios más bajos, se les dificulta el acceso a la vivienda de interés social. Lo anterior se debió sobre todo a que la mayor parte de los “escogidos” tuvieron que aportar algo, ya sea su adhesión incondicional o algún tipo de remuneración no oficial (Ibid.: 58).

Ahora, veamos el otro ejemplo de esta relación: vivienda y sindicatos obreros.

* STIC

El Sindicato de Trabajadores de la industria del cine (STIC) se creó en 1939, desde su fundación asumió el papel de fidelidad a Fidel Velázquez, pues se dejó entrever la tendencia a la estabilidad política y económica que se basaba en el apoyo de las masas al sindicato.

Fue en el año de 1956 cuando este sindicato obtuvo la primera concesión de 183 departamentos para otorgarlos en renta a sus agremiados. La asignación de los departamentos se hizo mediante la solicitud del arrendamiento, además de los requisitos de ser sindicalizados y ser derecho habientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Otra forma para lograr créditos para la vivienda de los trabajadores del STIC fue a través de la Asociación Pro-Hogares, de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal –la cual se fundó en 1964, pero empezó a funcionar hasta 1969-, para la que uno de los objetivos más importantes era pugnar por la exención de impuestos para la vivienda obrera. La forma de operación de dicha asociación fue mediante el financiamiento de la banca privada, por el FOVI y el Banco Mexicano Somex, para la realización de las tres primeras unidades habitacionales, cuya construcción estuvo a cargo de Grupo Araña, Proyectos, Obras Civiles y Construcciones, S.A. de C.V. y Talleres de Arquitectura y Urbanismo (Almanza, 1982: 60).

Los lineamientos por los cuales se otorgó el crédito para la vivienda fue a través de una investigación socioeconómica que llevaba a cabo el Banco Mexicano Somex. El costo de la mensualidad de la vivienda era desde \$360.00 hasta \$650.00, a pagar en 15 años con un enganche del 10% (Ibid.: 60).

A excepción de lo anterior, se puede decir que el logro de los créditos para el STIC, en general fueron nulos. Fue hasta la creación del INFONAVIT en 1972 cuando las demás secciones del Comité Nacional empezaron a recibir beneficios que se tradujeron en la obtención de créditos en las primeras unidades habitacionales.

Los requisitos que se pidieron para llevar a cabo los trámites además de los ya estipulados por el INFONAVIT fueron: “el número de cotizaciones al sindicato, el tiempo que se tenía de pertenecer a él, el grado de fidelidad a los lineamientos del Sindicato, la medida en que se votara por la Secretaría General, así como la de no haber protestado por algunas medidas optadas por el sindicato” (Ibid.: 73).

El costo de los departamentos dependía del tamaño del mismo, pues había de \$458,000.00 y de \$408,000.00 a pagar en un plazo de 15 años. La amortización que se fijó fue de 18 años.

A pesar de que los candidatos iniciales eran del STIC, muchos de los créditos fueron rechazados, por lo que se solicitaron nuevos candidatos para sustituir a los no aceptados. Se podría sospechar que hubo un pago extra para la adquisición de su crédito, el cual se entregó tanto a los secretarios de Sección como a los encargados directamente de la promoción, pues se encontraron miembros de los sindicatos de Operadora de Teatros, Teléfonos de México y Conacite Dos, como beneficiarios. El 30% del total de las asignaciones fueron otorgadas al promotor y el restante a otros sindicatos, lo que fue en contra de las estipulaciones hechas por INFONAVIT, de que el 90% de las asignaciones serían para el promotor y el 10% para las solicitudes que tuviera el Instituto (Ibid.: 75).

Una particularidad que se encontró en esta promoción es que existió una minoría de beneficiarios afiliados a alguna central, de los cuales sólo 114 estaban afiliados a la CTM.

En dicha promoción también existieron ciertas preferencias, en especial para personas que dieron alguna cantidad de dinero para lograr la obtención de su crédito e incluso a aquellas más ligadas al grupo de poder con el fin de consolidar su hegemonía dentro de la Administración.

