

El Instituto Nacional de la Vivienda como Antecedente en la Política de Vivienda del Estado Mexicano 1954-1970

The National Housing Institute as an Antecedent in the Housing Policy of the Mexican State 1954-1970

O Instituto Nacional de Habitação como Antecedente na Política de Habitação do Estado Mexicano 1954-1970

Pilar Adriana Rey Hernández
Historiadora, PhD. Historia.
Universidad Autónoma de Baja California.
Instituto de Investigaciones Históricas
pilar.rey@uabc.edu.mx
 <https://orcid.org/0000-0002-9436-1012>

Recibido: septiembre 21 de 2021

Aceptado: octubre 31 de 2022

Publicado: noviembre 5 de 2022

RESUMEN

El artículo presenta un recorrido por el origen, el devenir y las funciones de la primera institución pública encargada del tema de la vivienda a nivel nacional en México. Se revisarán sus alcances y limitaciones, así como la relación que los potenciales usuarios establecieron con este organismo, durante los años de su vigencia. Se pretende demostrar que el Instituto Nacional de la Vivienda fue un organismo antecedente de la política de vivienda más unificada y de largo plazo que se consolidó durante la segunda mitad del siglo XX.

Palabras clave: Vivienda; Ciudad de México; Política Pública.

ABSTRACT

The article presents a journey through the origin, evolution and functions of the first public institution in charge of housing at the national level in Mexico. Its scope and limitations will be reviewed, as well as the relationship that potential users established with this body, during the years of its validity. It is intended to demonstrate that the National Housing Institute was an antecedent organism of the most unified and long-term housing policy that was consolidated during the second half of the 20th century.

Keywords: Housing; Mexico City; Public Politics

Cómo citar (APA)

Rey Hernández, P. A. (2022). El Instituto Nacional de la Vivienda como Antecedente en la Política de Vivienda del Estado Mexicano 1954-1970. *Procesos Urbanos*. 9(2):e591. <https://doi.org/10.21892/2422085X.591>



©2022 Los Autor(es). Publicado por CECAR

Revista Procesos Urbanos está distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) Internacional.

RESUMO

O artigo apresenta uma viagem pela origem, evolução e funções da primeira instituição pública responsável pela habitação em nível nacional no México. Serão revistos o seu alcance e limitações, bem como a relação que os potenciais utilizadores estabeleceram com este órgão, durante os anos da sua vigência. Pretende-se demonstrar que o Instituto Nacional de Habitação foi um organismo antecedente da política habitacional mais unificada e de longo prazo que se consolidou durante a segunda metade do século XX.

Palavras-chave: Habitação; Cidade do México; Políticas Públicas

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de la Vivienda (INV) fue creado en 1954, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, en cuyo sexenio también destaca la promulgación de la ley sobre exenciones de impuesto predial para las casas de bajo precio en el Departamento del Distrito Federal (Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, 1958). Esta institución estuvo en funcionamiento hasta el año de 1970, cuando se transformó en el INDECO.

En mayo de 1951, tuvo lugar en la Ciudad de México un evento presidido por el arquitecto Carlos Contreras y patrocinado por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BNHUOPSA), en el que se hizo un llamado al sector privado, a los trabajadores y al Estado, para solucionar de manera conjunta el problema de la vivienda. Dentro de las recomendaciones emanadas de dicho evento estuvieron: la descongelación de rentas para el fomento de la construcción de viviendas; la creación de subsidios para la vivienda económica; el fomento al sistema de ahorro y préstamo; la demolición y reconstrucción de los tugurios; el combinar vivienda multifamiliar con unifamiliar; la creación de unidades vecinales autónomas; la estandarización de la construcción, etc. (Barragán, 1994).

