

29/19

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS NECESIDADES
HABITACIONALES DE LA POBLACION Y SU RELACION
CON LA POLITICA DE VIVIENDA DEL ESTADO
MEXICANO**

T E S I S
PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN
S O C I O L O G I A

LUIS GARCIA CONTRERAS

MEXICO, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
I. - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
II. - OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.....	6
III. - METODOLOGIA Y TECNICAS.....	7
IV. - EL MARCO TEORICO.....	12
V. - HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION.....	31
VI. - RESULTADOS GENERALES DE LA INVESTIGACION..	36
VI.1. El Fovissste: Una forma concreta de la Producción Estatal de Vivienda.....	36
VI.2. La Población de la Zona de Tetelco: Las Principales Caracterfsticas de sus Soluciones Habitacionales.....	63
VII. - CONCLUSIONES.....	77
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	80

INTRODUCCION

El trabajo de investigación que a continuación se presenta, constituye un análisis que pretende explicar los factores más sobresalientes que se dan al relacionarse el trabajo y el capital, dentro de la problemática de la vivienda urbana en México.

Los tres primeros capítulos se refieren, respectivamente, al planteamiento y definición del problema de la investigación, para lo cual se utilizó una situación contradictoria en la operación de un organismo de vivienda del sector público; después, derivado de lo anterior, se establecieron los objetivos a lograr; y, por último, se expresan los elementos metodológicos en que se basó el trabajo, donde los conceptos acerca del planteo y uso de las hipótesis tienen una importancia fundamental.

En el siguiente capítulo, se presenta una interrelación de conceptos que conforman el cuerpo teórico en que se fundamenta el proceso de investigación realizado. Es debido señalar que se hizo el esfuerzo de elaborar un marco teórico con base en el materialismo histórico, con el fin de tener una referencia que permitiera el análisis global del problema planteado, así como un acercamiento al conocimiento de sus elementos esenciales.

En el capítulo V se presenta un breve cuerpo hipotético -una hipótesis general y varias de trabajo - que sirvió de punto de unión entre el marco teórico y el problema de la investigación.

Los resultados de la investigación se ofrecen en el capítulo que sigue. Estos se presentan en dos apartados: el primero habla acerca del sis-

tema de producción de vivienda que aplica actualmente la promoción estatal, tomando para el efecto el caso particular del Fondo de la Vivienda del ISSSTE. La otra parte, hace mención de la forma como soluciona su problema habitacional la población que reside en una zona semi-rural del D.F. en este caso se expresan las características actuales de la producción de vivienda en San Nicolás Tetelco, Delegación Tláhuac del Distrito Federal.

Al final del trabajo, aparece una breve serie de conclusiones que intenta colaborar en el entendimiento integral del problema social de la vivienda en México.

I. - PL ANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con el objeto de financiar la construcción de un conjunto habitacional destinado a ser adquirido por los trabajadores al servicio del Estado, - el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) adquirió en 1975 un predio en el pueblo de San Nicolás Tetelco, en la Delegación Política Tláhuac del Distrito Federal.

Ese Fondo se constituye, entre otros factores, mediante la aportación, por parte del gobierno federal, del 5% del sueldo mensual de los trabajadores federales. Por lo tanto, los recursos financieros de esa institución son propiedad de los trabajadores titulares de depósito; también son propietarios de los terrenos adquiridos con dichos recursos.

A cinco años de haberse adquirido el predio mencionado, no se ha edificado el conjunto habitacional que se había previsto.

Por otra parte, en Tetelco y la zona que lo circunda se asienta una población -de la que forma parte un determinado número de trabajadores federales- que han resuelto sus necesidades habitacionales en forma espontánea, casi sin la intervención gubernamental, creando un marco de existencia de acuerdo a sus condiciones económicas y sociales.

Sin embargo, la baja capacidad de algunos de los empleados federales que viven y trabajan en esa zona, ha impedido que resuelvan satisfactoriamente su problema de vivienda.

Ante tal situación surgen los siguientes cuestionamientos.

¿ A que se debió la adquisición de un predio en un poblado semirural del Distrito Federal, donde aparentemente no existe gran demanda de -

vivienda ? y ¿ Cuales son las principales razones de orden económico, político y social que han impedido el financiamiento de vivienda en ese lugar ?.

Para responder lo anterior, enseguida se presenta la definición en forma esquemática del problema de investigación.

1. - El mecanismo operativo de la producción estatal de vivienda:

El caso del FOVISSSTE.

1.1. El proceso de la elaboración y aplicación de las decisiones.

1.1.1. Estructura legal de la Institución.

- La Junta Directiva del ISSSTE
- La Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE
- El Vocal Ejecutivo y los órganos de vigilancia.

1.1.2. Decisión y ejecución de los programas

- Los sistemas operativos
- Los elementos de la planeación

1.1.3. Deficiencias de la Planeación Institucional

- Descontinuidad Administrativa
- Fallas en la planeación
- Intervención Sindical en las decisiones

2. - El mecanismo de solución habitacional de la población semirural del D. F. : El caso de los habitantes de Tetelco y sus alrededores.

2.1. El concepto de solución habitacional de la población.

2.1.1. Usos y costumbres habitacionales

2.1.2. Uso y distribución de los espacios de la vivienda.

2.1.3. Características de la vivienda prototipo

2.2. Aspectos económicos relacionados con la vivienda

2.3. Principales soluciones habitacionales.

II. - OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

De acuerdo al planteamiento del problema y a las interrogantes que de él se derivan, el presente trabajo pretende analizar y mostrar las características de la política de vivienda del Fovissste, sobre todo en cuanto a la forma y tendencia con que se elaboran las decisiones de sus programas habitacionales. Esto se logrará a través de un doble análisis.

A. - Analizando la estructura y comportamiento operativo de dicho organismo, y

B. - Por medio del análisis de las principales características de la solución a la vivienda que ha llevado a cabo la población asentada en la zona de Tetelco.

El objetivo ulterior de esta investigación, es presentar algunas conclusiones que contribuyan a explicar la esencia y tendencia de la política habitacional del Estado Mexicano y su relación con la necesidad social de vivienda.

III. - METODOLOGIA Y TECNICAS.

Son dos las etapas que integran metodologicamente esta investigación, una a nivel documental y otra de campo.

A través de la investigación documental se captaron los aspectos principales que caracterizan al proceso operativo del FOVISSSTE: sus mecanismos de planeación y programación; sus sistemas específicos para la toma y ejecución de las decisiones; así como la evolución administrativa que se ha desarrollado durante los últimos cinco años y que enmarca a dichos procesos.

Durante la aplicación de este método se siguió la técnica de análisis de documentos internos de la propia institución; tales como manuales de organización, ponencias y declaraciones oficiales, diversos documentos que contienen tanto las tesis sociales como los reglamentos de operación. También se recurrió, aunque en menor escala, a entrevistas directas con los diversos agentes (funcionarios) que originaron y desarrollaron las actividades institucionales durante el lapso que cubre el estudio.

Por otra parte, para conocer los aspectos fundamentales del mecanismo de solución al problema habitacional que emplea la población radicada en la zona Tetelco, se utilizaron los datos provenientes de una investigación directa de campo realizada en 1976. (1)

Las características generales de dicho estudio son las siguientes.

Las familias estudiadas habitaban 16 viviendas en la zona que comprende los siguientes poblados: Mixquic, Tetelco y Tláhuac, en la Delega-

ción de Tláhuac; Tulyehualco en la Delegación de Xochimilco; y Tecómitl - en la Delegación de Milpa Alta.

Las técnicas utilizadas en la aplicación del método de investigación de campo (2) fueron:

- Entrevistas semiestructuradas
- Observación participante
- Análisis en profundidad de casos
- Localización de informantes a través de la técnica posicional: se lección por el manejo formal e informal del poder político y de los no participantes en dicho manejo.

La utilización de esta metodología fué completa en Tetelco y Tulyehualco, así como parcial en los otros poblados.

Observaciones acerca de la hipótesis.

Al plantear las hipótesis se buscó que tuvieran el carácter teórico-metodológico fundamental del presente trabajo. Para ello, se intentó seguir a Kopnin (3) en relación a esa parte de la investigación social. Las principales consideraciones de este autor al respecto son:

"La hipótesis es un determinado sistema de juicios, conceptos y razonamientos". El sistema de conocimientos que constituye una hipótesis . . . se constituye con un fin especial: explicar en la medida que lo permita el nivel de desarrollo de los conocimientos científicos, el fenómeno que se investiga."

Las características de la hipótesis son:

- Es un sistema de conocimientos que explica el objeto estudiado.

- Tiene un valor Heurístico, es decir, "que reúne lo ya conocido con lo nuevo, con lo que se busca".
- Este sistema debe constar de conocimientos fidedignos.
- " La hipótesis ... comprende juicios problemáticos, es decir, juicios cuya veracidad o falsedad no ha sido demostrada aún ... "
- Estos "juicios problemáticos no han de ser conjeturas arbitrarias, su probabilidad debe ser demostrada por conocimientos anteriores ya demostrados"
- El hilo que enlaza un conocimiento con otro en este caso lo ya conocido con lo que se busca es la suposición.
- Toda hipótesis científica puede o no ser refutada. Puede ser base de nuevas hipótesis.
- No es una simple ficción.

"Las hipótesis reales que se originan sobre ... datos efectivos y técnicos ... se crean para explicar los fenómenos, sus relaciones con el mundo objetivo."

Por otro lado "suele calificarse como hipótesis de trabajo a las primeras explicaciones del fenómeno".

" Cuando se construye una hipótesis de trabajo, lo importante no es que explique el proceso veridicamente ... sino que proporcione datos que permitan seguir analizando este proceso, que ayude a encauzar el pensamiento hacia un estudio más detallado y profundo del objeto."

Por lo tanto, " la finalidad de la hipótesis de trabajo es auxiliar, debe ayudar al investigador a la acumulación de los datos y a su conocimiento

to previo. El problema de la veracidad no es principal para la hipótesis de trabajo."

Con base en este orden de ideas y a partir del marco teórico, se plantearon las hipótesis de esta investigación. Así mismo, su manejo y "verificación" queda implícito en el desarrollo y presentación de los resultados y conclusiones.

Nota del capítulo III.

1). - Dirección social del FOVISSSTE. "Investigación antropológica de la vivienda en la zona de Tetelco". Fotocopiado. México D. F., Julio de 1976.

2). - En el estudio arriba citado se intentó seguir la metodología que guió el trabajo de Susana Eckstein. "Ironía de la Organización" en América Indígena. 1 er. trimestre. México D. F., 1976.

3). - P. V. Kopnin. "Hipótesis y verdad". Ed, Grijalbo, México D. F., 1969. pp. 9-40.

IV. - EL MARCO TEORICO.

En el presente capítulo se intenta formar una estructura lógica de conceptos básicos, que sirva para orientar la investigación teniendo como base al materialismo histórico.

Por lo tanto, se intentará enfocar este trabajo de acuerdo al análisis clasista que plantea la división de la sociedad" ... en dos clases fundamentales: la burguesía y el proletariado. El análisis de cualquier fenómeno social no puede ser (eficientemente) abordado sin tener como fundamento la contradicción principal que rige ... al sistema capitalista, o sea la condición contradictoria del trabajo-capital la cual se expresa en el nivel social como la contradicción burguesía -proletariado." (1)

Al plantear teóricamente esa contradicción, hemos de distinguir de la siguiente manera a las dos partes fundamentales del problema de investigación:

a. - La burguesía, representada por los grupos dominantes que actúan en dos direcciones principales; por un lado, inciden en la creación, el carácter y el desarrollo de la política habitacional del Estado y, consecuentemente, en sus manifestaciones concretas como son los organismos creados para atender el problema social de vivienda. Por otro lado, ya que" ... la distribución y uso del espacio urbano está determinado por las leyes que rigen el sistema, donde el espacio urbano adquiere fundamentalmente un valor de cambio; este factor condiciona los intereses de clase entre los que predominan los de la clase dominante, es decir, los de la burguesía". (2)

b). - El proletariado, representado por los trabajadores que debido al lugar que ocupan en las relaciones de producción, " ... constituyen una categoría particular de consumidores para quienes el consumo de la vivienda es una condición de la reproducción de su fuerza de trabajo". Para los trabajadores asalariados, " ... Obligados a vender su fuerza de trabajo al capital, las condiciones de consumo de la vivienda son en primer lugar impuestas en tanto que condiciones necesarias, por el capital que compra y consume su fuerza de trabajo. La localización de las unidades de producción (la organización espacial del mercado de trabajo) es la que determina los lugares obligados donde los trabajadores deben alojarse, la explotación capitalista es la que los despoja tanto de los medios de producción como de la propiedad de su vivienda y que los obliga a recurrir a la oferta mercantil de ese bien; por lo tanto, esa misma explotación es la que los obliga a aceptar las condiciones habitacionales determinadas por la producción y circulación capitalista de esa mercancía". (3)

El Carácter Estructural del Problema de la Vivienda.

La problemática habitacional se ha estudiado desde muy diversos enfoques. En épocas recientes, debido a la creciente intensidad del problema, se elaboran tesis que proponen su análisis y resolución dentro de los marcos que imponen las leyes del sistema capitalista.

Sin embargo, para lograr la solución integral del problema será necesario primero transformar las estructuras de la actual sociedad. Los pronósticos científicos en ese sentido afirman que así debe ser. Conside

rando esto como una posibilidad real y con el fin de exponer las partes esenciales del problema en seguida se plantearán los factores fundamentales que lo definen estructuralmente.

El primer análisis del problema habitacional que se realizó considerando globalmente a la sociedad, y tomando como base a la composición de la misma en dos clases fundamentales, a su lucha y contradicciones, fué elaborado hace poco más de 100 años. En él se articulan conceptos que resultaron del análisis de las formaciones sociales de Alemania, Francia e Inglaterra pocos años antes de 1872, durante los cuales el problema de vivienda se incrementó y agravó.

