



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el Título de

L I C. E N D E R E C H O

P r e s e n t a

MA. DEL CONSUELO MEDINA MIRANDA

MAYO 1984



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 está 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.

I N D I C E

"EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO"

	Pág.
Prólogo	I
Introducción	III
CAPITULO I	
Diagnóstico Social de la Vivienda	
Programa Nacional de Vivienda	2
Aspectos Normativos	
El Derecho Constitucional a la Vivienda, Artículo 4o.	
Ley Federal de la Vivienda	26
Artículo 123 Constitucional	30
Ley Federal del Trabajo	35
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,	39
Ley General de Asentamientos Humanos	42
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	47
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	55
Panorama Legislativo Local en Materia de Vivienda	61

CAPITULO II

La Vivienda de Interés Social como Solución al Problema	Pág. 40
Concepto de Vivienda de Interés Social	69
Vivienda terminada	73
Vivienda de Autoconstrucción	75
Vivienda Mejorada	79

CAPITULO III

Terreno para la Vivienda de Interés Social.	
Suelo de Propiedad Pública	81
Suelo de Propiedad Privada	92
Suelo de Propiedad Ejidal	96

CAPITULO IV

Fraccionamientos para la Construcción de Vivienda de Interés Social.	
Planes de Desarrollo Urbano	101
Declaratoria de Usos	104
Reglamentos de Zonificación	108
Fraccionamientos	113
Licencias	120
Infraestructura Urbana	127
Lotificación	132
Relotificación	136

CAPITULO V

Estímulos Fiscales para la Construcción de Vivienda.

de Interés Social. Pág.

Estímulos Fiscales 138

Financiamiento para la Vivienda de Interés Social 148

Asistencia Técnica 162

CAPITULO VI

Dispersión Administrativa en las Acciones de Gobierno.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología 170

INFONAVIT 176

FOVISSSTE 182

FONHAPO 187

Opinión 193

CAPITULO VII

Programas de Vivienda de Acción Inmediata y Mediata.

Secretaría de Desarrollo Urbano. Contenido y Alcance 201

Departamento del Distrito Federal. Contenido y Alcance 211

Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda
Contenido y Perspectivas. 218

Ley Federal de Vivienda 225

Conclusiones 234

Bibliografía 238

P R O L O G O

Desde tiempos inmemoriales, el hombre ha tratado de resguardarse de las inclemencias del tiempo y de los ataques de los animales y de otros -- hombres. Se ha venido desarrollando el concepto de vivienda desde las cavernas hasta las grandes y suntuosas residencias.

Todos los hombres somos iguales, y por lo tanto, tenemos el mismo -- derecho a tener una vivienda digna sin llegar a ninguno de los extremos -- anteriores; ya que una vivienda es donde se tiene privacidad y libertad -- a nivel de núcleo familiar, donde podemos aislarnos un momento de la socie -- dad y donde también están las bases con las que salimos a convivir con esa misma sociedad.

Una vivienda debe ser el lugar decoroso donde se satisfagan todas -- las necesidades esenciales del hombre y donde se descansa de un arduo día -- de trabajo. Es, en el mejor de los casos, un lugar donde alguien nos espe -- ra.

Decidir el tema de una Tesis Profesional, no es fácil para muchos -- cuando lo ven como una molesta obligación. Algunos otros, opinan que la -- realización de una Tesis es un trabajo estéril, sin razón de ser.

Yo no lo creo así, desde el primer momento, estuve convencida de mi -- tema. En algunas ocasiones decaía mi ánimo, pero lo retomaba. No fué fácil -- elaborar mi Tesis; ésto me alegra, porque si así fuera, cualquiera lo ha -- ría.

La realización de la misma, me ha permitido comprobar que soy capaz -- de obtener las metas que me propongo teniendo voluntad para ello, cuando -- se cuenta con el apoyo de familiares y amigos. He podido conocer gentes de

diferentés niveles.

También me ayudó a valorar los conocimientos adquiridos durante la Carrera, y sobre todo, a amar más a mi país; saber que hay muchas cosas por hacer.

Quiero dejar constancia escrita que es mi propósito que las soluciones al problema de la vivienda en México, así como todo lo que a él concierne, no se queden en un simple ideal de juventud, sino llevarlas a cabo durante toda mi vida profesional.