Otra recomendación fue la creación de una institución rectora en materia habitacional, que estaría respaldada por el BNHUOPSA, Pensiones Civiles de Retiro, el Instituto Mexicano de Seguros Sociales (IMSS), las compañías de seguros, la banca privada y los colegios de arquitectos. Fue esta la génesis del INV, creado oficialmente en 1954, con la perspectiva de que se encargara de desarrollar proyectos de vivienda a lo largo del territorio nacional y de que velara por todo lo concerniente al tema habitacional desde el Estado. En las siguientes páginas se presentará un análisis sobre las características, alcances y limitaciones de esta, la primera institución estatal en materia habitacional de carácter nacional. El artículo busca realizar un aporte a la historia de la vivienda en México y se ha escrito a partir de fuentes

secundarias y primarias. Las fuentes primarias están compuestas tanto por documentos oficiales del INV y de los Archivos Nacionales de Estados Unidos (NARA), como por entrevistas realizadas por la autora, en el marco de su tesis doctoral.

FUNCIONAMIENTO

De acuerdo con el planteamiento inicial, el INV dispondría de las aportaciones del gobierno federal, del Departamento del Distrito Federal, de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales. "Las aportaciones de los municipios consistían principalmente de terrenos, edificios, materiales y equipos de construcción, para ser utilizados en la construcción habitacional. Adicionalmente, las aportaciones de todas las instancias gubernamentales deberían programarse en sus respectivos presupuestos anuales" (Ayala, 2013, p. 239).

Hasta ese momento, existían tres instituciones federales encargadas de la construcción de viviendas: el IMSS, Pensiones Civiles de Retiro y el BNHUOPSA. Las dos primeras se ocupaban de la vivienda exclusivamente para sus afiliados. Todas realizaban sus principales obras en el entonces Distrito Federal. Para Enrique Ayala, esto era un síntoma de que "no existía una política nacional ni uniformidad en los criterios para enfrentar un problema de la complejidad del habitacional" (Ayala, 2013, p. 238)

El Instituto se concibió bajo la idea de que actuara de la mano del BNHUOPSA, de manera que los dos fueran una llave en materia habitacional. Sin embargo, el banco también estuvo a cargo de sus propios proyectos habitacionales -como fue el caso del Multifamiliar Adolfo López Mateos en la Ciudad de México- para, posteriormente, a partir de los años setenta, concentrarse solo en la función crediticia.

En la bibliografía consultada sobre el tema, se hace escasa referencia al INV, siendo reconocido casi exclusivamente por haber adelantado a fines de la década de 1950 una serie de estudios sobre la posibilidad de regenerar la Herradura de Tugurios

y los alrededores del centro histórico (Instituto Nacional de la Vivienda, 1958).

Ejemplo de esta perspectiva es la afirmación que hacen Schteingart y Graizbord sobre el hecho de que las investigaciones relacionadas con la vivienda comenzaron oficialmente en el país precisamente con la creación de esta institución. (Schteingart & Graizbord, 1988). También se ha considerado en la historiografía que el Instituto tuvo muy poca relevancia en términos de la cantidad de proyectos que llevó efectivamente a cabo. Armando Cisneros afirma que solo llegó a construir alrededor de 589 viviendas en todo el país durante el periodo de 1954-1964 (Cisneros, 1993).

A partir de las diferentes fuentes consultadas para este artículo, sobre todo las pertenecientes al Fondo INV en el AGN de México, parece haber evidencia de que esta cifra subestima considerablemente el número de viviendas desarrolladas. En un documento titulado "Programa de inversiones INV 1959" (C. 1 exp. I. 243 "59" 1 AGN INV, 1959) se hace referencia a que solo en la Ciudad de México se estaban construyendo un total de 12.300 viviendas con una inversión de 472 millones de pesos, distribuidos en proyectos ubicados en las zonas de Tacubaya, Santo Domingo, San Juan de Aragón, Tepito y La Merced. Adicionalmente, en respuesta a una solicitud de apoyo por parte de la Sociedad de Crédito El Cambio de 1961, relacionada con vivienda para maestros, se aclaraba que, "por la magnitud del problema habitacional que existe en el país, este organismo solamente está construyendo conjuntos de viviendas de 250 unidades como mínimo" (Caja 1 AGN INV exp. INV 244 "59" /1, 1961). Tan solo dos meses antes se hablaba de proyectos de mínimo 200 y máximo 1.700 unidades (Caja 1 AGN INV exp. INV 242 "60"/1, 1960). Si bien esto muestra cierta inconsistencia en las cifras, sí habla de proyectos de una dimensión mucho mayor a lo que se ha estimado en la bibliografía.