Algunos de los principales planteamientos son vigentes, y prevalecen en la formación social de México actualmente.

" La llamada miseria de la vivienda ... no consiste en que la clase obrera ... viva en malas viviendas superpobladas e insalubres. Esta miseria de la vivienda no es del momento presente ... ha afectado de una manera casi igual a las clases oprimidas de todos los tiempos.

"Lo que hoy se entiende por miseria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades ... y esta miseria no afecta sólo a la clase obrera ... sino igualmente a la pequeña burguesía.

" La miseria de la vivienda ... no es más que uno de los innumerables males menores y secundarios originados por el actual modo de producción capitalista. No es una consecuencia directa de la explotación, por los

capitalistas, de los obreros en tanto que obreros. " (4)

Por lo tanto, en el problema de la vivienda no se da frontalmente la pugna entre las dos clases de la sociedad, puesto que no es un efecto directo de la explotación. " La contradicción entre el capital y el trabajo se detiene en las puertas de la fábrica; al convertirse en consumidores los trabajadores ya no se diferencian entre sí y en relación a los demás consumidores, si no es por la suma de dinero de que disponen y los bienes que puedan consumir gracias a ese dinero. Desde ese momento, la 'lucha por el consumo' o por 'la satisfacción de las necesidades' es una desviación en relación a la 'verdadera' lucha que se desarrolla en el interior de la fábrica."

(5)

Tratando de explicar con detalle y profundidad la esencia de este problema, " en la cuestión de la vivienda hemos de distinguir dos partes: el inquilino y el arrendador o propietario. El primero quiere comprar al segundo la utilización ... de una vivienda. Posee dinero o crédito. Se trata de una sencilla venta de mercancía y no de un negocio ultimado entre el proletario y el burgués, entre un obrero y un capitalista. El inquilino aparece como un poseedor que ha de haber vendido previamente su mercancía específica: la fuerza de su trabajo, para poder presentarse con el producto de su venta, como comprador de uso de una vivienda ... Nos encontramos frente a un intercambio completamente normal de mercancías entre dos ciudadanos y este intercambio se efectúa según las leyes económicas que regulan, en general, la venta de las mercancías y, en particular, la venta de la mercancía 'propiedad inmueble'. " (6)

" La venta de una mercancía consiste en que el propietario abandona su valor de uso y embolsa su valor de cambio. Los valores de uso de las mercancías se diferencian entre sí porque su consumo exige duraciones diferentes. Un ... pan desaparece en un día; un par de pantalones se desgastará en un año; y una casa, digamos, en cien años. Para las mercancías cuyo desgaste necesita mucho tiempo, surge la posibilidad de vender su valor de uso por partes ... o, dicho de otro modo, de alquilarla. La venta por partes, de este modo, realiza el valor de cambio poco a poco; mediante ésta se renuncia el reembolso inmediato del capital adelantado y del provecho obtenido sobre este último; y el vendedor es indemnizado por un aumento del precio, por un interés cuyo nivel determinan las leyes de la economía política y no arbitrariamente. " (7)

El Problema Habitacional en Latinoamérica Actualmente.

El problema social de la vivienda no es un problema aislado sino que se produce como resultado del desarrollo desigual de las formaciones sociales de la región. Por lo tanto se deben localizar sus causas en la naturaleza de nuestro sistema.

" La causa fundamental de los problemas habitacionales se encuentra en la naturaleza del sistema capitalista, el cual ha producido ... un desarrollo caracterizado fundamentalmente por :

" a. - Una dependencia externa creciente, que se manifiesta en la entrada de capitales extranjeros ... ; en la penetración indiscriminada de tecnología que no es adecuada a las condiciones de nuestro país, sino pro-

pia de realidades diferentes que se dan en los países altamente desarrollados; en el progresivo endeudamiento externo ... y, finalmente, en una estructura de importaciones orientada, al igual que toda la estructura productiva interna, a satisfacer la demanda de los grupos de altos ingresos.

" b. - La concentración de la propiedad y el ingreso en manos de una minoría, lo que es expresión altamente monopólica, como característica esencial del sistema. La fuerte concentración de la tierra, de los activos industriales, de los mecanismos de comercialización y de los organismos financieros da lugar a que los ingresos apropiados sean muy desiguales para los diferentes grupos sociales.

"c. - Como consecuencia de lo anterior, grandes masas trabajadoras se encuentran excluidas del sistema, tanto del plano económico como del político y social.

"d. - Finalmente, se ha venido produciendo una concentración espacial muy acentuada, ya que la actividad tiende a situarse de preferencia en la capital y en dos o tres centros más, en demerito del resto del país.

" Todo este cuadro conforma una economía que objetivamente no es capaz de satisfacer las necesidades elementales de la sociedad. Esto se expresa en los indicadores de distribución del ingreso, desocupación, analfabetismo, déficit habitacional, etc.

" Por otra parte, el mismo carácter del sistema hace que la vivienda sea una mercancía y la actividad constructiva esté guiada principalmente por el lucro. Esto implica que para obtener una vivienda adecuada es necesario tener un ingreso que permita cierta capacidad de pago mínima pa -

ra su adquisición. " (8)

En este orden de ideas, "para entender por qué la demanda derivada de la necesidad social de la habitación no ha encontrado respuesta directa en la producción capitalista, cabría examinar brevemente las características concretas de esta necesidad social.

" Sucede que el concepto de vivienda que nuestras sociedades consideran como medio adecuado para atender los requerimientos habitacionales del hombre, corresponde a un objeto que incorpora determinados atributos físicos: debe ser una cosa inmóvil, perdurable, voluminosa y construida de materiales y elementos heterogéneos. Si bien esta idea de lo que es la vivienda es resultado de las condiciones de su producción que han prevalecido durante más de un milenio, sus características implican ciertas complicaciones para la producción capitalista de este objeto. Sin ir más allá, es evidente que una mercancía que reúne estas características físicas necesariamente alcanza un alto precio, no sólo por la cantidad de trabajo que requiere su producción, sino porque dada la propiedad privada de la tierra, su precio de mercado está por encima de su precio de producción por la necesidad de incluir una renta del suelo.

" En un sistema en el que la mayoría de la población vende su fuerza de trabajo por un salario correspondiente a un mes, una semana o un día de labores, la demanda equivalente a la necesidad social de la vivienda no puede enfrentar este precio. Sólo una pequeña minoría cuenta con suficiente dinero a la mano para pagar su casa al contado. En otras palabras, la producción de viviendas como un proceso total no es rentable para el ca

pital.

" Consideramos que este obstáculo del relativamente alto precio de la vivienda (el que necesariamente incluye el componente de la renta del suelo), constituye el pivote alrededor del cual se articula el problema habitacional.

" Para satisfacer la necesidad social de vivienda se precisan formas de producción que no tengan que obedecer la lógica de la ganancia del capital; mecanismos que permitan alojar a la población a un precio compatible con el poder adquisitivo del salario. (Se pueden) ... identificar tres tipos de mecanismos que han dado ' solución ' al problema del alto precio de la vivienda; en primer lugar, la producción de habitaciones de alquiler, ... En segundo lugar, existe la ' autoconstrucción ' mediante el cual el usuario produce para su propio consumo, adquiriendo los insumos en la medida que sus ingresos se lo permiten y aportando su propia fuerza de trabajo sobreexplotada. Por último, el precio real al usuario ha sido abarátado mediante la intervención de un capital no rentable que financia la producción, así como la fase de circulación, de la vivienda. La disponibilidad de este capital que no ha de realizar mayores ganancias, claramente requiere la acción directa o indirecta del Estado. " (9)

La Política Habitacional del Estado mexicano como Reguladora de las Contradicciones Sociales.

Para elaborar esta parte del marco teórico, se ha recurrido exclusivamente al estuendo análisis de los factores económicos, políticos y so

ciales que han conformado la actual política habitacional en México, realizado por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, con motivo del estudio de la situación social del Conjunto El Rosario del INFONAVIT. (10)

a. - La Orientación Política del Régimen de Echeverría.

Desde la campaña de Luis Echeverría se manifestaron signos de una nueva orientación: se proponían cambios en las estructuras económicas y políticas; se planteaba la modernización del país; se proponían reformas estructurales con principios nacionalistas, populistas y con la constante de una ampliación en los márgenes democráticos.

El objetivo de esta estrategia era el de fortalecer el papel del presidente, el de "arbitro social", y establecer canales para la solución negociada de los conflictos, de extender la "red estatal" y asegurar una amplia base social mediante una cadena vertical de líderes, acentuando los rasgos corporativos del sistema.

El régimen no pudo prescindir de una alianza estrecha con la vieja burocracia sindical, debido a que era necesario su apoyo para no perder el control y no agudizar las contradicciones -por los cambios bruscos en la dirección política y en las estructuras económicas y política- a un ritmo indeseable para la estabilidad política requerida.

Ese entendimiento del gobierno con las principales cabezas de la burocracia sindical, otorgando reivindicaciones económicas moderadas, le permitiría -a dicha burocracia- fortalecer el control de sus bases y al propio gobierno le proporcionaría una base de apoyo para negociar algunas re

formas y recuperar además su legitimación deteriorada.

La política obrera del régimen pasado osciló entre las soluciones negociadas y la recurrencia -en última instancia- a la represión.

La estrategia del Estado, de recuperar las bases obreras y populares, consistió fundamentalmente en la integración de las masas populares en torno a la solución de reivindicaciones y estas, a su vez, servirían para evitar una desestabilización que perjudicara al proceso de acumulación.

Con esta modalidad, se toman medidas populistas dando solución -"formal" a algunas demandas incorporándolas al aparato, haciéndolas más controlables vía organismos oficiales, en donde se facilite la negociación de las demandas reales. Dentro de esta estrategia, se encuentra la prevención de demandas reales, mediatizándolas con políticas tendientes a dar solución a contradicciones secundarias, para evitar en lo posible, conflictos peligrosos entre las clases antagónicas. Esta conciliación se efectúa mediante corporaciones y organizaciones, que resultan ser elementos necesarios para regular el conflicto de clase y para hacer más eficaces los mecanismos de control político del Estado.

b. - El Carácter Corporativo del Estado Mexicano

La creación de la Comisión Nacional Tripartita es un ejemplo claro de la acción corporativa del Estado. El corporativismo es una forma de organización política en donde conviven diferentes intereses de clase, donde el Estado impone un control autoritario y una ideología de conciliación de clases en los conflictos sociales. Por medio de esta opción política las clases sociales son integradas al aparato estatal; por ello organiza, incorpo-

ra y hace participar en organismos tripartitas a obreros y empresarios. - De esta manera el Estado reconoce e "institucionaliza" la lucha de los trabajadores -a través de la burocracia sindical- incorporándolos mediante esos organismos tripartitas.

La aparición de la Comisión Nacional Tripartita tiene como objetivo mediatizar la lucha de clases y el movimiento obrero. Esto se debe a - que en el seno de la Comisión la representación de los distintos factores - de la producción tiene la misma importancia; como si el trabajo y el capital tuvieran los mismos intereses o representaran intereses coincidentes.

Los coqueteos que en el principio del régimen de Echeverría se tuvieron con el sindicalismo independiente, se terminaron con el carácter - sectorial del gobierno y corporativo del Estado. Esto se explica por dos hechos originados por la creación de esa Comisión: a) se impiden las organizaciones obreras autónomas, ya que los obreros se encuentran representados y participando en el proceso político y de decisiones importantes, a través del sindicalismo oficial dentro del proceso tripartidista, y b) se legitima e institucionaliza la intervención de los empresarios en el proceso de - decisión política y económica.

c. - Incidencia del Sector Privado de la Construcción y de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) en la Política de Vivienda del Estado.

El sector de la construcción (11) en México, surge íntimamente vinculado a las políticas de inversión estatal, las cuales cambian de carácter en función fundamental de la coyuntura internacional.

Es esta relación entre el sector de la construcción y el Estado, la que definirá el carácter de la acumulación del capital vinculado a la construcción, y por ende, el carácter del patrón de dominación (12).

El desarrollo de la construcción en México, se puede analizar mediante las siguientes tres etapas. (13)

Primera Etapa: Desde los años posrevolucionarios hasta el auge de la industria; 1940-1950.

Los gobiernos, particularmente el de Cárdenas, impulsan la inversión pública en obras de infraestructura.

Es en esta época en la cual los países latinoamericanos comienzan un desarrollo capitalista industrial, debido principalmente a la crisis de las importaciones manufactureras que se explica por la crisis de producción en los países centrales.

En esta época se define un nuevo modelo de desarrollo, y cómo este modelo afecta la estructura de clases y el carácter del Estado. La burguesía naciente se orienta hacia un mercado interno estrecho, pero suficiente, y su surgimiento se encuentra vinculado a una política distributiva del Estado hacia nuevas capas sociales que acceden al mercado y que en esta medida empiezan a ser cooptadas por el sistema dominante.

El aparato asistencial del Estado se amplía y se fortalece. En este proceso, el Estado cumple un papel contradictorio en la lucha de clases: por un lado, debe garantizar los intereses de acumulación de la clase dominante; y por otro lado debe garantizar condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto de aquella incorporada a la producción social, -

como del conjunto de capas que en la medida que presionan por mejores condiciones de vida, sin una respuesta institucional, amenazan con romper la estabilidad del sistema.

En este periodo se establecen las pautas generales para el desarrollo del proceso productivo de la construcción, en estrecha dependencia con la inversión estatal.

Segunda Etapa: Desde mediados de la década 1940-50 hasta 1960.

Durante esta etapa, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, surge Estados Unidos como potencia económica ; debido al aprovechamiento de su complejo militar-industrial y a la destrucción de la economía en Alemania, Inglaterra, Japón y Francia. Estados Unidos está en condiciones de exportar capital orientándolo hacia la industria, especialmente a aquellas ramas que requieren de mayor composición orgánica de capital (bienes durables).