I N T R O D U C C I O N

Abordar el estudio del problema de la vivienda en México, desde un punto de vista jurídico-administrativo en nuestros días, es una gran experiencia de la realidad imperante en el país; es un tema tal vez nada original pero no agotado. Definitivamente, todos los mexicanos estamos de acuerdo en que el déficit habitacional es un problema insoslayable.

Por éso, el Derecho está siempre tratando de adecuarse a la expectativa de nuevos problemas y nuevas circunstancias. Así, en un amplio marco jurídico viene a contemplar y regular todas las acciones tendientes a resolver la problemática habitacional, desde una base constitucional, por leyes reglamentarias, hasta planes y programas; por lo que hacemos un diagnóstico social de la vivienda y su aspecto normativo a nivel nacional así como un panorama legislativo local.

Una vez definida la realidad jurídico-social, creemos que la solución al problema, es la vivienda de interés social, entendida ésta tanto económica como socialmente. Claro que es primordial contar con el suelo suficiente para su edificación, por lo que se deben crear reservas territoriales si es preciso mediante la expropiación; y una vez obtenido éste, agilizar y sintetizar los trámites para los fraccionamientos y construcciones de Vivienda de Interés Social.

Asimismo, nos damos cuenta de la importancia de los estímulos fiscales, financieros y técnicos que inciden en la vivienda; los cuales deben fomentarse en gran medida para que todos los sectores contribuyan en la construcción de viviendas.

Por otro lado, observamos el gran número de entidades públicas y privadas que realizan acciones de vivienda; coexistiendo una gran dispersión-

de esfuerzos y de recursos, por lo que es menester una coordinación eficaz para que haya resultados satisfactorios. No olvidemos que el problema de la Vivienda no puede estudiarse aisladamente, sino analizarlo en toda su complejidad y encauzar debidamente todas las acciones tendientes a solucionarlo, en base al contexto histórico, político, social y económico que incide en éste.

El marco jurídico regulador de estas actividades vivendísticas, está dado; se requieren algunas reformas y adiciones, pero lo importante es canalizar la participación de todos hacia la misma meta: Una vivienda digna para todos los mexicanos.

Alcancemos al destino, antes de que el destino nos alcance.

CAPITULO I

DIAGNOSTICO SOCIAL DE LA VIVIENDA.

Establecer con precisión un diagnóstico, siempre ha sido difícil, y mas aún en este caso concreto que se trata de un conflicto - - donde se entrelazan tantos intereses, de magnitudes colosales y enormes repercusiones.

Determinar las necesidades reales de vivienda, requiere un conocimiento amplio y profundo de su problemática, y el acceso a información lo más actualizada posible, ya que es punto angular y central de la presente tesis.

Diagnosticar representa -en nuestra opinión- fotografiar la - - realidad, describir el problema en todos sus términos y consecuencias.

En el caso que nos ocupa significa determinar el número de viviendas que el país requiere en función del crecimiento de la población presente y futura; lo que requiere analizar todos los instrumentos jurídicos que incidan para encontrar una solución adecuada, o - - bien obstaculizan la resolución del problema.

Para ello, analizaremos en el presente capítulo la estructura - que presenta el Programa Nacional de Vivienda, sus aspectos jurídicos normativos, que a su vez subdividiremos en:

Artículo 4o. Constitucional; la Ley Federal de Vivienda; y lo - relativo al artículo 123 constitucional; lo establecido en la Ley Federal del Trabajo; lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; así como la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para

los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores. Para finalizar, haremos referencia a algunas leyes que contemplan los Institutos de Vivienda - en las Entidades Federativas como un panorama legislativo nacional.

1.- PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA.

La cuestión de la vivienda en México es de tal magnitud, que atañe a todos los sectores de la población el tratar de aportar -- soluciones.

La vivienda -del latín Vivere: Vivir-, es una necesidad primordial de todo ser humano.

La solución a este problema, no puede encontrarse en forma -- aislada del desarrollo económico y social del país. Es necesario -- hallar y aplicar soluciones basadas en la equidad, la justicia y -- la solidaridad social, para que este desafío se resuelva de tal ma -- nera que se logre un desarrollo equilibrado del país y el mejora-- miento de las condiciones de vida de sus habitantes.