Por otro lado, en una comunicación enviada por la Embajada estadounidense en México al Departamento de Estado, con fecha del 3 de noviembre de 1961, se presenta un informe sobre la situación de la vivienda en México y la respuesta de las instituciones encargadas. Allí se contabiliza que para ese año el Instituto había completado proyectos en las colonias Agrícola Oriental (809 casas), Santo Domingo (300 casas) y San Juan de Aragón (490 casas). (NARA RG59, s. f.) Estos dos documentos evidencian que no se ha medido adecuadamente el papel de esta institución como productora de vivienda.

El INV dividió al país en seis regiones, desde el punto de vista de las necesidades urbanas. Estas fueron: Pacífico Norte, Norte, Centro, Golfo de México, Pacífico Sur y Territorial, es decir, Baja California Sur y Quintana Roo (Ayala, 2013). Con respecto a los materiales de construcción, se pueden encontrar diferentes estudios y solicitudes de asesoría a diversas instancias sobre la posibilidad de usar recursos físicos innovadores para la época. Es el caso de las casas prefabricadas, ofrecidas por empresas tanto nacionales como extranjeras, que fueron dictaminadas por peritos de la institución como recomendables para climas costeros o en el caso de extrema urgencia de terminar proyectos en curso (Caja 1 AGN INV exp. INV 240 "59" /1, 1959).

En ese mismo sentido, el asunto de la consecución de fuentes de crédito parece haber sido de suma importancia dentro de las tareas de los funcionarios del INV. Así, por ejemplo, en 1960 se solicitó al secretario de Trabajo y Previsión Social información sobre las agrupaciones de trabajadores registradas en esa dependencia, a fin de explorar la posibilidad de obtener financiamiento a través de las centrales obreras (Caja 1 AGN INV exp. INV/210 "60" /1, 1960).

Años antes, en 1956, un estudio realizado para el INV (caja 1 AGN INV exp. INV 240 (07) "59" /3, 1956) había sugerido que los propietarios de casas de renta congelada pudieran ayudar a financiar la construcción de habitaciones de bajo costo, en este caso específicamente destinadas a renta. Esto indica que el Instituto no solo se preocupó por la cuestión financiera dirigida a vivienda en propiedad. En dicho estudio se sugería que, a pesar de lo lesivos que habían sido los decretos de congelación de rentas para la inversión privada en materia de vivienda, estos no fueran retirados de manera súbita, pues resultaría en una gran afectación para la economía de quienes habitaban estas propiedades y, por tanto, para la propia economía de la ciudad. Adicionalmente, se consideraba una medida desfavorable porque solo generaría la construcción de nuevas viviendas en el caso de los grandes propietarios, y no había forma de asegurar que sus futuras inversiones estuvieran destinadas a renta o venta para las familias de ingresos más bajos.

Lo que se proponía entonces era que se descongelara la renta solo de locales comerciales y de aquellas habitaciones familiares cuyo costo mensual superara los \$150, lo cual se consideraba un parámetro para no afectar a los más pobres. Esther Refugio Morales (Esther Refugio Morales, comunicación personal, 30 de mayo de 2019), quien llegó a vivir a Tlatelolco en 1963, comenta que en la casa unifamiliar en la que

vivía junto con su hermana, su tía y sus padres, en la colonia Guerrero, antes de trasladarse al multifamiliar, sus padres pagaban \$90 mensuales. Esto indica que efectivamente \$150, ocho años antes, representaba una suma significativa de dinero para pagar como renta.

Estas medidas debían llevarse a cabo bajo la condición de que los propietarios se comprometieran a construir nuevas habitaciones, y a reparar y ampliar las construcciones descongeladas.

A pesar de que el INV dependía de los fondos procedentes de otras instituciones gubernamentales, desde su interior se propusieron, en varias oportunidades, estrategias para que pudiera manejar su propio fondo financiero. Así lo demuestra, por ejemplo, la comunicación interna fechada en 1959 firmada por el secretario de Asuntos Económicos, Lic. Adolfo López Romero, y dirigida a la Lic. Guadalupe Rivera Marín, jefe del Departamento Financiero. En esta se expresa que,

Si el Instituto Nacional de la Vivienda dispusiera los cien millones de pesos que hemos mencionado, tendría que canalizarlos a través de su propia financiera, mediante cláusula estipulada en cada contrato otorgado, para obtener de esa manera los beneficios del manejo de su propio crédito. (caja 1 AGN INV exp. INV/210 "59" /1, 1957).