En México, en la medida que se consolida el proceso de industrialización, el sector de la construcción también adquiere mayor importancia en la economía. La urbanización acelerada del periodo 1940-1950 permite que la industria de la construcción contribuya a una parte importante del producto nacional; principalmente el primer año del régimen alemanista (1947), en el cual, por primera vez, se orienta la inversión pública a la construcción habitacional.

El fomento de la construcción va conformando una nueva fracción de la burguesía que poco a poco comprende la necesidad de unificar sus intereses y coordinar sus iniciativas. Es así, como al final del sexenio de Miguel Alemán se funda la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción,

por medio de la cual el conjunto del sector de la construcción se organiza institucionalmente para la gestión de sus intereses, con la tendencia de implementar una estrategia que acreciente su poder económico a través de la construcción; estrategia que sigue la racionalidad de acumulación del sector que se vá conformando como hegemónico en el bloque de poder de la organización gremial.

Poco a poco se va institucionalizando la relación entre el Estado y la CNIC como representante de los intereses del sector de la construcción, o más precisamente, de su sector hegemónico.

Tercera Etapa; Desde 1960 a 1970

Esta etapa refleja una penetración cada vez mayor del capital extranjero en la industria nacional, siguiendo la estrategia monopólica de las multinacionales que buscan el control directo y efectivo de las economías nacionales.

Se produce una estrecha relación en la gestión del Estado y los intereses del capital monopolista nacional y extranjero.

También se nota una agudización de las contradicciones, cuyas manifestaciones son: el desempleo, creciente desigualdad social, deterioro de las condiciones de vida en el campo, rápida urbanización y su correlato: deficiencias de vivienda, servicios y equipamientos. Esta situación requiere de una intervención cada vez más fuerte del Estado, y por lo tanto el fortalecimiento de su rol político. Se sabe que en éste periodo aumentan las inversiones públicas, sobre todo para crear la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial y también para la producción de medios

de consumo colectivo.

El sector privado de la construcción comienza a cumplir un papel importante en la ejecución de las obras financiadas por el Estado, también como fuente de trabajo de un ejercito de reserva de fuerza de trabajo, que aumenta paulatinamente como producto de las corrientes migratorias hacia las grandes ciudades, sobre todo hacia el D. F.

El sector privado de la construcción se convierte en gran impulso de la planificación y programación estatal.

En el periodo de Adolfo López Mateos el gasto público en obras de beneficio social se incrementa en forma sin precedente. Por primera vez la vivienda toma un papel significativo dentro de las inversiones públicas. El gobierno de este sexenio impulsa sus propias inversiones en la habitación y, adicionalmente, promueve inversiones con la banca privada mediante el Programa Financiero de Vivienda, iniciado en 1964.

En el siguiente sexenio, el de Gustavo Díaz Ordáz, se reduce el ritmo de crecimiento de las inversiones públicas, pero se aumentan notablemente las inversiones privadas en la construcción. Debido a esto se produce un incremento de empresas constructoras: Para 1970 existen 3440 contratistas registrados en la CNIC, comparados con 587 en 1950. Entre 1960 y 1970, la contribución porcentual de la Industria de la construcción al producto interno bruto sube del 4.1% al 5.1%, y los sectores que producen los insumos para la construcción demuestran un crecimiento parecido.

Sin embargo la estructura interna de la industria de la construcción, respecto a su composición de capital, no cambia sustancialmente. Las con

diciones imperantes permiten a esta industria dar empleo a un gran número de trabajadores no calificados y mantener una alta tasa de explotación; por ello, conserva su carácter peculiar en cuanto a su lenta acumulación y baja composición de capital, atributos que implican una dependencia extraordinaria de inversiones de otros sectores, sobre todo del Estado. Pero estas mismas características de la industria, también la ubican en una posición favorecida dentro de la economía, puesto que se le conceden tratos especiales respecto a programas de inversiones, financiamiento de la producción, concesiones fiscales, etc.

En otras palabras, el éxito de la industria de la construcción está asegurado precisamente por su carácter global de "sector atrasado", siendo su modernización limitada a las empresas monopolísticas que pueden aprovechar los programas de construcción masiva de obras públicas.

Notas del capítulo IV.

- 1). - A. Tecla. Metodología en las Ciencias Sociales. Col. Ciencias Sociales 2a. Ed. México, D.F., 1978 p. 225.
- 2). - IDEM.
- 3). - S. Magri. "Necesidades Sociales y Política Habitacional del Estado", en Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual. Ed. - Grijalbo. Col. Teoría y Praxis. Trad. C. Castro. México D.F., 1975. pp. 144-145.
- 4). - F. Engels. La cuestión de la Vivienda. Ed. Fondo de Cultura Popular. Trad. Marroquín. México D.F., s/f p 21.
- 5). - S. Magri. OP CIT. p. 143.
- 6). - F. Engels. OP CIT pp 24-55
- 7). - F. Engels. OP CIT. p 90
- 8). - Política Habitacional del Gobierno Popular, Programa 1972. - Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile, 1972. p. 12.
- 9). - Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI). Investigación sobre Vivienda. Vol. II : La producción de Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México D.F., 1977. pp. 19-19.
- 10). - Equipo de Sociología Urbana. Significación Social de la Política de Vivienda en México: El Caso del INFONAVIT. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México, D. F., Noviembre de 1976. Fotocopiado.
- 11). - Sector de la Construcción es al mismo tiempo el sistema eco

nómico de la construcción y frente de la construcción. Por sistema económico de la construcción se entiende el proceso económico específico de producción y distribución, tanto de medios de consumo colectivos (gestionados por el Estado) como individuales (transados en el mercado), para la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, servicios etc.); como de obras de infraestructura (caminos, puentes, aeropuertos, etc.) que corresponden a medios de producción considerados en sentido amplio o condiciones materiales para el proceso productivo (capital fijo) o para el proceso de intercambio.

El frente de la construcción es el concepto que se refiere al análisis de las prácticas sociales y de los agentes concretos definidos por las fracciones del capital en sector de la construcción en sus diferentes fases.

(12). - Patrón de dominación es la organización de poder resultante del control del conjunto de fases del proceso económico orientado a la producción de medios de consumo y /u obras de infraestructura. En la medida que se conforma un patrón de dominación, la realización de los intereses específicos de las fracciones de clase involucradas, se reflejará en la orientación de la planificación económica general del Estado, y particularmente, en la planificación urbana, en una institucionalidad favorable a los intereses de acumulación de capital destinado a construcción, en un sistema de financiamiento que garantice programas de largo alcance y permita la innovación tecnológica en una representatividad favorable a nivel del aparato del Estado, en un sistema legal favorable a los intereses del capital y en un marco normativo y aparatos ideológicos que promuevan los patrones

y la organización social del consumo y de la producción, concordantes con la racionalidad del capital.

13). - Los investigadores del Equipo de Sociología Urbana se basaron en las etapas analizadas en: COPEVI. "La producción de Vivienda en México". Estudio de los Factores que Determinan las Formas Habitacionales en la zona Metropolitana de la Ciudad de México. México D.F., Marzo de 1976.

V. - HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION.

Para elaborar el cuerpo de hipótesis que guían este trabajo, se han tomado en consideración los siguientes elementos.

1. - El planteamiento del problema y la interrogante básica que de ahí se deriva: ¿ Cuáles son los factores de orden económico, político y social que han impedido el financiamiento de vivienda en el predio que adquirió el Fovissste en Tetelco?

2. - Los objetivos a lograr; entre los cuales destaca el analizar las características esenciales de la política habitacional del Estado, a través de uno de sus mecanismos político-financiero y de un caso específico de asentamiento humano semi-rural del Area Metropolitana del Distrito Federal.

3. - Los conceptos sustantivos del marco teórico de la investigación, que permite extraer tres suposiciones básicas acerca del comportamiento operativo del Fovissste, a saber:

- Se trata de una institución que funciona casi absolutamente dentro de la dinámica de una economía capitalista y dependiente.
- La estructura del Fovissste refleja las características y contradicciones de esa economía.
- Todo esto lleva a una política operativa errónea, de control socio-político y contra los intereses de los trabajadores.

4. - Finalmente, las hipótesis obedecen también al criterio metodológico utilizado para su formulación y manejo. (Ver observaciones al respec

to en el Capítulo III).

Hipótesis General.

El carácter de la actual política habitacional del Estado Mexicano, - que propicia el control político de los trabajadores, cancela la posibilidad - de que la población de bajos recursos participe -de acuerdo a sus condicio nes socioeconómicas y necesidades de vivienda- en el diseño y ejecución - de los programas habitacionales. Simultáneamente, el sector privado de la construcción ha incidido fuertemente para que dicha política tienda más ha - cia la producción de vivienda con base en la lógica capitalista de la ganan - cia, y menos hacia la satisfacción de la demanda derivada de la necesidad social de la habitación.

Hipótesis de Trabajo.

A. - Acerca de la política Habitacional del Estado.

A1. - En el diseño, desarrollo y culminación de los programas de vivienda promovidos por el Estado, concretamente en los que realiza el Fovissste, prácticamente no participa la población de bajos recursos -que es la gran mayoría de los derechohabientes- debido fundamentalmente a los dos siguientes hechos:

a. - Como antes se mencionó, a la existencia de una dependencia externa creciente, que se manifiesta entre otras formas por medio de:

- La penetración indiscriminada de tecnología que no es adecuada a las condiciones de nuestro país, sino propia de realidades diferentes que - se dan en los países altamente desarrollados. En el caso que nos ocupa, -

esa penetración se refleja constantemente en el tipo y costo de los materiales y elementos de construcción utilizados en la construcción que, a su vez, condicionan en gran medida la estructura, el diseño y el costo de las casas habitación.

- La presencia de una estructura de importaciones orientada a satisfacer la demanda de los grupos de altos ingresos.

b. - Al carácter que la política habitacional del Estado imprimió al Fovissste desde su creación, principalmente en cuanto a:

- Los fundamentos legales y organizativos de la institución, que impiden que la población beneficiaria participe directamente en los programas de vivienda.

- El desinterés institucional por conocer a fondo los patrones habitacionales y las necesidades de vivienda de dicha población.

- La intervención de los representantes sindicales de los trabajadores en las decisiones institucionales. Desarrollar el tipo de intervención.

A2. - El Fovissste poco ha orientado sus acciones hacia la atención prioritaria de la problemática de vivienda de los trabajadores federales que habitan en zonas semirurales como Tetelco, debido fundamentalmente a:

- La política operativa del organismo, que tiende a la realización de programas de vivienda de acuerdo a los marcos que imponen las leyes del sistema capitalista; por ejemplo, dentro de la mancha urbana de las grandes ciudades del país, donde se ubican los grandes núcleos de población y gran cantidad de servicios públicos, y no en los poblados periféricos y semirurales de dichas ciudades, donde no son propicias las condiciones para la

inversión que busca la ganancia del capital.

- La relativamente baja capacidad financiera de la institución, que le impide ejecutar programas de vivienda en todos los asentamientos del país donde residen trabajadores federales.

A3. - Las fallas de la operación institucional que han provocado: a) - la compra de un predio en un poblado semi-rural y periférico del D. F., y - b) la inexistencia -cinco años después- de un programa de vivienda en ese mismo lugar, se explican principalmente por:

- La discontinuidad administrativa del organismo.

- El proceso específico que se sigue internamente para decidir los programas.

- Las deficiencias de la planeación institucional.

B. - Acerca de la población

B1. - El carácter semi-rural de la población de la zona de Tetelco; su correspondiente poca fuerza económica y política; así como la relativa gran distancia con respecto a los centros de trabajo, han provocado en materia habitacional;

- Una pobre atención estatal a las necesidades y demandas de vivienda y servicios.

- Que las condiciones físicas y ambientales de habitabilidad sean, desde un punto de vista "urbano", altamente deficitarias.

- Que paulatinamente se esté cambiando el significado original de la solución habitacional de la zona, impactada crecientemente por los patrones de vivienda de la gran ciudad.

B2. - La población asentada en la zona de Tetelco emplea mecanismos de solución a la vivienda que son determinados por:

- Sus actuales condiciones de existencia.
- Hábitos y costumbres de indole comunitario y rural, aplicados de crecientemente durante el proceso de construcción de la vivienda.
- La casi nula intervención de algún instrumento de la actual política habitacional del Estado.

B3. - La inmensa mayoría de los habitantes de la zona estudiada emplea el mecanismo denominado autoconstrucción de vivienda, debido principalmente a:

- Que su baja capacidad económica no permite el uso de otro mecanismo.
- Que la organización socioeconómica y tradicional estimula esta forma de producción de habitaciones.

B4. - Una parte de la población de la zona de Tetelco, concretamente el grupo de trabajadores federales que ahí reside y trabaja, ha sido obligado -en los últimos cinco años- a satisfacer sus necesidades habitacionales utilizando los mismos mecanismos que el resto de los habitantes, debido fundamentalmente a:

- La falta de información y participación de esos trabajadores, en los programas habitacionales planeados para ellos.
- Que la estructura sindical prevaleciente impide o limita la organización de los trabajadores en función de sus verdaderas necesidades.
- La escasa tendencia hacia la organización socio-política fuera de los cánones oficiales establecidos.

VI. - RESULTADOS GENERALES DE LA INVESTIGACION.

El análisis de los resultados se presenta en dos grandes apartados. El primero se refiere al mecanismo legal y operativo que emplea el FOVISSSTE -instrumento de la política de vivienda del Estado- durante la atención a los trabajadores demandantes de vivienda. La segunda parte es acerca de las principales características de solución habitacional, que la población de bajos recursos y semi-rural del D. F. -en este caso los habitantes de la zona de Tetelco- efectúan ante sus necesidades de vivienda.