Sin embargo para el sindicato las prestaciones habitacionales no son fundamentales en el pliego petitorio que ellos tienen, pues consideran el salario el eje central de su lucha (Ibid.: 77).

A manera de colofón:

Los dos estudios de caso, aquí reseñados, nos han servido para comprender las políticas habitacionales al interior de los sindicatos, como lo fueron el de PEMEX y el STIC. Como hemos visto, para el primer caso se dio una estrecha conexión entre los sindicatos y las constructoras, con el fin de llevar a cabo la realización de las viviendas. Consideramos entonces, que es necesario conocer la importancia de las constructoras en la política vivandista, por lo cual dedicamos los siguientes incisos tratando de profundizar un poco más en el tema.

2.4. La Industria de la Construcción.

Por la importancia que tiene la industria de la Construcción, en el problema habitacional, creemos necesario para el presente trabajo, tomar en consideración a las empresas constructoras que trabajaban para el Estado en la realización de las viviendas de "interés social". Estas obras no se llevan a cabo bajo las disposiciones legales que implican dos formas de contratación⁶¹: el concurso público, y la contratación directa; sino únicamente bajo ésta última. Entonces ¿cuáles son en última instancia los criterios que predominan? Responder a esto, fue una de las principales inquietudes que movieron a esta investigación, sin embargo por el tipo de industria (la empresa constructora puede surgir sólo para construir cierta obra y disolverse cuando termina el contrato, o “desaparecer” ante la imposibilidad de concluir la obra, o ser una empresa “fantasma” de algún funcionario público o de algún sindicato, etc.) fue muy difícil hacer el seguimiento, y sólo nos quedamos con el de la política pública.

El Estado –en el período de nuestra investigación- al realizar la contratación directa con las constructoras, muestra su vínculo con la industria de la construcción, mismo que adopta distintas formas y contenidos de acuerdo al tipo de institución del Estado y el tipo de obra que solicite, de acuerdo al tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las

⁶¹ "De acuerdo a las características de la obra sólo podrá concursar por las mismas o hacerse cargo por simple administración, aquéllas empresas que poseen determinada capacidad tecnológica, financiera, administrativa y organizativa..." Alicia Ziccardi, 1985: pp. 9-10.

empresas que ofrezcan sus servicios y los nexos y relaciones personales que entablen a nivel de dirección entre los integrantes del vínculo. Pero nos quedaríamos cortos si no tomásemos en cuenta la participación de los sindicatos obreros que de alguna forma inciden en la negociación, punto que requiere un tratamiento especial para conocer la influencia de los sindicatos oficiales en las políticas habitacionales del Estado.

En cuanto a la relación de los empresarios y la política urbana ésta queda de manifiesto en la institucionalización de la última a nivel de Secretaría de Estado: La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Y que formó parte de un intento de canalizar las demandas populares por bienes y servicios urbanos.

Lo anterior representó para los empresarios de la Industria de la Construcción, la reestructuración y posiblemente una ampliación en la demanda de sus servicios. Este incremento se podía predecir en la medida que el Estado expandía su ingerencia en los problemas urbanos. Es decir que existe una relación estrecha entre la actividad de ese tipo de industria y las políticas de desarrollo económico del Estado. Aunque cabe mencionar que dicha actividad depende también en gran parte de la autoconstrucción, lo cual tiene una demanda importante de los insumos que la Industria de la Construcción provee.

Pero vayamos por partes, de alguna manera los representantes empresariales tuvieron que ver en esta toma de posición gubernamental que claramente venía a favorecerlos. En ese sentido, se tiene la creencia que estos empresarios carecen de un claro compromiso político (Cfr. Derossi, 1977), sin embargo, esta imagen del empresario está muy alejada de la realidad. Y ello queda de manifiesto, al observar que los empresarios participan en la política, y algunos llegan "a ocupar puestos de importancia en la Administración Pública, lo cual puede garantizar su acceso a la información sobre los procedimientos y formas de obtención de contratos. Pero detectar individualmente esta superposición de roles poco explica a nivel social el proceso a partir del cual miles de empresas constructoras se relacionan con el Estado". (Ziccardi, 1985 : 21) Tan sólo las que participaron en las obras del INFONAVIT, hasta 1976, fueron 600 ⁶², lo que para algunas de ellas, sobre todo las de provincia significa la principal fuente de trabajo.