Otra de las funciones, y quizá en la que fue más representativa la actividad del INV, fue la de llevar a cabo estudios, balances y propuestas sobre las condiciones de vida de la población del país, las posibilidades de crédito y pago de los diferentes sectores sociales, así como sobre la factibilidad de proyectos y materiales de construcción. Para dicha labor también se valieron de investigaciones de otras dependencias de gobierno. Un ejemplo de ello es un extenso estudio realizado por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Economía sobre los datos de ingreso, gasto y número de miembros de las familias solicitantes de créditos de vivienda de costo mínimo, utilizado como insumo de investigación por el INV (Caja 1 exp. I. "59" /1 AGN INV, 1959). Uno de los resultados que más resaltan de este estudio es que las familias que menos habían realizado solicitudes eran las de menores ingresos. Este hecho podría estar indicando que los mecanismos creados por el Estado a través de organismos como el INV no estaban siendo considerados por las clases populares como una de sus estrategias, quizá por fallas en la comunicación de los proyectos o por las mismas barreras impuestas a los sectores más necesitados en el diseño de los programas crediticios.

Años más tarde, en 1967, en una publicación del Instituto que parece condensar muchas de estas observaciones e investigaciones, se llegaba a la misma conclusión que las citadas publicaciones del BNHUOPSA: que el Estado por sí mismo no podía satisfacer la necesidad de vivienda de todos los sectores de la población sin la participación del sector privado. Y que las iniciativas debían contemplar las posibilidades y necesidades de los sectores a los que iban dirigidas, para que fuera posible que las familias asumieran los costos derivados de su construcción.

De acuerdo con el documento, el Gobierno, a través del INV, debía ocuparse de proveer vivienda a las familias de menores recursos. Estas familias debían poseer, según sus cálculos, un ingreso mensual hasta de \$3.000. Los demás grupos de ingresos podrían garantizarse a sí mismos sus necesidades de vivienda, a través de las instituciones financieras y constructoras privadas. En todo caso, no todas las familias con un ingreso inferior a los \$3.000 podrían adquirir una vivienda. Así, "la frontera mínima, \$401 mensuales, fue considerada como una barrera que hasta ahora, por los costos actuales de la edificación, no es posible superar dado el precio mínimo de construcción del metro cuadrado" (Instituto Nacional de la Vivienda, 1967, p. 16).

De manera que, aunque en los documentos tanto del BNHUOPSA como del INV se argumentara que los proyectos estaban siendo pensados para los más pobres, se comprueba que los sujetos a beneficiar eran familias con capacidad de pago y sueldos relativamente estables.

Graciela de Garay (Garay, 2004) habla de una preferencia por los sectores medios. Esta predilección se explica, desde luego, en la necesidad del Estado de que los beneficiarios de sus proyectos fueran solventes, dado que se trataba de préstamos y no de concesiones. A primera vista también podría pensarse que esta práctica refleja la necesidad del régimen posrevolucionario de favorecer a las clases medias como base política. La base potencialmente más amplia, las clases populares, quedaba por fuera de este esquema, a merced de los liderazgos políticos locales y de los especuladores del suelo en opciones de vivienda de autoconstrucción. Pero al final del proceso era el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el que legalizaba y proveía de servicios a estas colonias, con lo cual también se cooptaba esta base.