VI. 1. - El Fovissste: Una forma concreta de la producción estatal de vivienda en México.

Esta primera parte da a conocer los resultados del análisis de diversos documentos, internos y de difusión, del organismo. (1)

La información se presenta en tres secciones. Inicialmente se mencionan algunas características del organismo, tales como su origen y objetivos. Después se describe el proceso formal que se ha seguido para elaborar y ejecutar las decisiones; para este efecto se mencionan, tanto la estructura legal en que se apoya la operación como los principales elementos de los procedimientos que formalmente producen los programas. Finalmente, se ofrecen los aspectos sobresalientes que enmarcan el sistema de planeación dentro de la institución.

A. - Principales Características del Fovissste.

Origen Jurídico.

Los textos jurídicos que dan base a este organismo descentralizado del sector público son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de Febrero de 1917).
- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional. (29 de Diciembre de 1963).
- La reforma al inciso f) de la fracción IX del apartado B del Artículo 123 Constitucional. (11 de Noviembre de 1972).
- Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (28 de Diciembre de 1972).

Oficialmente, el Fovissste nace con la publicación de este último Decreto. Sus operaciones formales se inician en Marzo de 1973.

Objetivos y Facultades.

La Ley que le dió origen señala al organismo sus objetivos y facultades de la siguiente manera.

"El Fondo de la Vivienda ... tiene por objeto:

- I. - Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita

a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a). - La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas...
- b). - La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
- c). - El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

II. - Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y...

(2)

Aspectos Sociales.

Poco después de su nacimiento, el organismo estableció y difundió sus tesis sociales respecto al problema de la vivienda y del desarrollo urbano. En seguida se presenta una síntesis de tales aspectos, los cuales empezaron a darse a conocer en forma oficial, aproximadamente un año después de iniciadas las operaciones formales. (3)

"La importancia de la vivienda es indiscutible, por lo que es de necesidad imperiosa atacarlo (sic) con enfoques que abarquen tanto la rehabilitación y regeneración de las viviendas existentes, dotandoles de los servicios indispensables, así como con la construcción de nuevas unidades que satisfagan todos los requisitos de habitabilidad, pues la vivienda debe estar hecha a la medida del hombre, ya que en ella pasa más de la mitad de su vida,

"Se toma en consideración que la construcción de viviendas, por sí sola, no resuelve el problema habitacional de un país, por ser la consecuencia inmediata de las condiciones de su desarrollo económico, político y social, tendremos que concluir que para su solución integral se deben introducir principios jurídicos apropiados y adoptar criterios revolucionarios en materia de política económica, estableciendo además normas de desarrollo armónico y coordinado entre vivienda y urbe, en función tanto de la presión demográfica como de los incrementos futuros en el ingreso de la población.

"Un aspecto de la mayor importancia en el estudio del desarrollo de las urbes, es el de la población. Se deben investigar y conocer los diversos elementos que la integran; las clases sociales; el trabajo y el capital en que se funda la existencia de esas clases; se debe conocer a la sociedad en su específico modo de ser, en sus relaciones de producción, en sus vínculos sociales y políticos, en toda su concreción histórica...

"Podemos afirmar que la vivienda es más un bien de producción que de consumo. Ha sido concebida alternativamente como un resultado y como una causa del desarrollo económico. La veracidad de ambas tesis radica sólo en la diferencia de perspectiva histórica que se adopte. Es efecto en los países altamente desarrollados. En donde las capacidades de ingreso de sus habitantes les permite por ellos mismos hacer frente a esta necesidad, y es causa o puede serla en países subdesarrollados o de desarrollo incipiente...

"El problema de la vivienda también está íntimamente relacionado con la distribución del ingreso nacional, y no sólo a la simple elevación -- del mismo, por lo que se impone propiciar su redistribución en forma más equitativa, como elemento básico para facilitar la obtención de casas y evitar que el problema habitacional se agudice todavía más.

"El campo de la vivienda era de muy antiguo de la competencia de la iniciativa privada; pero como nada de lo que afecta al hombre le es ajeno al Estado, y las continuas luchas sociales han llevado al derecho a dejar -- de representar el interés de unos pocos para convertirse en defensor de las mayorías; el Estado de derecho ha adquirido las funciones para intervenir - y encarar los problemas fundamentales de la alimentación, el vestido y la - casa habitación.

"El principio básico a seguir es la coordinación, con un criterio - político que estreche voluntades, para que los hombres de empresas se unan a los sindicatos, para que unos y otros reciban el asesoramiento técnico de las autoridades, para que se organicen cooperativas mixtas y se integren - patronatos en los que esten representados todos los sectores sociales . . . - para que las opiniones del empresario, del obrero, del burócrata, del campesino, del técnico y de las autoridades se unifiquen para determinar los - cambios que deben seguir.

"En estas condiciones nuestro gobierno interviene, en combinación con los sectores privados, en el campo de la vivienda por su función social,

para mantener la estabilidad política y para que el gasto en vivienda actúe como un eficaz promotor de inversiones y coadyuve a romper el círculo vicioso que otrora encadenaba a la economía."

Aspectos Financieros.

El Fovissste constituye sus recursos financieros, fundamentalmente, con las aportaciones que efectúan los organismos públicos por el 5% del sueldo o salario básico de los trabajadores. Esto significa que se opera un fondo solidario que se integra, a nombre de los trabajadores, — por parte de las entidades públicas donde prestan sus servicios; por lo tanto, no es ahorro obligatorio ni reducción al sueldo.

Los depósitos de los trabajadores están exentos de todo impuesto y no generan intereses; sin embargo esta modalidad del 5% no tiene por objeto estimular el ahorro, puesto que la aportación de los organismos sí tiene carácter obligatorio y es, obviamente, a cargo del Estado; quien lo suministra al Fondo gracias a la captación fiscal que hace, sobre todo del impuesto sobre la renta.

Los trabajadores que tienen derecho a solicitar y obtener crédito para vivienda son aquellos que se encuentran bajo el régimen jurídico de la Ley del Issste.

La amortización de los créditos otorgados se realiza por medio del sistema de "Pago creciente", con un pago mensual inicial del 30% del sueldo y sobresueldo del trabajador. Dicho sistema implica que el monto-

de la amortización mensual se incrementa anualmente en la misma proporción que el sueldo mínimo oficial.

Los plazos de amortización del crédito varían entre 10 y 20 años. La tasa de interés es igual al 4% anual efectivo sobre saldos insolutos, -- con capitalización cada 6 meses. No existe enganche ni otros cargos financieros.

La Junta Directiva del Issste determina los montos máximos de los créditos que se otorguen con base en: a) el sueldo mensual de los trabajadores solicitantes; b) la protección a tales créditos; c) los precios -- máximos de venta de las habitaciones, cuya adquisición o construcción -- pueda ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al Fondo.

Los depósitos hechos a nombre de cada trabajador, se deben devolver en caso de que ocurra cualquiera de las siguientes circunstancias, con la condición de que no se haya recibido crédito alguno:

- Cuando tienen 10 años de depósitos a su favor, siempre y cuando siga trabajando al servicio del Estado.
- Cuando deje de prestar sus servicios al Estado.
- Cuando se jubila o pensiona.
- Cuando el trabajador fallece, el monto de los depósitos se entrega a los beneficiarios.

Aspectos Técnicos. (Arquitectónicos y urbanísticos).

Los programas de financiamiento y construcción de conjuntos habitacionales, son establecidos y aplicados de acuerdo con el sistema habi-

tual de producción de vivienda que sigue la lógica capitalista. Por ello, - la institución coordina la producción de vivienda de tipo comercial-aunque siempre se argumenta que es de tipo "social"-, adecuada a los requisitos de las técnicas de construcción actuales, y apegada tanto a los reglamentos de construcción como a los aspectos jurídicos que norman todo el proceso, desde la compra de la tierra hasta la adjudicación de la vivienda -- por medio del otorgamiento del crédito.

Oficialmente, el organismo ejecuta las siguientes operaciones de carácter arquitectónico, ingenieril y urbanístico que dan lugar a los programas de vivienda.

- Estudia y determina los terrenos adecuados para ser adquiridos, y en los cuales se van a asentar los conjuntos habitacionales de los trabajadores.
- Selecciona a profesionales, contratistas constructores, proveedores y otros integrantes del ramo de la construcción, a fin de que participen, tanto en la elaboración y desarrollo de proyectos como en la ejecución de las obras.
- Generalmente, se solicita la elaboración externa de los proyectos arquitectónico, estructural, urbanístico, de mobiliario urbano, etc., que cada uno de los conjuntos habitacionales requiere. Para ello, contrata a diversos profesionistas, que a nivel individual o en empresas organizadas, generan proyectos y diseños conforme a la tradición de los contratistas medianos del país, cuya tendencia generalizada es la creación de vivienda -

típicamente comercial -por su diseño, estructura y costo- dirigida a las clases medias del centro del país. (4)

- Elabora el estudio de costos y presupuestos de los proyectos - que resultan de la actividad anterior. Con esto se obtienen: el monto total de inversión en cada programa, incluido el costo - de la tierra; la base arquitectónico-financiera que servirá para seleccionar a los contratistas apropiados, tanto para la urbanización del terreno como para la construcción.
- Una vez que se tiene el proyecto completo de cada programa, - la Comisión Ejecutiva debe conocerlo y aprobarlo. Además, pa - ra el caso de los programas en el interior del país, el Comité - Coordinador de la FSTSE de cada localidad respectiva, también debe conocer el conjunto de detalles técnicos -y aprobarlos- que integran las viviendas próximas a financiarse.
- El organismo contrata a las compañías de técnicos y construc - tores necesarias para la realización de las obras. Es importan - te señalar que el primero de los requisitos que deben cumplir -- esos técnicos y constructores es tener registro en la Cámara -- Nacional de la Industria de la Construcción.
- Finalmente, También contrata a las compañías necesarias para la supervisión y coordinación de las obras.

B. - El Proceso Formal de la Elaboración y Aplicación de las Decisiones.

Esta sección esta constituida por una breve panorámica de la es-

estructura formal de organización que el Fovissste ha empleado - y emplea- actualmente- para efectuar su operación básica.

La Estructura Legal de la Institución.

Las diversas autoridades, que han administrado y operado el Fondo de la Vivienda desde su nacimiento en 1972 hasta la fecha, plantearon y aplicaron distintas estructuras organizativas y poco variados procedimientos de trabajo. Se puede afirmar que dichas estructuras y procedimientos guardan, en esencia, el mismo carácter original que le imprimió la Ley - que produjo su funcionamiento. Esto se explica si se observan las características específicas de la institución en los siguientes aspectos: a) atiende a un sector de población concreto y bastante homogéneo, que representa - una demanda de vivienda efectiva y permanente; b) administra un fondo de recursos monetarios creciente y relativamente grande, conformado principalmente por el citado 5%; y c) desde el principio, coordina un proceso de construcción apegado a las normas que dicta la lógica capitalista de la ganancia.

Desde los primeros meses de funcionamiento, las estructuras de organización implantadas y las políticas operativas han respetado y consolidado esas características; tal como lo demuestra el apoyo gradual que se ha dado a las actividades constructivas por parte de las autoridades responsables.

La Junta Directiva del Issste.

Incluyendo al Director General como Presidente, esta Junta se inte-

tegra por Consejeros designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Respecto al Fondo de la Vivienda la Junta tiene, entre otras, las siguientes facultades. (5)

- Examinar y en su caso aprobar, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento anuales del Fondo;
- Examinar y en su caso aprobar, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo;
- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo;
- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo;
- Vigilar que los créditos y financiamientos que se otorgan se destinen a los fines para los que fueron concebidos.

La Comisión Ejecutiva del Fovissste.

Es el órgano de gobierno del Issste para la operación del Fondo de la Vivienda.

Originalmente estuvo integrada por cinco Vocales: dos Vocales propietarios representantes del Gobierno Federal, a través de la SHCP; dos Vocales propietarios representantes de los trabajadores, a través de la FSTSE; y un Vocal Ejecutivo. Por cada uno de los Vocales propietario ha

bfa un Suplente.

Actualmente, además de los anteriores, la Comisión está integrada con otros Vocales, también propietarios y suplentes, representantes de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Programación y Presupuesto.

Las siguientes son algunas de las principales funciones de la Comisión Ejecutiva. (6)

- Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y los financiamientos del Fondo;

- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulado por el Vocal Ejecutivo.

- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos.

Se puede observar que la Comisión Ejecutiva administra recursos que son propiedad de los trabajadores; que sus actividades están determinadas dentro del gobierno del Issste; y que mantiene una posición de dependencia respecto de la Junta Directiva.

El Vocal Ejecutivo.

Este Vocal juega un papel central en el desarrollo de la institución. Puede decirse que sus funciones representan el punto clave de unión entre la estructura legal superior del Fondo -la Junta Directiva y la Comisión E-

Ejecutiva - y la estructura orgánica que integra al equipo técnico del Vocal Ejecutivo, es decir, las Direcciones operativas que atienden los aspectos sociales, financieros, técnicos y administrativos del otorgamiento de los créditos.

En las reuniones de trabajo que realiza la Comisión Ejecutiva participa el Vocal Ejecutivo con voz, pero sin voto. El objeto de esto depende del nexo que le corresponde en razón de que él es, a su vez, el ejecutor - de las resoluciones de la propia Comisión; tal como lo es el Director General del Issste de las de la Junta Directiva. (7)

El Vocal Ejecutivo tiene como funciones principales las siguientes:

- Presentar a la Comisión Ejecutiva los estados financieros y el informe de actividades;
- Presentar a la Comisión Ejecutiva los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos;
- Presentar a la Comisión ejecutiva para su consideración y, en su caso, aprobación los proyectos concretos de financiamiento.

Los Organos de Vigilancia.