⁶² Entrevista al Director del INFONAVIT, Jesús Silva Hersog. Obras, añoIV, vol.IV, núm.45, sep.1976. Citado por Alicia Ziccardi, op. cit. p. 31.

De acuerdo a una serie de entrevistas realizadas a partir de 1981 (Ver Schteingart, 1985: 4), en donde se analizaron 21 empresas productoras de vivienda en México, estas fueron clasificadas de acuerdo a su tipo en 5 grupos: a) las vinculadas a empresas constructoras más o menos importantes, (Elefante, S.G. Construcciones, Gutsa, Inmobiliaria Lennon, Ica, Grupo Ballesteros.); b) las que surgen a partir de financieras (Confraco, Incobusa); c) las que se originaron a partir de grandes grupos industriales (Dine. Prosa; technogar); d) las ligadas a intereses extranjeros (Propulsa-Monarca, Lomas Verdes, Austroplan); las que surgen como estrictamente promotoras (Fracc. Azteca; Grupo Casa; CICSA; Valcas; Infracosa; Inmobiliaria Estrella y Frisa).

De dichas empresas, "dos Promotoras (Elefante y Austroplan de México) mantuvieron o aumentaron su producción anual de viviendas, gracias a su vinculación con el INFONAVIT. En el caso de Elefante la producción se duplicó (Subió de 1,000 a 2,000 viviendas anuales) mientras Austroplan la mantuvo a unas 1,000 unidades al año. El hecho de que esta empresa dependa de los Sindicatos Alemanes (la Neveheimat), le ha permitido, a través de los contactos entre la CTM y los Dirigentes sindicales de ese país, tener un acceso a las promociones sindicales, que quizás muchas empresas nacionales no han logrado. ... Más que un interés económico, a esta empresa parece interesarle la influencia política, que se da a nivel sindical" (Idem).

En nuestra investigación, únicamente tomaremos en consideración a las empresas constructoras que trabajaban para el Estado en la realización de las viviendas de "interés social". El vínculo entre el Estado y la industria de la construcción adopta distintas formas y contenidos de acuerdo al tipo de institución del Estado y el tipo de obra que solicite, de acuerdo al tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las empresas que ofrezcan sus servicios y los nexos y relaciones personales que entablen a nivel de dirección entre los integrantes del vínculo⁶³. Pero nos quedaríamos cortos si, para esa época, no tomásemos en cuenta la participación de los sindicatos obreros oficiales que de alguna forma incidían en la negociación, sobre todo, su influencia en las políticas habitacionales del Estado, punto que veremos al final del presente capítulo.

2.4.1. El papel de la industria de la construcción.

⁶³ Al respecto, Cfr. Alicia Ziccardi, 1985: pp. 9-10.

La industria de la construcción tiene un papel⁶⁴ relevante en la economía nacional por sus efectos multiplicadores, pues significa una fuente importante de creación rápida de empleo sobre todo para la mano de obra no calificada que por lo regular es de origen agrario reciente, además de que activa otras ramas industriales y tiene una demanda latente a la vez que repercute directamente en las ramas productoras de los materiales que consume dicha industria⁶⁵ y tiene la particularidad de reducir las presiones derivadas de un incremento de desempleo global -en 1979 el 9.33% de la P.E.A estaba insertada en la industria de la construcción y el 30.86 en la de transformación- (Gobierno del edo. de México, s/f). En este sentido es importante decir que la industria de la construcción no puede concebirse de manera homogénea en todos los sectores que la componen como es la edificación, ya que tiene características y una dinámica de cambio totalmente distintas a otros rubros de la construcción, existe pues una diferencia entre la fabricación de los componentes (techos, muros, etc.) y la construcción de los mismos (Connolly, 1988: 188-189), es decir la industria de la construcción tiene una estructura por especialidades.