En base a lo anterior, el Estado debe tratar de establecer di -- rectrices y estrategias a seguir para enfrentar esta situación, -- dentro de un marco jurídico establecido

Una de las alternativas que se ha elegido es la planeación pa -- ra optimizar los recursos del país para un mejor aprovechamiento de -- los mismos y así alcanzar un desarrollo integral que permita elevar -- el bienestar de sus habitantes.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el - - Diario Oficial de 3 de Mayo de 1983, expedido por el Ejecutivo Federal en base a la facultad conferida por el artículo 89 fracción I constitucional y con fundamento en los artículos 9, 31, 32, 32 - bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9, - 14, 15 a 18, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40, 41 y 42 de la Ley de Planeación. De acuerdo con esta Ley, el Plan abarca el marco general de los objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales y la estrategia de desarrollo económico y social con sus dos - líneas básicas de acción:

Señala también lineamientos para la instrumentación del Plan - a través de programas de desarrollo.

Este Plan es de observancia general para las Dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. (art. 1o.) Los titulares de las Dependencias identificarán estas atribuciones y serán responsables de su ejecución, - difusión e instrumentación.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal, deberán coordinar la integración de programas de mediano plazo y los correspondientes programas operativos anuales que competen a su sector, los que serán elaborados, aprobados y publicados en los términos de las -- disposiciones aplicables de la Ley de Planeación.

En la Exposición de Motivos del Plan, el propio Ejecutivo Federal manifiesta que: "Tiene un carácter político ya que permite -

ordenar los esfuerzos colectivos y los recursos escasos frente a -- grandes necesidades sociales. La planeación garantiza el éxito. -- El logro de los propósitos del Plan, requerirá disciplina administrativa y financiera". * (1)

Por lo anterior, creemos que el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento para que se modifiquen los hábitos en la administración pública; y asimismo, el marco para que la sociedad adopte una actitud participativa y a la vez vigilante de los procesos -- de su ejecución.

El Plan sienta las bases para un progreso social en materia de vivienda, estableciendo que del Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda es responsable la Secretaría de Desarrollo Urbano y -- Ecología.

Durante el proceso de elaboración del presente trabajo, la mencionada Secretaría todavía no publica su programas específicos * (2) por lo que a la fecha se está trabajando en base al Programa Nacional de Vivienda que no deja de ser vigente, toda vez que está basado en una realidad que no ha sido superada, y que también tiende -- a determinar las medidas necesarias encaminadas a lograr la cobertura de vivienda para toda la población. Además, consideramos que -- no es aconsejable desechar la valiosa información que recoge el Programa Nacional de la Vivienda: Lo contrario, implicaría volver a empezar... y este problema requiere soluciones inmediatas.

- (1) * Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 1983.
- (2) * Al inicio del Sexenio actual, la S.D.Ú.E. publicó un Programa de Vivienda de Interés Social de acción inmediata, que más adelante se concretiza.

El fundamento jurídico del Programa Nacional de Vivienda, son los artículos 27 y 123 constitucionales, así como la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala en su artículo 37, fracción IV que "corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formular y conducir los Programas de Vivienda y Urbanismo"* (3) mismas facultades que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 ahora le atribuye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. **

Este Programa Nacional de Vivienda, establece el marco general para integrar las acciones de los sectores público, privado y social en materia de vivienda en todo el país.

La elaboración de Programas como el que nos ocupa, requiere de hombres que conozcan la planeación como un método de ordenar esfuerzos y optimizar recursos del Estado, de donde se colige que los programas se elaboran con una metodología y atendiendo a un orden preestablecido.

En estos términos, nos hemos dado cuenta que los planeados del Estado dividen los planes y programas en cuatro niveles -- que son:

- 1) Nivel Normativo.
- 2) Nivel Estratégico.
- 3) Nivel de Corresponsabilidad Sectorial
- 4) Nivel Instrumental.

*(3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada - el 29 de Diciembre de 1982.

** Programa base de las acciones de vivienda, hasta el mes de enero de 1984.

Brevemente nos referiremos a lo que cada uno de estos niveles que el Programa Nacional de Vivienda contempla:

1.- Nivel Normativo. En este nivel encontramos el diagnóstico que nos permite apreciar las necesidades reales de vivienda y los problemas jurídicos y administrativos que dificultan su solución.