Adicionalmente a su dependencia de la Junta Directiva, se ejerce una vigilancia sobre las actividades de la Comisión Ejecutiva que compete a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la SHCP. Dicha vigilancia es regulada por las normas genéricas de las instituciones de crédito; lo cual involucra los recursos del Fondo a los del Sistema Bancario Nacional.

Las normas del banco de México inciden dentro del movimiento del

Fondo, ya que los recursos no aplicados se deben conservar en esta institución para fines de inversión provisional; con objeto de someterlos a condiciones iguales a las que rigen para todos los recursos bancarios no afectos a movimientos de crédito circulante.

Los Sistemas Operativos del Fovissste.

La operación institucional está enmarcada, fundamentalmente, por tres grandes sistemas: El sistema de las aportaciones del 5% y la recuperación de los créditos; El de financiamiento de obra; y el sistema de adjudicación de vivienda financiada en conjunto habitacional y otorgamiento de créditos denominados "unitarios" (8)

Aunque no son los únicos con los que se funciona y siempre han sido objeto de variaciones operativas, se puede afirmar que representan la base permanente de los procedimientos de trabajo y de las diversas estructuras de organización que ha tenido el organismo.

a. - El sistema de las aportaciones se ocupa de la captación de los recursos financieros. Se realiza al acumular el 5% de los sueldos básicos mensuales de los trabajadores, y mediante las amortizaciones de los créditos otorgados.

Es evidente la importancia de éste mecanismo, puesto que con base en la relativa gran acumulación de capital que de esta manera se produce, se da la posibilidad de generar masivamente vivienda.

b. - Con el sistema de financiamiento de obra se aplica la mayor parte de los recursos del Fondo, aproximadamente el 80% del total.

Se incluyen aquí otros tres factores fundamentales de la operación: la coordinación y financiamiento de conjuntos habitacionales nuevos; la adquisición de ese tipo de conjuntos previamente construidos por tercera per sonas o instituciones; y la adquisición de predios que conformarán la reser va ter ritorial.

c. - A través del sistema de adjudicación de vivienda y otorgamiento de créditos unitarios, se realiza la distribución del producto "elaborado" por la institución: de los créditos para vivienda.

De hecho, durante la aplicación del sistema se observa la situación en que los trabajadores se relacionan directamente con la institución, demandando la satisfacción de sus necesidades habitacionales.

La relación, o enfrentamiento ya mediatizado, entre el trabajo y el capital, llega durante este momento a convertirse en una negociación simple e individual entre ambas partes, que terminará, casi siempre, cuando el trabajador amortice a la institución el crédito obtenido.

Los Elementos Principales de la Planeación Institucional.

El Fovissste ha desarrollado diversos grupos internos de trabajo, - cuya finalidad básica ha sido la de establecer los planes y programas por - realizar.

Inicialmente se creó el llamado Comité Dictaminador de Inversión - Financiamiento, en cuyo seno se delinearon los programas de los primeros cuatro años de operación. Más tarde, exigidos por la Reforma de la - Administración Pública Federal, este Comité fue sustituido por la Comisión

Interna de Administración y Programación (CIDAP).

La CIDAP del Fovissste está integrada por los jefes de area, es decir, por los directores y jefes de Unidad; los cuales intervienen en las sesiones de trabajo apoyando sus respectivas tareas en el equipo técnico que se encuentra bajo su responsabilidad.

Dentro de este órgano se ve nuevamente el papel importante y central, que juega el Vocal Ejecutivo en el proceso de la elaboración de las decisiones. Siendo el presidente de la CIDAP tiene una doble tarea principal; Por un lado, debe poder conciliar, aprovechar y coordinar los diversos intereses económicos, políticos y operativos de cada una de las areas, agrupando unitariamente los proyectos específicos que surgen en cada una de ellas, de tal manera que se integren los distintos aspectos en un sólo programa. Por otro lado, una vez que este órgano termina la elaboración de una decisión, antes de poder aplicarla, el Vocal ejecutivo está obligado a explicar a los miembros de la Comisión Ejecutiva el origen, la orientación y utilidad de tal decisión o programa. En este caso, la labor del Vocal Ejecutivo termina cuando la Comisión aprueba la ejecución del programa.

El Principio Básico de Planeación.

Con el fin de normar la toma de decisiones de los programas a realizar, el equipo técnico del Fondo ha elaborado un instrumento denominado "Marco Social de Referencia Para la Operación del Fovissste", el cual se utiliza durante las sesiones de trabajo de la CIDAP y cuando se planean nuevos programas.

Constituido principalmente por aspectos sociales de la población de rechobiente, dicho instrumento señala lineamientos y políticas particulares sobre las modalidades de operación en las diversas ciudades que integran el territorio nacional.

Uno de sus principales postulados indica que el problema de la vivienda es -en parte- resultado del crecimiento acelerado que ha provocado un rápido proceso de urbanización, concentrando las presiones demográficas sobre áreas relativamente pequeñas del territorio disponible, encareciendo el precio de la tierra y los costos de construcción y elevando las rentas de las viviendas disponibles.

Por lo tanto, señala el Marco, el problema debe atacarse prioritariamente en los núcleos urbanos del país donde sea mayor la presión demográfica.

La concentración de los trabajadores federales en las ciudades es -todavía más acentuada -se afirma en el documento-, por tanto la acción del Fondo se puede concentrar en los sistemas de núcleos urbanos del país, en las grandes ciudades.

Otra importante premisa que se indica, es la relativa a la clasificación de esas ciudades de acuerdo con la operación del Fovissste. La determinación de las localidades, y la modalidad de acción en ellas, se obtiene relacionando dos características que presenta cada ciudad: "la presión demográfica", representada por el número de habitantes ; y "la presión política", revelada a través del número de trabajadores al servicio del Estado. La aplicación combinada de estos dos atributos, produce cuatro categorías

de localidades:

Categoría A. - Son las capitales de Estado y las ciudades -no capitales de Estado- que reúnen simultáneamente las siguientes características: tener 100,000 habitantes o más y 2,000 trabajadores federales o más, entre los habitantes de la ciudad.

Categoría B. - Reúnen las siguientes características: tener 50,000 habitantes o más; tener más de 1,000 trabajadores federales entre los habitantes de la ciudad, y no estar incluidas en la Categoría A.

Categoría C. - Reúnen las siguientes características: aglutinar regionalmente (10) a 500 trabajadores federales o más, y no estar incluidas en las dos categorías anteriores.

Categoría D. - Otras localidades donde habitan trabajadores al servicio del Estado y exista Comité Coordinador FSTSE.

El Marco Social sugiere que en las localidades A y B se deben coordinar programas de vivienda en conjunto, en la medida en que la distribución proporcional de los recursos lo permita; se recomienda también la asignación de créditos unitarios en esas ciudades. En las ciudades con categoría C y D, se recomienda no financiar conjuntos habitacionales, salvo en casos de excepción. La demanda se debe atender, en estas ciudades, a través de créditos unitarios.

Después de categorizar las ciudades, se procede a asignar una "calificación Social" para obtener el número y monto de créditos a distribuir en ellas. Para ello, se relacionan los recursos existentes con las siguien-

tes variables particulares de cada localidad: a) el tamaño poblacional actualizado, b) el número de trabajadores federales, c) la tasa anual de crecimiento demográfico y d) la demanda de crédito al Fovissste.

Por medio de esto, se plantea, a nivel de sugerencia, la distribución de créditos que el organismo debe realizar, en un determinado lapso en las localidades categorizadas.

El Marco Teórico Institucional.

La institución ha estructurado un pequeño cuerpo teórico acerca del problema habitacional. A partir de él se ha definido al conjunto habitacional como "módulo social de Vivienda". Teóricamente, el módulo social es un elemento eficaz y eficiente para solucionar el problema habitacional.

Esta nueva concepción tiene como punto de partida el hecho de considerar al conjunto habitacional como una forma útil y optimizable para producir masivamente vivienda. Además, es congruente con las peculiaridades de financiamiento, construcción, diseño y distribución que han sido determinadas por las políticas de vivienda del Estado.

Siempre en el nivel teórico, un conjunto de viviendas puede calificarse como módulo social si contiene los siguientes atributos.

Aspectos cuantitativos: En el Area Metropolitana del Distrito Federal, el módulo debe constar de 1, 500 viviendas como norma general. En el interior del País, el módulo básico cuenta con 300 viviendas. Excepcionalmente se acepta un minimodulo de 100 a 200 viviendas, que eventualmente puede ser la primera etapa de un módulo normal. El número de viviendas

es sólo indicativo, y debe ajustarse a las circunstancias del terreno disponible y a los programas financieros.

Aspectos cualitativos: El módulo debe estar dotado con el equipo y mobiliario urbano adecuados, entre otras cosas, para la convivencia y desarrollo comunitario.

En esencia, la tesis del módulo social de vivienda implica que se deben satisfacer, a través del medio ambiente construido, dos clases de necesidades de la población: (11)

a. - Necesidades Familiares a las que debe responder la casa.

Las necesidades fundamentales que el individuo y la familia tienen en relación con su alojamiento son: Subsistencia, Protección, Privacidad, Funcionalidad e Identidad Familiar.

- Subsistencia Familiar. - La casa debe constar con las instalaciones y servicios que garanticen la supervivencia y salud de la familia, como requisito indispensable para el desarrollo de los integrantes del núcleo familiar.

- Protección Familiar. - La casa debe garantizar la seguridad de sus moradores contra las inclemencias del clima, así como contra posibles robos o intrusión de extraños; dicha seguridad comprende dos aspectos: el físico (referido a las características estructurales de la casa y el legal (por lo que respecta a la tenencia o situación legal de la casa).

- Privacidad. - La construcción, disposición, orientación y materiales de la casa debe asegurar la tranquilidad y aislamiento de sus moradores, tanto del exterior (medio físico y social) como interiormente ; esta

privacidad debe ser acústica y visual.

- **Funcionalidad.** - Los espacios domésticos deben facilitar la realización de las actividades diarias o rutinarias de los diferentes miembros de la familia y de la familia como grupo.

- **Identidad Familiar.** - La casa ha de brindar a los integrantes de la familia, la satisfacción de ser ubicados y reconocidos socialmente por los demás (vecinos o extraños) y asimismo, debe expresar la personalidad y gusto de sus moradores.

b. - **Necesidades Sociales** a que debe responder el Módulo.

Las necesidades sociales del grupo o comunidad que reside en un medio habitacional son: Subsistencia, Seguridad Social, Identidad Social y oportunidades de Desarrollo.

- **Subsistencia.** - El medio habitacional debe contar con los elementos e instalaciones que garanticen la supervivencia y salud del grupo que en él reside.

- **Seguridad Social.** - Los habitantes de cualquier medio habitacional exigen que el ambiente donde viven, les proporcione seguridad y estabilidad física y emocional, tanto por el tipo de tenencia respecto a los bienes comunitarios (áreas comunes, instalaciones, equipo, etc.) como por sus características constructivas (arquitectónicas y urbanísticas) y sociales.

- **Identidad Social.** - El grupo que reside en un area habitacional, necesita encontrar en ella elementos y medios que lo identifiquen con el espacio habitado y con el grupo que lo ocupa; que lo ubiquen y signifiquen socialmente y, asimismo, que permitan a sus miembros sentirse parte integran-

te de una comunidad y participar en actividades colectivas.

- Oportunidades de Desarrollo. - El medio habitacional ha de ofrecer al grupo que ahí se asienta, los instrumentos y alicientes para que pueda progresar y desarrollarse como individuos, familias y grupo social.

C. - Las Deficiencias de la Operación Institucional.

Después de haber presentado los aspectos de orden legal y organizativo que sustentan la operación institucional, en seguida se ofrece una breve perspectiva de la problemática desarrollada en el Fovissste, que permitirá acercarse al conocimiento de los factores que causan las deficiencias de planeación surgidas en torno al caso de Tetelco. De acuerdo con los objetivos de la investigación, se eligieron sólo aquellos puntos de interés que destacan dicha problemática.

Descontinuidad Administrativa.

Se observan con claridad dos etapas en la administración del Fovissste. La primera, de 1973 a 1976, se caracteriza por una estabilidad operativa determinada fundamentalmente por dos hechos: a) el relativamente poco conocimiento que se tiene del organismo desde el exterior, principalmente por los representantes sindicales, y b) porque el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), creado un año antes que el Fovissste, sirve en parte como modelo para la aplicación de diversos mecanismos operativos, que en ambas instituciones son semejantes o iguales.

Las escasas interferencias externas y el ejemplo del Infonavit -tan-

to en aciertos como en errores- influyen mucho para que en el seno del Fo visste se genere un control interno que, administrativamente hablando, - propicia que las funciones se desarrollen con orden y relativa continuidad.

La segunda etapa, comprendida de Enero de 1977 a Enero de 1980,- se ve caracterizada por cambios de administración en la Dirección general del Issste, que se reflejan de inmediato en la operación del Fovissste.

Durante este período se dan cambios internos en el Fondo, sobre - todo en los enfoques de la operación y en los sistemas y procedimientos de trabajo, que impiden continuar aplicando los planes y programas en térmi- nos permanentes y continuos.

Bajo estas condiciones surgen dos situaciones relativas a las funcio- nes sociales del organismo: a) se busca justificar las acciones instituciona- les por medio de tesis y políticas muy gastadas en la etapa anterior, y b) - con los cambios en la organización formal del Fondo, se busca no tanto me- jorar la atención de las necesidades de vivienda de los derechohabientes, - sino más bien adecuar la organización para producir un mayor número de - viviendas con los recursos disponibles, ya que el logro de ésto se interpre- ta, generalmente, como la acción afortunada de una determinada adminis- tración.

Fallas en la Planeación de las Acciones.

En términos de planeación, son dos los aspectos que se observan - como significativos en las deficiencias operativas: el uso de una imprecisa y poco sistematizada información relativa a los problemas habitacionales -

de los trabajadores, y la ausencia de un órgano que se dedique a planear -
-a mediano y largo plazo- las acciones.