Por consiguiente la industria de la construcción es considerada como motora por la amplia derrama que provoca en sus diferentes operaciones financieras y productivas; permite una actividad que contribuye decididamente a reactivar la economía al demandar insumos de otras industrias y al absorber abundante y barata mano de obra no calificada.

La producción de insumos para la construcción constituye una larga cadena productiva,⁶⁶ empezando por la extracción de materias primas que pasan por su tratamiento industrial y luego transitan por la fase de comercialización hasta llegar a la etapa de la construcción. Ahí se dan actividades monopólicas como la producción de vidrio, el cemento, la varilla, etc. Es decir acompaña y coopera al desarrollo industrial de una forma singularmente importante. En tanto que:

⁶⁴ A nivel general ocupa el segundo lugar en la producción, después de la industria manufacturera (Huato,1982: 44).

⁶⁵ Por eso la escasez de materiales, particularmente el cemento, constituye un cuello de botella para la producción. Por lo tanto es necesario asegurar el abasto oportuno y suficiente de los materiales en épocas de auge de la construcción.

Las condiciones de la producción que levanta la industria de la construcción se convierten en una palanca material a la acumulación de capital global...en la medida que impulsa al desarrollo de las condiciones generales de la circulación material y del transporte, así como, de la producción y distribución de los energéticos y materias primas indispensables al consumo productivo de la industria... Con la participación de la industria de la construcción las fuerzas productivas sociales capitalistas reciben un impulso para su cometido final, la de sustentar la producción de plusvalor (Munguía, 1982: 36).

El productor de insumos para la construcción controla de acuerdo a lo que le conviene su producción, volumen y características de los productos, ya que fabrica lo que le otorga mayores beneficios económicos y deja de lado las necesidades de la población, -ya que que el controlar los principales insumos significa obtener mayores ganancias-. Lo anterior se refleja en la inadecuación de los productos a las necesidades de los grupos con menores ingresos, enfocando la producción de insumos a los sectores sociales con mayor poder adquisitivo (Gobierno del Estado de México, 1985:52). Un ejemplo de ello se pudo ver en marzo de 1987 cuando se registraron altos costos, escasez y especulación de materiales tanto en la industria de la construcción, como en las casas de materiales; sobre todo en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, y Nezahualcóyotl (Cfr., “Escalada alcista en materiales de construcción, denuncia Alonso Bernal”. El Día, Secc. Metrópoli 15 de marzo de 1987, p.7).

Por otra parte la edificación es uno de los rubros en los cuales se divide la industria de la construcción, ésta en el contexto de crisis se ha convertido en uno de los rubros de mayor importancia, gracias a la producción de vivienda de interés social lo que le ha dado grandes ventajas. Constituyendo así un mercado fijo de producción para la misma. Pues en

⁶⁶ Ya que involucra a sectores relacionados con la industria de la construcción como son: pinturas, pegamentos, colorantes, resinas, tuberías, cables reforzados, vidrio, loza y cerámica, hule, madera, textiles y barnices entre otros.

1985 a raíz de los sismos esa rama resurgió de un período que amenazaba con su desplome.⁶⁷

Cabe señalar que gran parte del problema habitacional en México se halla determinado por el desarrollo de la industria de la construcción, principalmente la rama de la edificación de viviendas. Pues ésta se ve afectada directamente por situaciones de crisis económica o por coyunturas políticas adversas. (Munguía, 1982:21)

La importancia de dicha industria en la economía se reflejó en 1986 cuando la construcción de vivienda permitió la ocupación directa de 750 mil trabajadores en la edificación y apoyó el mantenimiento de aproximadamente 2 millones de trabajadores en las ramas industriales relacionadas ⁶⁸ (Ibid: 267). Después del sismo de 1985, en la reconstrucción por ejemplo se abrió una fuente importante de trabajo para esta industria, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas ya que estas al generarse un acelerado ritmo de trabajo, requirieron de un gran número de mano de obra no calificada con lo que al mismo tiempo se abatió el desempleo; por su parte las grandes empresas también participaron, en la reconstrucción habitacional y la de escuelas y hospitales (Ziccardi, Mier y Terán, 1990 : 11-12).