2.- Nivel Estratégico. Una vez conocida la problemática, se tiende a solucionarla. Además, este nivel del Programa Nacional de Vivienda establece las políticas que permitirán alcanzar las metas previstas por parte del Estado para resolverla.

3.- Nivel de Corresponsabilidad Sectorial. Este nivel del Programa establece las responsabilidades que todos y cada uno de los sectores: gubernamental, social y privado asumirán en la consecución de las metas del Programa.

4.- Nivel Instrumental. Establece los criterios de orden jurídico o administrativo, económico, financiero, de comunicación y participación social que se proponen para la viabilidad del Programa.

Para los fines de la presente tesis, únicamente vamos a enfatizar en el nivel normativo lo referente al diagnóstico de la vivienda en México.

El diagnóstico nos permite analizar los factores que inciden en la problemática habitacional del país.

Con el fin de partir de la realidad y enfrentar el problema de manera racional, se consideró a la vivienda desde diversos aspectos:

- a) La vivienda como problema de déficit.
- b) La vivienda como problema de Desarrollo Urbano.
- c) La vivienda como problema conceptual.
- d) La vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción.
- e) La vivienda como problema de desajustes del mercado y su interrelación con el ingreso.
- f) La vivienda como problema normativo instrumental.

Clasificación que analizaremos a continuación de una manera somera:

a) La vivienda como problema de déficit.- Hay que recordar que no sólo debe estimarse a la vivienda de una manera cuantitativa, sino también cualitativamente.

El Programa Nacional de vivienda establece: "Para la estimación del déficit, el concepto de necesidad de vivienda se ha considerado desde dos puntos de vista: Las necesidades derivadas del incremento demográfico y las necesidades en atención a los rezagos que se derivan de condiciones de hacinamiento, del deterioro de viviendas existentes aceptables y de las condiciones de vivienda no aceptables.

Como conclusión se estima que las necesidades a cubrir en el periodo 78-82 suman un total de 2'778,278 millones de acciones; de éstas, 963,875 son las requeridas para consolidar el inventario de vivienda existente y 1'814,398 son para atender el incremento demográfico. (4)

(4) Programa Nacional de Vivienda, versión abreviada de la S.A.H.O. P., pág. 4.

Este déficit cuantitativo, indudablemente que responde a criterios oficiales, lo que dificulta tanto al Estado como a los estudiosos establecer la magnitud real de la necesidad.

Por ello, nos permitimos comparar las cifras deficitarias del Programa con estudios de particulares, para emitir nuestras -- recomendaciones al respecto. Lo que si nos permitimos anotar desde ahora, es que si los planeadores manejan cifras irreales, más tardará en resolverse el problema.

Gustavo Garza y Martha Schteingart, plantean en su libro "La acción habitacional del Estado en México" que en 1970 existía un déficit de 5.8 millones de viviendas y que en el decenio de los '70s se debieron haber construido --simplemente para mantener estable este déficit--, otras 471,000 el primer año y hasta 660,000 en 1979. Si se hubiera pretendido eliminar el citado déficit, las necesidades habrían oscilado entre 84,000 viviendas en 1970 y 1.5 -- millones en 1979.

Mientras el Programa señala que las necesidades/ de vivienda para el cuatrenio 1978-1982 era de 2'778,273 los autores citados señalan como necesidad de esa misma época, 5.8 millones de viviendas.

Como se observa, las cifras de una y otra fuente son distintas, lo que dificulta determinar en nuestro estudio cuál fuente es más digna de crédito.

Por lo que se refiere a otros investigadores que se han ocupado de diagnosticar el problema habitacional, tenemos que:

Jesús Puente Leyva estima que, "Las necesidades normativas de construcción residencial en 1969-1980 son:

Para servir al crecimiento demográfico en el área urbana para el año de 1980, 420.6 millones, y en el área rural 61 millones y para fines de reposición por depreciación, en el área urbana - - 1,022.1 millones y en el área rural 402.8 millones.

El número de viviendas que debieron ser construidas para servir al crecimiento demográfico entre 1969 y 1980 es un total de 4,686 millones en las dos áreas distribuidos anualmente; y las necesidades de construcción por concepto de depreciación entre 1969- y 1980, se elevan a poco más de 4 millones de viviendas" (5)

Para estimar el déficit, el autor califica como deficitarias las viviendas con más de 2 personas por cuarto, y adopta el supuesto de que el 20.0 25% de las viviendas estaban deterioradas, llegando a un requerimiento total de 13 millones de viviendas en el periodo señalado.