En cuanto al primer aspecto, se puede afirmar que no se ha logrado saber con certeza la composición, dinámica y tendencias de la demanda de vivienda. Tampoco, y tal vez sea más delicado asunto, se tienen estudiadas a fondo las diversas necesidades cualitativas de vivienda de la población, derivadas del contexto cultural específico en que está asentada y que se da en las diversas regiones del país.

Lo anterior se explica fundamentalmente por dos hechos:

A. - Existe tal diferencia entre la oferta y demanda de créditos para vivienda, que los administradores del Fondo saben que cualquier cantidad de viviendas que se produzca será demandada y adquirida por los trabajadores, a quienes relativamente poco importa el tipo, diseño, ubicación, calidad y costo de la casa con el fin de obtenerla.

B. - Las investigaciones que el organismo ha realizado para conocer las demandas y necesidades de vivienda, además de que han sido escasas e incontinuas, mantienen una tendencia orientada a estudiar los aspectos físicos y financieros, dejando casi al margen los aspectos sociales que caracterizan al grupo de trabajadores federales. No se ha dado suficiente importancia al estudio sistemático de los factores que provocan que dicho grupo tenga diversos patrones habitacionales, distintos gustos, preferencias y costumbres por y en la vivienda, diversas condiciones de existencia, etc. Los estudios socioeconómicos por localidad y las investigaciones teóricas que se elaboraron con ese fin, principalmente en la primera etapa del orga

nismo, se inclinaron hacia el estudio de la casa y del medio habitacional, dejando de lado el de la población y, por lo demás, en la actualidad se han estancado mucho.

En referencia al segundo aspecto de la planeación, las funciones y acciones del Fovissste no responden a una planeación global e integral; debido a que las áreas operativas desarrollan sus programas con base en una planeación indicativa o parcial, siendo la CIDAP el único órgano que se encarga de aprobar y coordinar dichos programas.

Sin embargo, puesto que la CIDAP no tiene funciones exclusivas de planeación, la definición y ejecución de los programas parciales compete específicamente a cada área operativa. Esto produce en muchas ocasiones actividades incoordinadas, duplicidades y rupturas en la realización de los trabajos. Además, en cuanto a la información necesaria para instrumentar los programas, se tiene a menudo una serie de datos inconexos, incompletos o no actualizados.

Intervención Sindical en las Decisiones.

Las fallas observadas en la operación del organismo, son también determinadas por la intervención de los líderes sindicales en las decisiones.

Como antes se dijo, por Ley, algunos miembros de la FSTSE deben representar los intereses de los trabajadores ante las autoridades del Fondo y del Issste. Ello explica y da lugar a la participación de la cabeza sindical en la definición y desarrollo de los programas.

Al respecto, lo primero que se debe señalar es que son pocos los representantes sindicales, ya sea dentro de la Comisión Ejecutiva o en los Comités Regionales y Estatales del interior del país, que pueden intervenir con eficiencia, es decir, buscando las mejores alternativas de solución para los problemas habitacionales de sus agremiados, debido, entre otras causas, a las siguientes razones:

- En términos generales, el dirigente sindical no conoce a fondo las necesidades de vivienda de sus representados.

- Las reglas establecidas para la intervención de esos dirigentes los sitúan a un nivel de retórica política durante las negociaciones para definir las características del diseño, estructura, ubicación, costo, etc., de los programas de vivienda. Esto determina que su actuación sea formal y superficial, sin que puedan plantear o discutir aspectos esenciales de las soluciones habitacionales, lo cual afecta a los futuros usuarios de las viviendas.

- Muchas veces para el representante sindical, sobre todo en el interior del país, el significado de su actuación se limita al uso de su posición para gestionar o tramitar las prestaciones que otorga el organismo, casi siempre a favor de un reducido número de trabajadores que le son cercanos o que le representan determinados intereses.

- Esta situación produce al dirigente sindical una serie de oportunidades y relaciones políticas, que le permitirán ascender dentro de la escala sindical o en el sector público.

Como una de las principales causas de todo lo anterior, dentro del-

sindicalismo burocrático se observa la ausencia casi completa de vínculos de legítimo valor sindical -desde la perspectiva de la lucha de clases- entre los trabajadores y sus dirigentes.

Esta desvinculación, la escasa experiencia política de la base y la desinformación en que habitualmente viven, convierte a la inmensa mayoría de los trabajadores al servicio del Estado en simples consumidores de los programas habitacionales; los cuales son concebidos por los grupos técnicos contratados por la institución y legitimados, tanto por las autoridades de la misma como por sus dirigentes sindicales.

Así se explica porqué es nula, en base a la organización sindical, la participación de la gran masa de trabajadores en las decisiones encaminadas a solucionar sus problemas habitacionales.

VI. 2. - La población de la zona de Tetelco; las principales características de sus "soluciones" habitacionales.

A. - Principales características del medio habitacional.

San Nicolás Tetelco, y su zona circundante, es un medio habitacional no urbano del Distrito Federal que crece paulatinamente, principalmente por la recepción de inmigrantes, a unos 45 Kms. al sureste del Zócalo de la Ciudad de México.

De acuerdo con algunas estimaciones, del Departamento del Distrito Federal, en esa zona viven actualmente unos 90,000 habitantes (12), -- de los cuales alrededor de 4,000 son trabajadores al servicio del Estado (13).

En términos habitacionales, ese medio se caracteriza por haberse construido por sus habitantes; por no tener los servicios necesarios para una convivencia de tipo urbano; por estar alejado de las fuentes de trabajo industrial y de los grandes centros de trabajo burocrático; y por estar su economía muy vinculada a los trabajos agrícolas y ser en gran medida de autoconsumo.

B. - Descripción de la distribución, usos, hábitos y costumbres en la vivienda (14).

La ubicación de los lotes en los poblados de la zona de Tetelco es la siguiente.

Alrededor y partiendo de la plaza central se distribuyen, primero, siguiendo la carretera principal o camino vecinal más importante y, se--

gundo, se extienden a ambos lados de la carretera, a través del terreno edificable.

El área de los lotes es bastante homogéneo, de 250 a 300 m², y su forma es esencialmente rectangular.

Se puede afirmar que en la zona la producción de espacios es casi-natural, espontánea, determinada por las circunstancias y necesidades del momento. En esta situación la planeación es escasa, comenzando a penetrar sin embargo, una mayor regulación al respecto.

Los espacios que se consideran como indispensables en la vivienda son:

- cuartos para dormir (dos)
- cocina - comedor
- patio
- corral - establo;

Las funciones que se atribuyen como específicas del comedor y la sala, son cubiertas por los cuartos para dormir, la cocina y/o el patio. En cuanto al baño y lavadero, se tiene la convicción de que no son indispensables porque los baños públicos y lavanderas pueden subsanar las necesidades subsiguientes; en cuanto al desecho humano "está en el campo".

Uso de los espacios en la vivienda.

Actividad: Descanso.

Para ello se dedican los dormitorios, el patio y la cocina-comedor. La sala es poco común en la zona; de hecho funciona a través de las activi-

dades que se han considerado como propias de ella, en el patio o en los dormitorios.

El número de dormitorios, dos o tres en promedio, en apariencia no presenta problemas de hacinamiento y promiscuidad para el número — promedio, 5.5 miembros, de la familia nuclear de la zona. Sin embargo, aparte que la familia es "amplia" en gran medida, las visitas periódicas y largas estancias de familiares, aumentan el número a 8 ó 9 personas y con ello el hacinamiento.

El dormitorio más amplio y con acceso directo o cercano al patio, es del jefe de familia. Ahí, además de que recibe visitas, es el sitio común para la T.V. y por tanto el centro de reunión familiar.

El patio es utilizado para el descanso por la tarde, sin que haya — regularidad al respecto. Algunos factores como la lluvia o el polvo limitan su uso. Con vecinos es frecuente como lugar de reuniones. Como una importante variante consideramos el corredor o espacio techado inmediato al cuerpo de la casa y que cumple las mismas funciones del patio abierto, con mayor comodidad para la familia.

El espacio de mayor importancia para el descanso colectivo y la convivencia familiar es la cocina-comedor; las reuniones son regulares, determinadas por la hora de la comida.

Actividad: Alimentación.

En los espacios dedicados a ese menester, se refleja la capacidad económica de la familia y determinadas costumbres; las cuales son en --

gran medida producto del impacto que la ideología urbana ha causado en los pobladores.

La cocina-comedor es el lugar destinado para consumir los alimentos. Es ocupada casi todo el día, dada la anarquía en el horario de las comidas. Se observan algunos aspectos de la vida campesina "tradicional"; - la costumbre de colgar en la pared los utensilios, el bracero de ladrillo, - etc. Por las tardes es frecuente la concurrencia de toda la familia y algunos vecinos.

Actividad: Aseo.

El cuarto de baño se encuentra separado del cuerpo de la casa así como el excusado, unos 20 mts. en promedio. Esto se debe a la falta de drenaje, de agua entubada, a la poca capacidad económica para instalarlo más cerca, y a la costumbre o factores culturales; aunque estos últimos no son determinantes de tal situación sino colaterales que la relacionan.

La taza de porcelana ha sido introducida ultimamente sobre todo por la población joven. Casi no existe el lavabo, que es sustituido por la pileta del lavadero o por la toma de agua de la vivienda.

Los hábitos de aseo encuentran su explicación en la baja capacidad económica de los pobladores que no les permite erogaciones al respecto.

Economía familiar y vivienda.

a. - Acerca de las características físicas de la vivienda.

La capacidad económica de la familia no incide necesariamente en la calidad del material empleado en la construcción de la vivienda sino -- mas que todo en su aplicación extensiva, determinando por consiguiente - las dimensiones de la casa y sus elementos.

Las casas de dos o más niveles, con herrería tubular y recubri--- mientos externos e internos, corresponden a personas con ingresos muy - superiores al salario mínimo. La extensión de los terrenos es el criterio más firme para detectar la situación económica de los habitantes, así co- mo el tiempo ocupado en realizar las construcciones o mejoras.

b. - Acerca del Mobiliario.

Las viviendas de la zona no poseen muebles superfluos y entre los objetos suntuarios podemos mencionar a los muebles del comedor y la T. V.

Los roperos son un elemento indispensable para guardar ropa y -- otros útiles, encontrándose dos en promedio en cada cuarto.

El mobiliario de la cocina denota la penetración de valores "urba- nos" con mayor evidencia que otros espacios. La estufa de grandes dimen- siones y la licuadora están presentes. Encontramos que el mobiliario no - es signo de riqueza, pero sí de prestigio ya que la propiedad de máquinas o muebles caros refuerza el status del interesado, en la comunidad.

c. - Sobre el corral-establo.

La economía familiar tiene tres pilares fundamentales:

- El cultivo de maíz, frijol y verduras.
- Ingresos por trabajo no agrícola.
- Productos animales (de vacas, cerdos, conejos, corderos y aves de corral).

Los ingresos provenientes del primer aspecto constituyen la materia prima de una economía de autoconsumo. Los ingresos que provienen de las actividades no agrícolas son regulares y más o menos continuos, contemplándose como la primera fuente de entradas de carácter formal. El tercer rubro se refiere al capital familiar acumulado, que tiene por objeto cubrir las necesidades de alimentación sin deteriorar las ganancias del trabajo no agrícola o, en su caso, complementar los ingresos provenientes de la agricultura. Todo intento de abandonar éste sistema tripartito es visto como lesivo a los intereses familiares; por lo general no se repara en los costos que implica el mantenimiento del corral-establo ni en la fuerza de trabajo gastada. Dicho sistema es una reminiscencia rural que recuerda a la unidad productiva campesina tradicional. De hecho configura un mecanismo de defensa y seguridad económico-social, sus alcances en el tiempo y en el espacio pueden predecirse, ya sea a través de su desaparición o de su incorporación paulatina a la empresa agrícola de carácter capitalista.

Vida de Relación.

a. - Dentro de la vivienda.

Basicamente descansa en la organización familiar, cuya unidad es de carácter extenso. Los hijos varones son los primeros que se separan de la autoridad paterna y de la vivienda, en muchas ocasiones "emigran" a la ciudad de México que para ellos tiene un atractivo paradigmático; reglas no escritas de convivencia facilitan el uso de espacios susceptibles de conflictos (el baño, excusado, cocina-comedor, etc.). Priva el derecho de uso del jefe de la casa, de quien aporta dinero al gasto familiar o de aquel que proporcionó los medios para un goce determinado; por ejemplo, quien regaló una T. V.

b. - Vivienda y Comunidad.

La vivienda es abierta y por lo mismo un importante vehículo para la comunicación. Los barrios mantienen aún las características de una familia extensa "mayor", por lo tanto no es raro que sus habitantes expresen que sus relaciones sociales son primordialmente familiares.

El control social es ejercido por la casi totalidad de los vecinos, quienes mutuamente se influyen logrando un equilibrio interno que involucra a los organismos formales establecidos (delegaciones, escuelas, centros de salud, etc.)

La intensidad de estos mecanismos es mayor en las comunidades poco complejas y entre los grupos de personas de edad madura; comienzan a abandonarse en los medios más complejos y entre los grupos jóvenes --

pierden importancia.

La privacidad no es absoluta. El solo hecho de permanecer encerrado en la casa, es notorio y anormal. Tal cosa no sucede con empleados --- de altos ingresos y con comerciantes, quienes tienden a evitar el contacto-tradicional con los habitantes.

La Vivienda "tipo".

a. - Elementos básicos.

- Dos cuartos para dormitorios.
- Un cuarto para comedor.
- Un cuarto para cocina-comedor.
- Un cuarto con taza (W.C.)
- Un cuarto como troje.
- Un patio.
- Un corral-establo.
- Un lavadero y pileta.
- Un espacio para siembra.

b. - Características físicas.