En esta política se beneficiaron también las grandes empresas constructoras por la monopolización existente de la producción habitacional ya que los grandes desarrollos eran encargados a ellas, a pesar de lo cual también se estimularon las pequeñas y medianas empresas.

⁶⁷ Sin embargo para 1987 la industria de la construcción estaba prácticamente descapitalizada, pues estaba trabajando sólo al 40% de su capacidad (Cfr. "Está paralizada en un 60% la industria de la construcción". Novedades. Secc. A. 2 de abril de 1987. p.18).

⁶⁸ Posterior a nuestro período de estudio, podemos ver cómo una política similar se pretende llevar a cabo en 1995, con la exigencia del sector empresarial al gobierno con la puesta en marcha de un programa especial de vivienda, ya que en el primer semestre del año cuando menos 35 ramas industriales, vinculadas principalmente con el sector de la construcción registraron un desplome del 70% en su actividad. "De acuerdo con los organismos empresariales **la construcción de viviendas** además de ser un elemento importante para contribuir a una mayor justicia social, **tiene una relación inmediata con la reactivación económica, debido a su encadenamiento con 43 sectores industriales**". (Cfr. "Contracción de 70% en 35 ramas vinculadas a la construcción", El Financiero, Secc. Economía, 1º Agosto 1995. Las negritas son nuestras)

Para 1980 en el estado de México la Construcción significó el 7.34% de producto interno bruto con una participación estatal de 11.13%, es decir un total de 276,192.9 millones de pesos y a nivel nacional el 6.46% (Del Mazo, 1983: s/n).

En general se puede decir que una vez superada la crisis, el PIB de la construcción es más alto que el nacional, lo cual se destaca más en los momentos de auge. En este sentido se ha señalado que la industria de la construcción es la “caja de resonancia” de la economía nacional, por lo que se percibe la gran sensibilidad que tiene en cuanto al comportamiento de la economía en su conjunto. Por esto cuando el Gobierno Federal realiza recortes presupuestales causa serios problemas a la industria de la construcción. En tal sentido la industria de la construcción dependerá, aún más, del gasto de los erarios públicos.

Las Constructoras.

Por lo general las empresas dedicadas a la edificación tienden a ser las medianas y las chicas, ellas están organizadas de manera tradicional y utilizan procesos de trabajo poco mecanizados. En aquéllas especializadas en la producción habitacional su tamaño es aún más reducido, por esto cuando una empresa de mayor tamaño incursiona en el medio lo hace a través de una pequeña. Pese a lo anterior en ese tipo de actividad existe cierto grado de concentración, además es necesario resaltar que la mayor parte de esas empresas no se dedica exclusivamente a la edificación de vivienda pues para 1985 en un estudio realizado por la revista Obras (citado por Connolly, 1982: 210) a 140 empresas sólo una de las primeras diez especializadas en vivienda se dedicó exclusivamente a dicha actividad, para las restantes la construcción habitacional representó entre el 60 y 80% de su actividad.⁶⁹

Un fenómeno frecuente que se da con respecto a las constructoras es que durante algún tiempo se da un auge en la incursión de nuevas empresas en el ramo de la construcción, y después de un tiempo breve desaparecen, lo que se debe en gran parte al oportunismo de algunas de ellas para la realización de determinados contratos para el sector público principalmente. Es importante resaltar que en los últimos años se ha

utilizado mucho este mecanismo ya que la edificación de vivienda sirve en muchas ocasiones como un respaldo en tiempos difíciles. Las grandes empresas se sostienen aunque en forma parcial, con los contratos para la producción de vivienda en primera instancia de interés social financiada por el sector público (Ibid.: 211).