En contraste con la familia Morales, el caso de Deira Viola González (Deira Viola González, comunicación personal, 27 de junio de 2019), quien manifiesta que su primer sueldo como empleada administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1960

era de \$ 512, muestra que las cuotas de un conjunto como Tlatelolco eran fáciles de cubrir para una familia de clase media. Deira, su esposo y sus hijos llegaron a vivir al multifamiliar en 1976. Al separarse de su esposo, en 1980, ella debió costear las cuotas de su departamento con su trabajo como maestra. Esto aparentemente le costó poco trabajo, lo cual indica que una familia con por lo menos un trabajo estable y típico de las clases medias urbanas, como es el magisterio, pudo seguir costeando su deuda transcurridos varios años:

Bueno, entonces era fácil el poder pagarlo. En ese momento yo cambié totalmente de vida. El papá de los hijos y yo nos separamos. Y, este, yo ya tenía mucho más tiempo de trabajo, ya había terminado la carrera. Entonces, este, mi posición económica, que hubiera podido ser muy boyante, no era tan boyante pero tampoco era tan mala. Porque yo ya tenía los mismos ingresos que él tenía (Deira Viola González, comunicación personal, 27 de junio de 2019).

En cuanto a los beneficiarios de los proyectos emprendidos específicamente por el Departamento del Distrito Federal en la década de los cuarenta, seguían la misma lógica de los proyectos federales, pues “los requisitos solicitados por el DDF, aparentemente fáciles de cumplir, funcionaron como un filtro que excluyó solteros, desempleados o subempleados y, sobre todo, inmigrantes recientes y con poca experiencia profesional urbana” (Zamorano, 2013, p. 125).

El INV se había constituido como un mecanismo de canalización de las necesidades de vivienda de una población en crecimiento, fundamentalmente en las ciudades. La preocupación por la escasez de vivienda propia fue evidente durante las décadas de los cincuenta y sesenta, lo que se refleja tanto en la prensa como en las cartas que eran dirigidas al Instituto por parte de ciudadanos desde diferentes partes de la república. Y es que, de la misma forma en que escribían al presidente de manera habitual para referirle sus necesidades e inquietudes de todo tipo, lo hacían al Instituto con relación a las necesidades específicas en materia de vivienda, comentando sus posibilidades económicas y sus deseos de construir en sus terrenos o en proyectos del Gobierno, para lo cual solían pedir consejos o indicaciones. En ocasiones, las cartas que iban remitidas al presidente, pero que trataban sobre el tema de vivienda, eran redireccionadas al instituto.

Un texto que expresa con claridad esta tendencia fue escrito en 1960 por una maestra de Acapulco, en el que describe cuáles son sus ingresos, sumados a los de su familia, y lo que podrían destinar al pago

de una casa propia para dejar de pagar renta en uno de los departamentos construidos por la Dirección General de Pensiones:

Teniendo un ingreso mensual de \$ 3.200,00, de los sueldos de mi mamá que es maestra de corte en la casa de la Aseguradora del I.M.S.S., de mi hermana que es Educadora en el Jardín de Niños 'Caletilla' y el mío como Maestra en el Colegio Particular Mac Gregor, creo que podemos comprarla (Caja 1 AGN INV exp. INV/320 (08) "59" /1, 1960a).

La propuesta del Instituto para los proyectos que beneficiarían al grupo de población definido consistía en tres diferentes tipos de vivienda, de acuerdo con el tamaño y capacidad de pago de las familias. Estos estaban contemplados para construirse en todo el territorio nacional, por lo que también tenían en cuenta la diferencia de climas a lo largo de la república. El primero consistía en una unidad de una sola planta en obra negra, que en realidad solo tenía piso de concreto y una estructura que la conectaba con el techo; se denominaba justamente *piso-techo*. El segundo tipo, denominado *casas populares*, contaba con una estructura más compleja, con mayores espacios que se podían ampliar, pues de cualquier manera sería entregada en obra gris. Era el mismo caso del tercer tipo de habitación, las *casas económicas*, que no obstante tenían mayores acabados y espacios definidos (Instituto Nacional de la Vivienda, 1967).

Otra carta dirigida al director del Instituto, fechada el 14 de agosto de 1959, esta vez escrita por un ciudadano llamado José Urbina Lavalle desde la ciudad de Mérida, es menos clara en la forma en la que pretende adquirir una casa. Se trata más bien de una exposición de la dificultad por la que atravesaba como cabeza de una familia numerosa para conseguir una vivienda en alquiler pues, existe en nuestra patria una ley no escrita en contra de los hombres con varios hijos. Al solicitar una casa en alquiler, la primera pregunta es sobre el número de niños y naturalmente es imposible obtener el contrato. Es necesario mentir para poder obtener casa. Mientras más niños hay, mayor es el problema. Tratándose de medios pequeños en donde todos se conocen la cosa es mucho peor, pues difícil es ocultar el número de hijos (Caja 1 AGN INV exp. INV 240 "59" /1, 1959).