Los muros varían según la época de la construcción: pueden ser -- de piedra, piedra con tabique, adobe y de tabicón.

Los pisos interiores son de cemento con color; también los hay de tierra y de mosaico corriente. Los exteriores son de cemento o tierra.

Los techos son de diversos materiales; según la época en que se --

construyeron y la economía familiar; bóveda catalana, teja en dos aguas, lámina en dos aguas, o de concreto armado.

Los recubrimientos interiores son generalmente de mezcla y pintura. Los exteriores de mezcla.

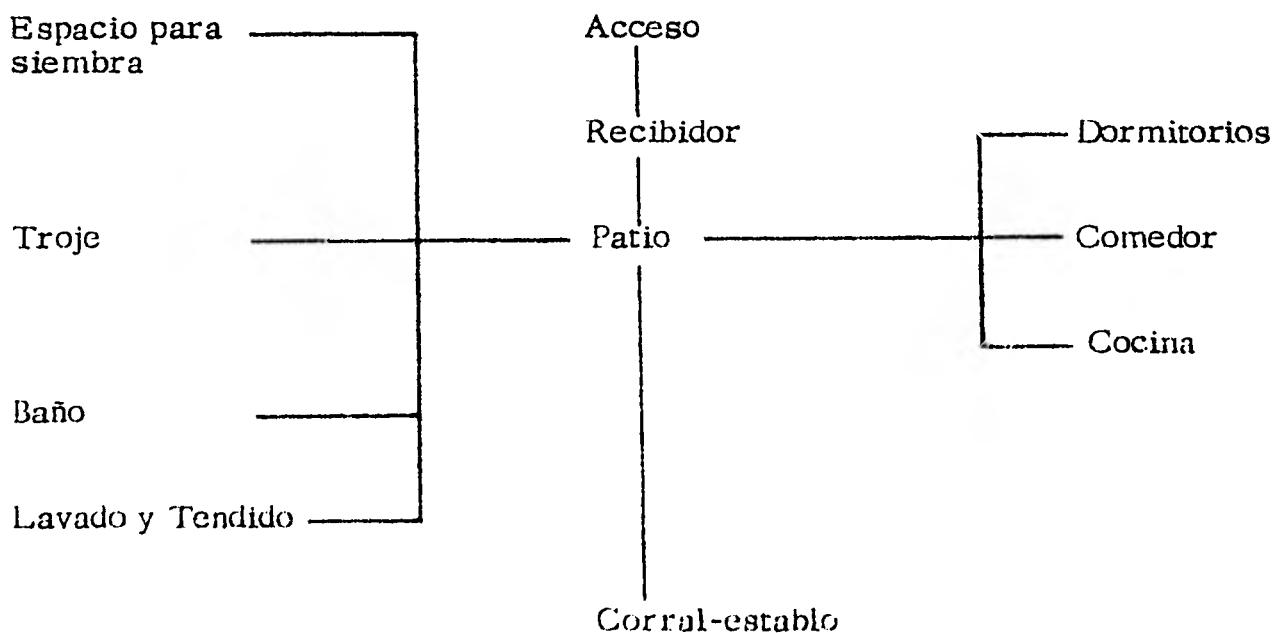
c. - Otras Características.

Las viviendas en su mayoría son de un nivel. La altura de piso a techo varía de 2.8 a 3 mts.

Por lo general las dimensiones de los locales interiores son:

- Dormitorio de 3 por 4 mts.
- Comedor de 3 por 4 mts. o de 4 por 5 mts.
- Cocina de 2.5 por 3 mts.
- Baño de 1 por 1.25 mts., y cuando tiene regadera de 1 por 2 mts.
- Troje de 1.5 por 3 mts.

La liga de los espacios de la vivienda en Tetelco es la siguiente:



Observaciones Complementarias.

Existen dos patrones de asentamiento: a) uno compacto y tradicional, ubicándose las viviendas a partir de la plaza central b) otro compacto y reciente con tendencia a la dispersión; originalmente cedido a los fuereños, ocupa la periferia de las comunidades.

Se observan tres niveles de jerarquía, que se basan en el status -- del individuo y su capacidad económica:

- Privilegiados. - ocupan el centro de la comunidad.
- Intermedios. - ocupan espacios en la comunidad pero fuera del -- centro.
- Periféricos. - colonias o barrios pobres.

Son tres los patrones de comunicación social:

- Horizontal. - Familiar, condicionada en principio por la organización autoritaria del padre de familia.
- Intermedia o comunitaria. - La emisión de mensajes parte de los vecinos y retorna a ellos siendo la alimentación de - carácter foráneo principalmente.
- Vertical. - Comunicación y emisión de mensajes unilaterales de - la zona urbana a la comunidad, cuyos vehiculos son: profesores, subdelegados, comerciantes, radio, T. - V.

Se observan tres patrones de comportamiento en la vivienda:

- Antroponómico. - El medio ambiente condiciona el uso de espa--- cios determinados (baño, letrina, troje, etc.)

- Cultural. - No obstante de que la vivienda está fuertemente influenciada por valores urbanos, mantiene un " modo de vida campesina " que determina un uso de los espacios fuera de los cánones - establecidos para la vivienda urbana; por ejemplo, ganado en el interior de la casa y dormitorios que son usados como bodega. - Tal modo de vida tiende a desaparecer o a integrarse al contexto de penetración urbana, organizando las actividades agrícolas en pequeña o mediana empresa.
- Socioeconómico. - Mecanismo de autodefensa y de identificación social; es viabilizado por medio de la organización formal e in---formal comunitaria y es el elemento resultante de la fusión vivienda-corral-establo-tierra de labor.

El proceso de urbanización en la zona estudiada está dado por la -- presencia de los siguientes índices.

- Presencia activa y dominante de instituciones e individuos que actúan como enlaces de la sociedad mayor (agencias gubernamentales, transportistas, escuelas, etc.)
- Presencia de foráneos, tanto residentes como los considerados como parte de la vida normal de la comunidad; estos foráneos colaboran como enlaces señalados anteriormente (curas, profesores, estudiantes, etc.)
- Ruptura paulatina del inmovilismo social, como respuesta a los requerimientos locales y de la urbe (partidos políticos, movimientos de ejidatarios, etc.)

- Respuesta casi inmediata a los cambios promovidos en la Ciudad de México, adquiriendo aparatos suntuosos de último modelo. --
(T. V. de colores, consolas radiofónicas, etc.)
- Pérdida total de la casa tradicional campesina. (Techos de paja, --
muros de adobe, piso de tierra).

Notas de Capítulo VI

1).- Los documentos utilizados son:

-- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- FOVISSSTE. "Instructivo". Folleto informativo dirigido a los representantes sindicales en la Primera Reunión Nacional Fondo de la Vivienda Issste - FSTSE. Tlaxcala, Tlax., abril de 1973.

- E. Avila. "El Issste; La Vivienda; El Fondo". Conferencia presentada en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del P. R. I. - México D. F., Mayo de 1974.

- FOVISSSTE. "Medio Ambiente, Vivienda y Seguridad Social". Conferencia presentada ante el Congreso Internacional de Seguridad Social. México D. F., Junio de 1975.

- FOVISSSTE. Documento de trabajo del Segundo Seminario Fondo de la Vivienda Issste - FSTSE. Jurídica, Qro., Abril de 1976.

- Asesoría Social del Fovissste. "Marco Institucional de Vivienda". Fotocopiado. México D. F., Enero de 1978.

- Dirección Social y de Crédito del Fovissste. "Marco Social de Referencia para la Operación del Fovissste". México D. F., Diciembre de 1978.

2).- Artículo 54 - A, Ley del Issste. OPCIT

3).- E. Avila. OPCIT.

4).- Ver al respecto: COPEVI, Vol. IV. OPCIT. p. E - 131.

5). - Artículo 110 fracción XIII, Ley del Issste. OPCIT.

6). - Artículo 116 - D. IBIDEM.

7). - Artículo 116 - E. IBIDEM.

8). - Los créditos unitarios son aquellos que se otorgan para adquisición o construcción de vivienda; para mejora, reparación o ampliación de la vivienda propia; o bien para redimir pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

9). - Dirección Social... "Marco Social de ..." OPCIT.

10). - Esta concentración regional debe entenderse conforme a la -- organización de la FSTSE en el interior del País, la cual designa como sede del Comité Coordinador Regional de la FSTSE a una ciudad, que no siendo capital de Estado, agrupa una cierta cantidad mínima de sindicatos de -- organismos públicos que están afiliados a dicha federación.

11). - Asesoría Social... "Marco Institucional..." OPCIT.

12). - Departamento del Distrito Federal. Dirección General de Planificación. Banco de Datos.

13). - Proyección a 1980, del número de trabajadores federales del Sector 27 del Área Metropolitana del D. F. "Marco Social de Referencia..." OPCIT.

14). - Dirección Social del Foviste. "Investigación Antropológica..." OPCIT.

En este estudio antropológico de la vivienda de la zona de Tetelco, - cuyas principales características metodológicas están explicadas en el Capítulo III, no se realizaron mediciones de la necesidad y demanda de vivienda de los trabajadores federales residentes en dicha zona. Tampoco se incluyó la obtención de datos acerca de los propietarios y los que rentan vivienda.

VII. - CONCLUSIONES

Una vez que hemos presentado los resultados a partir de la información obtenida, a continuación se ofrecen los conceptos que consideramos — más importantes, principalmente para que ayuden a entender los mecanismos y orientación de la actual política de vivienda del Estado Mexicano, — así como a comprender la relación de ésta con las necesidades de vivienda de la población.

Algunas de las conclusiones ya se han mencionado a lo largo de este documento; sin embargo, aquí se quieren presentar matizadas — a manera de resumen y para tener una visión de conjunto— aquellas que por su relevancia permiten, en cierto sentido, dar respuesta a las dos interrogantes básicas del estudio:

¿Porqué se adquirió el predio en Tetelco? y ¿Cuáles razones de orden económico, político y social han intervenido para que aún no se financie vivienda en ese lugar?

La forma y orden en que se presentan, van de acuerdo con el cuerpo hipotético utilizado en la investigación.

Conclusiones Acerca de la Política Habitacional del Estado.

1. - Actualmente el Estado Mexicano desarrolla una política habitacional que tuvo su origen en los gobiernos posrevolucionarios y que se ha consolidado —principalmente por medio de los fondos del 5% para vivienda— a partir del sexenio de Luis Echeverría.

2. - Al estar enmarcada en las leyes del sistema capitalista y dependiente de la actual formación mexicana, la política estatal de vivienda no ha podido responder adecuadamente a la necesidad social de la habitación. Esto se debe principalmente a que el sistema produce simultáneamente -- dos situaciones: a) la vivienda capitalista es "cara", tanto por sus características de producción como por la propiedad privada de la tierra, y b) la mayoría de la población obtiene bajos ingresos derivados de la venta de su fuerza de trabajo, y esos ingresos no pueden hacerle frente al alto precio de la vivienda.

3. - No se puede afirmar que los fondos del 5% funcionen absoluta y únicamente de acuerdo a la lógica capitalista de la ganancia.

En efecto, esos mecanismos, como el Fovissste, al permitir que un trabajador de salario mínimo pueda alcanzar un crédito para vivienda -- logra que la incompatibilidad alto precio-bajo salario desaparezca, o bien se diluya.

La intervención del Fovissste -- manifestación concreta de la política habitacional -- en la producción de vivienda permite alojar a la población, así sea en forma gradual, a un precio compatible con el poder adquisitivo de los trabajadores que perciben los mas bajos salarios.

4. - Existen otros dos mecanismos con igual finalidad a la de los -- fondos de vivienda: La producción de habitaciones para alquiler y la producción de vivienda por autoconstrucción.

Estas tres formas de producir vivienda tienden a satisfacer la necesidad social de la habitación puesto que, entre otras cosas, no obedecen --

rigurosamente a la lógica de la ganancia del capital.

En el caso específico de los fondos, el precio real de la vivienda es abaratado al usuario mediante la intervención de un capital no rentable que financia la producción, así como la fase de circulación de la vivienda. La disponibilidad de este capital que no ha de realizar mayores ganancias, ha sido posible por la intervención directa del Estado, precisamente a través de dichos fondos.

5. - Dentro de la política de vivienda se observa una orientación definida hacia la conciliación de los intereses entre las clases, o fracciones de ellas, que son antagónicas. Se puede apreciar una tendencia estatal dirigida hacia la mediatización de la lucha de clases, lo cual se expresa en la política habitacional al constituir los fondos de vivienda con un criterio tripartita.

La información obtenida del Fovissste permite concluir que el desarrollo del organismo está definido -en esencia- por una fórmula política que integra en el aparato estatal a los conflictos sociales que se originan por el problema de la vivienda. Así, la participación de los factores de la producción, trabajo y capital, es directa, legal y está institucionalizada por un mecanismo en el que se intenta dar igual importancia a los intereses de las clases mediante una ideología de conciliación.

6. - El Estado, a través del Fovissste, hace participar a dos sectores en una negociación de intereses donde él mismo tiene asignada una participación de "árbitro". El carácter sectorial de ese organismo está conformado por la siguiente triada de intervenciones.

A. - La intervención del sector privado de la construcción, compuesto principalmente por compañías constructoras y por grupos poseedores de medios de producción para la vivienda.

Este sector no tiene ni necesita una ubicación formal y directa dentro de la organización institucional estudiada, debido a que sus condiciones económicas y políticas le permiten construir masivamente vivienda. Adicionalmente, la base legal con que se opera impide al organismo la construcción directa de habitaciones, ya que sólo está facultado para coordinar programas de financiamiento. Por lo tanto, esa misma base legítima e institucionaliza la intervención de los particulares.

B. - La intervención de los trabajadores federales asalariados, mediante un mecanismo sindical oficial que ejerce una acción directa y legal en la organización y desarrollo del Fovissste.