Este comportamiento se registró también en el período post revolucionario y se explicaba en gran parte, por los intereses, que desde entonces, algunos funcionarios de gobierno tenían con las empresas constructoras. “Esta situación de estrecha relación entre los intereses personales de funcionarios gubernamentales con las constructoras nacionales, son un elemento base sobre el cual se canaliza la inversión pública hacia la construcción” (Munguía,1982:47)

Un ejemplo claro de ello, lo significa Joaquín Gamboa Pascoe, para quien una fuente importante de riqueza la constituye la construcción y distribución de viviendas de interés social, ya que de 1974 a 1988 promovió la construcción de 50,000 casas del INFONAVIT, lo que para él resultó bastante fácil, pues como líder obrero tiene la facultad de presentar promociones para construir casas del INFONAVIT, en donde año con año dicho instituto aporta el dinero para las obras que realizan las constructoras ligadas a Gamboa Pascoe, las cuales inflan los costos y construyen en terrenos en su mayoría propiedad del dirigente (Correa y Corro, 1988: 21-22).

Esto no es particular de México, en Estados Unidos por ejemplo se demuestra la importancia de la industria de la construcción en la economía del país, que proporciona altas utilidades, además de ser un negocio legítimo. Lo que ha permitido que hasta los grandes “capos” de la mafia norteamericana estén involucrados con esta industria⁷⁰ (Ver anexo 6).

⁶⁹ Cabe acalorar que estas constructoras producen para obtener ganancias y sobreganancias.

⁷⁰ “La entrada bruta anual de los negocios ilegales, probablemente excederá \$50 billones de dólares este año. Esto hace al negocio de la mafia más grande que las industrias del hierro, acero, cobre, y aluminio de todo Estados Unidos, que en conjunto constituyen aproximadamente el 1.1% de PNB. Estas cifras, compiladas para el Presidente de la Comisión sobre el Crimen Organizado, incluyen sólo ingresos de los negocios tradicionales de la mafia, como narcotráfico, préstamos, juego ilegal y prostitución. Estos no incluyen los billones provenientes de las diversas empresas legítimas de la mafia, tales como la construcción, transportación, y la venta al mayoreo de comida y licor” (Rowan, 1986: 20). Traducción de Liliana E. Reyes Borges.

Así para 1986 se tenían registradas en el Distrito Federal el mayor número de constructoras a nivel nacional (71), siguiéndole el estado de México con 45. (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1986: 67)

Sin embargo la crisis afectó también seriamente a las constructoras de vivienda⁷¹. En 1987 las constructoras se enfrentaron a mayores problemas algunas de ellas se agruparon para enfrentar la crisis, otras cerraron por falta de financiamiento por la restricción de créditos, a esto se añade el hecho de que existían limitaciones de mercado en la vivienda de interés social lo que se generó en gran parte por la caída del salario real de la población. En la presente investigación, nuestro caso de estudio estará ubicado en plena crisis económica, lo cual veremos en el capítulo 4.

Ya para terminar este capítulo 2, creemos necesario presentar parte del papel que jugaron los sindicatos obreros que de alguna forma incidieron en la negociación dentro de la política vivandista, sobre todo la influencia de los sindicatos oficiales en las políticas habitacionales del Estado.

Para ello, realizamos dos entrevistas (11 de mayo y 28 de abril de 1987) a personajes claves en el estado de México, como son el Lic. Juan Carlos Velázquez, Sub-Director de Promoción de la Vivienda para los Trabajadores, que depende de la Dirección General de Desarrollo para los Trabajadores de la Secretaría del Trabajo. Y el Licenciado - Abogado y profesor- Antonio García Lovera, asesor jurídico -líder- de las organizaciones sindicales de Toluca, pertenecientes a la CTM. Entrevistas que presentamos íntegras, a continuación.

Juan Carlos Velázquez

⁷¹ Pues contratan con precios alzados, lo que eleva más el costo para asegurar el margen de utilidad, a la vez que las políticas financieras, vigentes en el sector público, ocasionan la descapitalización de estas empresas en muchas ocasiones (Gobierno del Estado de México, 1985: 53).

La Secretaría del Trabajo, a través de la Sub-Dirección -que se encarga de la promoción, ocupación y pago de la vivienda- se encarga de promover esta oferta de vivienda para que se ocupe.