El remitente también se quejaba en su misiva de la tendencia que recientemente había llegado a Mérida de cobrar renta anticipada, lo cual dificultaba aún más responder por un alquiler debido a que en su trabajo, del cual desafortunadamente no sabemos nada, no le pagaban por adelantado. Finalmente, Urbina exponía que comprar una de las casas que ofrecían las compañías que construían

casas para obreros era muy oneroso, además de un mal negocio, pues “las entregan sin servicios sanitarios de ninguna clase, ni pozo para agua [...] y aún de techo de cartón, colocado en armazones inadecuados que hacen corta la vida de dicho cartón” (Caja 1 AGN INV exp. INV 240 “59” /1, 1959).

Este tipo de solicitudes solían tener respuesta positiva, aunque eufemística, a través de frases como “se tendrá en cuenta y se dará curso a su solicitud”. En el caso de la carta del señor Urbina, la respuesta fue que lo incluirían en las listas de solicitantes, aun cuando no quedaba muy claro si estaba o no solicitando una casa en algún proyecto promovido por el INV. Las únicas respuestas negativas se daban cuando los solicitantes pedían créditos directamente al instituto, a las que se contestaba aclarando que esta no era una institución crediticia.

Un caso similar es el de Refugio Sánchez Miranda, quien escribió directamente a Luis Quintanilla, director del Instituto, también en 1959, desde el pueblo de San Bartolo Morelos en el estado de México, con la siguiente petición:

El diario capitalino La Prensa, en su artículo del día 17 de junio de los corrientes, dio al público una información sobre la edificación de casas, para ayuda del trabajador, administrada por el Honorable Instituto Nacional de la Vivienda, a su muy digno cargo. Teniendo en cuenta las posibilidades que ha conferido al trabajador, esa institución, proporcionando toda clase de facilidades, quiero con el debido respeto, pedir a usted se me ayude en una construcción de una casa, en un terreno de mi propiedad, ubicado en pueblo de Xochimilco de esta ciudad. Como poseedor del terreno mencionado tengo a disposición de usted, escrituras que me acreditan como único y legítimo dueño, que están en manos del Sr. David Flores Sandoval, encargado de poseer documentos de esos predios.

Por otro lado, trabajo como chofer de un carro repartidor de refrescos, en esta ciudad. He pensado en fincar, pero mi situación económica, no compensa para solventar gastos que se originen en la construcción; por ese motivo me he dirigido a usted con el debido respeto, para pedirle esta ayuda.

Fijándome así mismo una cuota en proporción a mi sueldo, puedo saldar con tiempo los gastos que se originen.

Agradeciendo su fina atención, me despido de la manera más atenta y respetuosa.

De su recibo espero el siguiente, o de enterado (Caja 1 AGN INV exp. INV 245 “59” /1, 1959).

Lo que queda claro es que a lo largo de las décadas de operación del INV las preocupaciones por la escasez y la necesidad de cobertura en materia de vivienda cambiaron muy poco de tono y de frecuencia. Esto estaría indicando, por un lado, la dificultad para acceder a créditos con instituciones privadas y, por otro, la cuestionable efectividad de las instituciones estatales, no solo para producir o fomentar las nuevas viviendas requeridas, asunto en el que se encontraban evidentemente desfasadas, sino también en su forma de comunicar sus propias funciones y proyectos.

El 22 de julio de 1960, en una carta dirigida al director del INV, que muestra la confusión respecto de las funciones y posibilidades del instituto, Luis Salgado Núñez solicitaba desde Chihuahua algunos consejos sobre cómo construir una casa en un lote de su propiedad:

Les agradecería sean tan amables de mandarme informes completos para estudiar la manera de construir mi casa antes de que sea demasiado tarde y no pueda dejar a mi familia ni siquiera en que vivir, la que sería la única herencia que me obliga a dejarles (Caja 1 AGN INV exp. INV/320 (08) “59” /1, 1960b).