La cabeza sindical del sector público, en acuerdo casi completo -- con las decisiones gubernamentales, propicia que el control político de los trabajadores sea más efectivo mediante la obtención de ciertas reivindicaciones laborales, tal como es el caso del acceso a la vivienda a través del fondo del 5%.

Esta intervención del sindicato en las decisiones del organismo, -- cancela la posibilidad real de que los trabajadores participen en la definición y desarrollo de los programas habitacionales. Esto se explica mediante dos hechos: a) los líderes sindicales son los que están facultados estructuralmente para la negociación política -- con los representantes del gobierno y del sector privado -- de las características que deberán tener los programas habitacionales a realizar; y b) los trabajadores al servicio del ---

Estado, principalmente los de más bajos ingresos que representan la mayor parte de esa población, no se encuentran en condiciones políticas para establecer con sus líderes una adecuada relación sindical que permita una abierta lucha de clases.

La desvinculación entre los trabajadores y sus cuadros dirigentes, y la participación de estos en las decisiones, permitió, primero, que dentro de la estructura del Fovissste los trabajadores tuvieran sólo la alternativa de participación a través de sus líderes; y segundo, que dentro de esta única alternativa esa participación sea prácticamente inútil, puesto que los líderes poco hacen a favor de las verdaderas necesidades habitacionales de sus representados.

C. - Finalmente existe la intervención del Estado, cuyos representantes gubernamentales de las Secretarías de Hacienda, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Programación y Presupuesto, deben fungir como mediadores de los conflictos surgidos entre las dos fracciones de clase antes mencionadas, teniendo como base el criterio de la negociación y conciliación de sus intereses.

7. - La estructura y comportamiento del Fovissste muestra dos limitaciones de carácter estructural y una de índole operativo, que impiden el financiamiento, rutinario y normal, de vivienda en asentamientos semi-rurales como el de Tetelco.

A. - La relativa baja capacidad financiera del organismo, producto de la gran diferencia entre la oferta y la demanda en materia habitacional, que hace imposible la atención global, en un tiempo razonable, de la de-

manda social de vivienda.

La cobertura total de las demandas derivadas de las necesidades de habitación de los trabajadores federales no puede lograrse, además de esa limitación financiera, porque ellos, si bien se encuentran fuertemente concentrados en las grandes ciudades, también están dispersos en muchas localidades rurales y semi rurales del país. Por más pequeño y marginado -- que sea un poblado, si en él existe el servicio de telégrafo o una escuela -- pública, ahí existe por lo menos un empleado federal, de la Secretaría de -- Comunicaciones y Transportes o de la de Educación Pública, que es por derecho beneficiario del Fondo de la Vivienda.

Las condiciones del país, sobre todo las que imponen las leyes de -- su desarrollo socioeconómico, obligan a que la operación del Fovissste se -- encuentre normada por criterios de inversión definidos y limitados por los -- marcos establecidos por esas leyes: las tasas de inversión en vivienda se -- rán mayores ahí donde la ganancia privada del capital sea o pueda ser tam -- bién mayor.

Como una suposición surgida de lo anterior, es probable que el or -- ganismo, desde un punto de vista económico, nunca satisfaga la demanda -- efectiva de sus derechohabientes. Esto acontecerá si se logra comprobar -- que el ritmo del crecimiento de la demanda es más acelerado que el ritmo -- del crecimiento de los recursos destinados al otorgamiento de los crédi -- -- -- tos.

B. - Otro factor limitativo es la no participación real de los trabaja -- dores, principalmente los de bajos ingresos, en el diseño, ubicación y de --

más características de las viviendas que produce el organismo. Esta situación queda explicada por el carácter tripartita del Fovissste, sobre todo en relación a la intervención de la cabeza sindical federal.

C. - La tercera limitación es básicamente de tipo operativo-normativo. Se encuentra concretizada en el documento denominado "Marco Social de Referencia". Es importante señalar que en su contenido se observa una síntesis racional de los dos anteriores aspectos.

Véase, por ejemplo, que una de las principales premisas señala que las grandes ciudades del país deben ser objeto de una mayor inversión en vivienda por parte del Fondo; debido a que en ellas existe más presión demográfica (mayor tamaño poblacional con respecto al resto) y más presión política (mayor concentración de trabajadores al servicio del Estado). Se indica realizar más programas de financiamiento de vivienda en ciudades que tienen mejores condiciones, es decir, "más ricas"; y menos acción en aquellas con condiciones menos favorables, es decir, "más pobres".

Acercándonos a la formulación de una nueva hipótesis se podría plantear el caso contrario: si existiera una política nacional de desarrollo verdaderamente orientado a la satisfacción de las demandas sociales del país, el Fovissste estaría en condiciones de aplicar una política operativa destinada a solucionar prioritariamente las necesidades habitacionales de los trabajadores asentados en localidades, o en sectores de las mismas, que tuvieran deficientes condiciones de vida material. Entonces, una de las modificaciones que el organismo debería realizar -en caso de mantener vigente al "marco Social" - es invertir la categorización de las ciudades seleccionadas en el documento. De esta forma, las localidades que ahora son - - -

calificadas con categoría "D" tendrían que volverse categoría "A", y viceversa. Se normaría y sugeriría que la tasa de inversión fuera mayor en -- las localidades "pobres" como Tetelco, y menor en las ciudades "ricas".

8. - En el caso de Tetelco, la planeación de las acciones del Fovissste está en contradicción con la ejecución de las mismas.

Ciertamente, el "Marco Social" no sugiere específicamente el financiamiento de un conjunto de viviendas en Tetelco. En todo caso lo que se -- indica es la asignación de un determinado número de créditos, de vivienda-financiada en conjunto y unitarios, para el Area Metropolitana del Distrito-Federal (AMDF), donde está ubicado ese poblado.

Adicionalmente, se estipula que el financiamiento de vivienda en conjunto habitacional deberá coordinarse en aquellos sectores del AMDF donde exista mayor concentración de trabajadores federales.

Al ser de baja concentración de trabajadores el sector donde está -- ubicado Tetelco, queda implícito que no deberán financiarse ahí viviendas-en conjunto.

La operación, o mejor dicho el inicio de la ejecución de un financiamiento habitacional, representada en este caso por la adquisición del predio en ese poblado, está claramente en contradicción con los principios del "Marco"; y más aún, en contra de los intereses de una inversión propiamente capitalista.

Aquí aparece una salvedad: La explicación institucional de la compra de reserva territorial con motivo del futuro crecimiento de la mancha urbana del Distrito Federal hacia esa zona; en cuyo caso la explicación tendría --

validez si existieran en el organismo planes a mediano o largo plazo, en los que se justificara la conveniencia o necesidad de la adquisición del pre dio en cuestión, a fin de que algunos años después se financiaran las vivien das.

Conclusiones Acerca de la Población Estudiada.

9. - La población de trabajadores federales que vive en la zona de Tetelco, aunque tiene la posibilidad real de obtener crédito para vivienda mediante el mecanismo del Fovissste, muy probablemente deba esperar un indeterminado número de años, los necesarios para que esa zona se conurbe con la gran mancha urbana, para obtenerlos en forma masiva dentro de un programa de vivienda financiada en conjunto habitacional.

En efecto, el "Marco Social" determina que los programas de financiamiento y la distribución de los créditos debe hacerse de acuerdo a un criterio que podríamos llamar político-geográfico.

Político porque identifica, para la operación del Fondo, sólo a las localidades del país que tienen constituida una representación oficial de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Estas representaciones son denominadas regionales y estatales cuando se trata del interior del país, y nacionales cuando se habla del Distrito Federal.

Geográfico porque la población de trabajadores federales del resto de las ciudades, donde no existe tal representación, debe ser atendida mediante una redistribución de créditos cuya responsabilidad queda en manos de los comités FSTSE -regionales, estatales o nacionales- antes mencionados.

San Nicolás Tetelco, al igual que los demás poblados del AMDF, no es asiento de una representación FSTSE. Por ello, el "Marco Social", y los mecanismos distributivos, no asignan específicamente para ese lugar el financiamiento de un conjunto de viviendas ni un determinado número de créditos unitarios.

Como antes se mencionó, la distribución de los programas de financiamiento y de créditos se realiza considerando al AMDF como una unidad, que incluye tanto a la gran aglomeración urbana central como a los poblados semirurales y periféricos. Y corresponde a los sindicatos nacionales, como por ejemplo al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, realizar las gestiones para que sus agremiados reciban los créditos.

Lo anterior se traduce, para los empleados federales de la zona de Tetelco, en lo siguiente.

Primero: Queda confirmado que sí pueden obtener crédito para vivienda del Fovissste, a través de las modalidades que haya establecido el sindicato a que pertenecen, y de acuerdo a la oferta de vivienda existente en el mercado: a) en un conjunto habitacional financiado previamente por la propia institución, y b) por medio de la utilización de un crédito unitario para adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar la vivienda, o bien para redimir los pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Segundo: La obtención de crédito para vivienda en conjunto estará sujeta a la aceptación por parte de los trabajadores, de la ubicación de

los conjuntos financiados y al diseño y tamaño de las viviendas que los integran. En un caso extremo pero no raro, si un trabajador federal que nació, vive actualmente y trabaja en la zona de Tetelco puede tener acceso a una casa o departamento de un conjunto financiado digamos en Azcapotzalco, corresponde sólo a su decisión personal y familiar el aceptar, o no, cambiar muchas cosas de las condiciones de vida de esa zona por las condiciones que impone un medio habitacional completamente urbano como el de Azcapotzalco.

Tercero: A diferencia de lo anterior, la utilización de los créditos unitarios es, o puede ser, mucho más benéfica para los empleados federales de esa zona. En seguida se ejemplifican las modalidades principales -- que puede tomar esa utilización.

A. - Un trabajador propietario de un predio en Tetelco puede cons-
truir su casa de acuerdo a sus necesidades, a sus patrones habitacionales, a los materiales de construcción comunmente usados en ese medio habitacional, y en la medida que el monto del crédito alcance.

B. - Un trabajador que no es propietario de vivienda y encontró en esa zona una casa habitación con las características adecuadas a su forma de vida y a sus necesidades, tiene la opción de adquirirla siempre que la capacidad del crédito se lo permita.

C. - Un propietario de vivienda que desea adecuarla a sus necesidades actuales, puede ampliarla, repararla o mejorarla mediante la obtención del crédito.

D. - Un trabajador que anteriormente obtuvo de alguna institución - un crédito hipotecario para construcción, adquisición, ampliación, reparación o mejoramiento de la vivienda que habita, a través del Fovissste puede sustituir la hipoteca.

Si la intención del organismo era solucionar las necesidades habitacionales de algunos de los trabajadores al servicio del Estado de la zona de Tetelco, tal vez lo apropiado hubiera sido no adquirir el predio, sino -- distribuir el monto del valor del mismo en forma de créditos unitarios, -- que serían asignados solamente a aquellos que residen y trabajan en esa zona.

Sin embargo, el mantenerse lejos, casi marginado, de los sistemas de información y decisión, el empleado federal de esa zona no puede intersarse, y menos organizarse políticamente, para lograr que la institución - inicie inmediatamente el financiamiento de las viviendas en el predio.

11. - La incompleta intervención del organismo representada por la adquisición del predio, participa intensamente en que la solución habitacional denominada autoconstrucción sea señaladamente la que más aplican los trabajadores federales de la zona.

BIBLIOGRAFIA

AVILA RIQUELME, Enrique. "El Issste; La Vivienda; El Fondo." Conferencia presentada en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del P. R. I. México D. F., Mayo de 1974.

CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO, A. C. - (COPEVI). Investigación Sobre Vivienda Vol. IV: El Capital en la Producción de Vivienda. México D. F., 1977.

COPEVI. Investigación Sobre Vivienda Vol II: La Producción de Vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México D. F., 1977.

ECKSTEIN, Susana. "Ironía de la Organización" en América Indígena, 1 er. Trimestre. México D.F., 1976.

EQUIPO DE SOCIOLOGIA URBANA DE LA U. A. M. AZCAPOTZALCO. Significación Social de la Política de Vivienda en México: El Caso del INFONAVIT. Fotocopiado. México D. F., Noviembre de 1976.

ENGELS, Federico. La Cuestión de la Vivienda. Ed. Fondo de Cultura Popular. Trad. Marroquín. México D. F., sin fecha.

FOVISSSTE. Documento del Segundo Seminario Fondo de la Vivienda ISSSTE-FSTSE. Jurfca, Qro., Abril de 1976.

FOVISSSTE' "Investigación Antropológica de la Vivienda en la Zona de Tetelco. "Fotocopiado. México D. F., Julio de 1976.

FOVISSSTE. "Instructivo. "Primera Reunión Nacional ISSSTE. -- FSTSE, Tlaxcala, Tlaxcala, Tlax., Abril de 1973.

FOVISSSTE. "Marco Teórico Institucional de Vivienda." Fotocopiado. México, D. F., Enero de 1978.

FOVISSSTE. "Marco Social de Referencia para la Operación del -- Fovissste." México D. F., Diciembre de 1978.

FOVISSSTE. "Medio Ambiente, Vivienda y Seguridad Social." Documento presentado en el Congreso Internacional de Seguridad Social. México D. F., Junio de 1975.

KOPNIN, P.V. Hipótesis y Verdad, Ed. Grijalbo. México D. F., -- 1969.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

MAGRI, Susana, "Necesidades Sociales y Política Habitacional del Estado." en Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual, ed. Grijalbo, Col. Teoría y Práxis. Trad. C. Castro, México D. F., 1975.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO. Política Habitacional del Gobierno Popular, Programa 1972. Santiago de Chile, Chile, 1972.

TECLA, Alfredo. Metodología en las Ciencias Sociales, Ed. Taller Abierto, Col. Ciencias Sociales, 2a. edición. México D.F., 1978.