La Unidad “Fidel Velázquez” fue la primera en construirse y entregarse. Primero fue con arrendamiento puro, pero no fue costeable por el deterioro del inmueble.

Nosotros nos encargamos de las unidades Fidel Velázquez e Isidro Labrador, nos encargamos del mantenimiento, parques, administración, cobranza de la renta (misma que mensualmente remitimos a AURIS). De las demás se encarga AURIS.

Aquí no se pagan enganches, si no sólo dos meses de renta, es un criterio de la Secretaría del Trabajo.

Originalmente quien se encargaba de esto era el departamento de Promoción de Vivienda para los Trabajadores (1983), pero en 1984 surgió esta Sub-Dirección, y entonces el Departamento pasó a su cargo. Ahora es AURIS quien se encarga del resto. La Sub-Dirección tiene a su cargo el Departamento de Promoción, el Técnico y el Jurídico.

La promoción se hace directamente a los sindicatos -aunque no se puede separar a las empresas de los sindicatos-. Se promueve a los sindicalizados y a los no sindicalizados. La atención a los sindicatos no es por líderes, sino por interesados. Aprovechamos las asambleas ordinarias para promover la vivienda.

Las centrales obreras simplemente participan como canales de promoción. Aunque no siempre es través de las centrales dada su ideología y el control político. El líder vende los favores, y nosotros (Lic. Juan Carlos) lo que tratamos es de evitar los “intermediarios”. En las unidades existen de distintas centrales.

Es lo ideal. Sino figúrese que todos fueran de la CTM, se organizan ¡y ya no me pagan renta!

Hay en programa un Proyecto de una Bolsa de Vivienda, podrían ser cooperativas. Esto ya se está realizando a través de cursos de capacitación. Promovemos la constitución de Sociedades Cooperativas para la construcción de vivienda; pero esto ya no es vivienda pública. Se les dan los elementos de tipo jurídico y administrativo y además se les canaliza, los canalizamos, la solicitud de crédito a FONHAPO”.

Antonio García Lovera

“En cuanto salió el decreto⁷², yo estuve con el Director Sectorial de los trabajadores Justino Sánchez en la Ciudad de México, para solicitar luego luego el beneficio de INFONAVIT. En ese entonces había 4 millones de trabajadores sin casa, se les iba a resolver en 24 años, es decir, en 6 períodos presidenciales.

Desde esa fecha llevamos más o menos -en el edo. de México- 15 mil trabajadores con casa.

En 1945 empezamos a pedir a la Secretaría del Trabajo, casa para los trabajadores. Y nos encontramos que no había reglamentación de ninguna especie -hicimos la petición de hecho y no de derecho-. Ya desde antes las empresas otorgaban casa en arrendamiento a los trabajadores, quitándoles el 1% del valor catastral. Así que cuando empezamos a pedir casa a la Secretaría del Trabajo, los patrones se opusieron pues todavía tenían el espíritu de las

⁷² “Artículo 123 apartado A. Decreto creación de INFONAVIT en 1972, 21 de abril (En la Secretaría del Trabajo estaba Rafael Hernández Ochoa, como Secretario de Hacienda Hugo V. Margain, y como Secretario de Gobernación Mario Moya Palencia) apareció en el Diario Oficial el 22 de abril de 1972.

antiguas haciendas (al trabajador lo consideraban como peon de hacienda). En 1927 yo entré a trabajar en la fabrica de hilados y tejidos San José Rio Hondo, estado de México, ahí nos alquilaron una casa propiedad de la fábrica, y como trabajador me quitaban el 1%.

Este Reporte de Investigación nos permitió realizar un viaje al pasado, para conocer los antecedentes y las etapas de las políticas habitacionales en nuestro país, así como el surgimiento del INFONAVIT y las políticas que llevó a cabo. Y por último presentamos dos casos de estudio y el pápel de la industria de la construcción.

En el próximo Reporte nos adentraremos en el estado de México, haciendo un recorrido por las políticas de apoyo a la industrialización y su desarrollo urbano como contextos generales que nos permitan insertar la política de vivienda y la acción de los diferentes organismos públicos que participan en ella.