En la figura 1 se puede apreciar que, de acuerdo con datos de 1957 de la Secretaría de Economía, las familias de menores ingresos solo realizaron el 16% de las solicitudes de vivienda de bajo costo. Esto muestra que, además de que las iniciativas institucionales en materia de vivienda no estaban dirigidas a las familias de menores ingresos, estas tampoco estaban conectadas con los canales institucionales de solicitud.

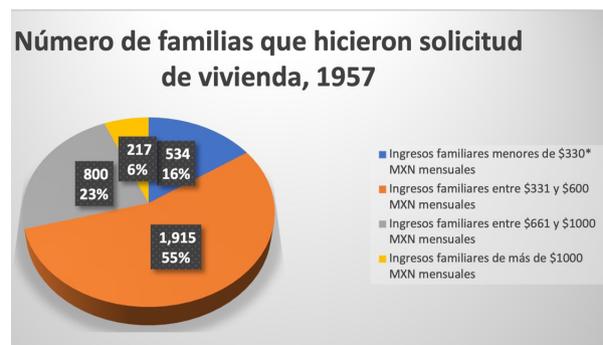


Figura 1. Elaboración propia a partir de la Investigación del Departamento de Muestreo, Dirección General de Estadística de la Secretaría de Economía. Registro de solicitantes de casas de costo mínimo en el Distrito Federal para 1957 (Caja 1 AGN INV exp. INV/210 “59” /1, 1957).

La actividad del INV cambió con el paso de los años y de acuerdo con la evolución institucional a nivel nacional. Con la aparición del FOVI en 1964, el Instituto se concentró en la problemática de la vivienda rural y, con el establecimiento del Plan Nacional Financiero de Vivienda, en 1964, y la posterior constitución del Infonavit y el FOVISSSTE, la función del INV en materia de vivienda para trabajadores y empleados perdía su importancia; en cambio los sectores más desfavorecidos de la ciudad y del campo quedaban sin una institución que les apoyara en la solución de sus problemas relacionados con la materia. De esta manera, el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y de la Vivienda Popular INDECO, reemplazó al INV (Barragán, 1994, p. 165).

La transformación oficial del INV en el INDECO ocurrió en 1970, tras lo cual se presentaron dos nuevas mutaciones, una en 1981, cuando pasó a denominarse Fondo de Habitaciones Populares; y la segunda en 1985, cuando surgió el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), aún en operación (Ayala, 2013).

A diferencia del BNHUOPSA, que se consolidó como una de las instituciones más fuertes del Estado mexicano en el largo plazo, aunque encauzada hacia la financiación de obras públicas, el INV funcionó como un antecedente de la política habitacional estatal de largo plazo que perdura hasta la actualidad. Las instituciones derivadas del INV, tanto a nivel estatal como federal, han estado enfocadas, en teoría, en promover la creación de vivienda para las clases más precarias. Mientras que, por otro lado, el Infonavit y el FOVISSSTE, creados durante la década de los setenta, se concentraron en los sectores medios y trabajadores.

El resto de la producción quedó en manos de institutos de menor escala, como el Fovimi, encargado de vivienda para militares, así como institutos estatales, como fue el caso de Fomerrey en Nuevo León (Barragán, 1994), o el Instituto de Vivienda en Quintana Roo (INVIQROO) (Guajardo

& Labrador, 2015). Este último fue creado en 1982, durante la gubernatura de Pedro Joaquín Coldwell, y sustituyó al extinto Indeco, de carácter federal, con el objetivo de promover la creación de viviendas para los trabajadores que serían los encargados de construir la zona turística de lo que hoy se conoce como la Riviera Maya.

CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de la Vivienda fue la primera institución encargada de la política habitacional a nivel nacional en México. En las páginas anteriores hemos tratado de desglosar las características y dimensiones de su funcionamiento. A partir de fuentes primarias provenientes especialmente de la documentación oficial del Instituto, resguardada en el AGN de México, así como en los Archivos Nacionales Estadounidenses, y de algunas entrevistas, se ha buscado dar cuenta de la complejidad en las dinámicas de esta institución, y en su relación con sus potenciales usuarios.

A diferencia de lo que se ha planteado en la bibliografía que se ha ocupado del tema, las fuentes muestran una actividad dinámica por parte del INV, tanto en la realización de proyectos habitacionales, como en la elaboración de estudios diagnósticos y de consecución de fuentes de financiamiento que posibilitaran un mayor accionar en la construcción de vivienda de carácter social. Pero, por otro lado, dichas fuentes también dan cuenta de que su alcance estuvo restringido a los sectores económicos con capacidad de endeudamiento.

En otras palabras, se buscó presentar al INV como un ejemplo de lo que ha constituido la política habitacional del estado mexicano, quizá el primer ejemplo a gran escala. Esto, sin olvidar que, como toda creación social, estuvo sujeto a contradicciones y limitaciones que es necesario explicar para, así, comprender mejor la forma como se han abordado los problemas de vivienda que siguen siendo una pregunta central en nuestras sociedades.

REFERENCIAS

AGN INV, caja 1 exp. I. "59"/1. (1959). *Documentos referentes a que el INV logre autonomía financiera.*

AGN INV, caja 1, exp. INV 240 (07) "59"/3. (1956). *Propuesta: "Posibilidades de que los propietarios de habitaciones de renta congelada financien la construcción de viviendas baratas", firmada por Fernando Carmona de la Peña.*

AGN INV, caja 1, exp. INV 240 "59"/1. (1959). *Carta dirigida al director del Instituto Nacional de la Vivienda por parte de José Urbina Lavalle.*

- AGN INV, caja 1, exp. INV 242 "60"/1. (1960). *Normas de contratos de financiamiento y obra.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV 244 "59"/1. (1961). *Respuesta a una solicitud de 2 casas.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV 245 "59"/1. (1959). *Solicitud de ayuda para construir una casa y respuesta negativa.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV/210 "59"/1. (1957). *Estudio para la selección de solicitantes.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV/210 "60"/1. (1960). *Oficio dirigido al secretario general del Trabajo y la Previsión Social, por parte de Javier Rondero, secretario general del INV.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV/320 (08) "59"/1. (1960a). *Carta dirigida al Instituto Nacional de la Vivienda por parte de Silvia Altamirano.*
- AGN INV, caja 1, exp. INV/320 (08) "59"/1. (1960b). *Carta desde Chihuahua con solicitud de recomendaciones sobre cómo construir una casa particular.*
- AGN INV, C. 1 exp. I. 243 "59" 1. (1959). *Programa de Inversiones INV 1959.*
- Ayala, E. (2013). El Instituto Nacional de la Vivienda, 1954-1970. En *Segunda modernidad urbano arquitectónica. Construcción teórica y caracterización del periodo.* Universidad Autónoma Metropolitana.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. (1958). *El crédito a largo plazo en México.* BNHUOPSA.
- Barragán, J. I. (1994). *100 años de vivienda en México. Historia de la vivienda en una óptica económica y social.* URBIS.
- Cisneros, A. (1993). *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976).* Universidad Autónoma Metropolitana.
- Deira Viola González. (2019, junio 27). *Entrevista realizada por la autora en la Ciudad de México* [Comunicación personal].
- Esther Refugio Morales. (2019, mayo 30). *Entrevista realizada por la autora en la Ciudad de México* [Comunicación personal].
- Garay, G. de. (2004). *Modernidad habitada: Multifamiliar Miguel Alemán. Ciudad de México, 1949-1999.* Instituto Mora.
- Guajardo, G., & Labrador, A. (2015). *La empresa pública en México y América Latina: Entre el mercado y el Estado.* Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de la Vivienda. (1958). *Herradura de Tugurios. Problemas y soluciones.* INV.
- Instituto Nacional de la Vivienda. (1967). *La vivienda de interés social.* INV.
- NARA RG59, C. 1960-63, box 2326. (s. f.). *File 812.02/11-1761.*
- Schteingart, M., & Graizbord, B. (1988). *Vivienda y vida urbana en la ciudad de México. La acción del Infonavit.* El Colegio de México.
- Zamorano, C. (2013). *Vivienda mínima obrera en el México posrevolucionario: Apropiaciones de una utopía urbana (1932-2004).* CIESAS.