Observamos también de este autor, cantidades que muestran un diagnóstico distinto a lo que establece el Programa Nacional de Vivienda. Asimismo, discrepan sus observaciones con las cifras establecidas por Gustavo Garza y Martha Schteingart, siendo sus apreciaciones en esa misma época, ya que menciona un déficit de 13 millo-

(5) Puente Leyva, Jesús. "El Perfil de México en 1980". Volúmen -- sobre el problema habitacional. 10a. Edición. Ed. Siglo XXI, - págs. 272, 273, 274.

nes de viviendas.

Víctor Ramírez Izquierdo, nos hace la siguiente apreciación: "Conforme a los censos de 1950, 1960 y 1970, el número total de viviendas eran de 5.2 millones, 6.4 millones y 8.3 millones respectivamente. Considerando esos mismos años, la población era de 25.8 millones; 34.9 millones y 48.4 millones de habitantes, por lo que la relación entre éstos y las viviendas acusa un aumento de 4.9 millones en 1950, 5.4 millones en 1960 y 5.8 millones en 1970.

Por otra parte, los 48.4 millones de habitantes que había en 1970, hacían uso de 8.3 millones de viviendas y si a éstas se les agrega el déficit calculado, se obtiene un total de 12.3 millones de viviendas que deberían existir para satisfacer las necesidades". (6)

Considerando estas opiniones, y tomando en cuenta que las necesidades a cubrir son tanto por el déficit habitacional cuanto por el crecimiento demográfico que para el año 2,000 se ha estimado una población de 115.3 millones de personas, la relación anterior arroja un total de 28.8 millones de viviendas que serán necesarias para el citado año.

Otros autores estiman las necesidades de vivienda tomando el número de familias y el número de sus componentes, así como las viviendas y el número de habitaciones que tienen éstas.

Estadísticas, datos y opiniones no resultan fáciles de in--

(6) Ramírez Izquierdo, Víctor. "Asentamientos Humanos, Urbanismo y vivienda" Capítulo: Desempleo y Vivienda. Editorial Porrúa.- México, 1966. pág. 87

terpretar, pero el déficit de la vivienda es evidente, es una realidad de tal magnitud, que es indispensable que la política habitacional del Estado se intensifique.

Asimismo, es urgente poner en marcha opciones que tiendan a resolver el problema y no esperar a que siga agudizándose. No debemos resignarnos a convivir con un endémico déficit de viviendas.

La vivienda no es solamente el abrigo de la familia y el hombre un reflejo de la sociedad.

Si la ciudad es el reflejo de las estructuras sociales y si estas sufren cambios, transformaciones, se puede deducir que la ciudad evoluciona al mismo ritmo que las estructuras sociales, y sólo tendrán un carácter definitivo cuando el desarrollo social lleve a un punto de equilibrio.

Hay una interrelación tal entre individuo, vivienda y sociedad, que la modificación de cualquiera de estos elementos trae consigo la modificación en el sistema.

La vivienda cumple en nuestra sociedad múltiples funciones que pueden ubicarse entre la tendencia a satisfacer necesidades personales y necesidades sociales.

El "problema de la vivienda", es en parte el resultado del conjunto de contradicciones sociales existentes entre los diversos estratos, y cada uno de éstos lo aprecian desde diferentes puntos de vista: Así, al empresario le interesan los programas de vivienda popular en cuanto puedan ser realizados por ellos en forma rentable, si se dedican a la industria de la construcción.

o los que no están relacionados con esta rama, puede interesarles - la vivienda popular por lo que ésta representa para la productivi-
dad y la estabilidad social en la mano de obra.

Otro sector interesado es el llamado popular o el de los - trabajadores incorporados o sindicalizados y los no incorporados o - marginales.

Los primeros tienen una idea clara del problema y sus pos-
sibles soluciones, siendo la obtención de vivienda uno de los obje-
tivos de las reivindicaciones obreras. En la lucha sindical por vi-
vienda popular, quedan prácticamente excluidos los subocupados o --
los que no están afiliados a algún sindicato.

Entre los principales obstáculos que se encuentran para la
construcción de viviendas populares, pueden enumerarse la irregulari-
dad del suelo, el alto costo de los materiales, la dotación de --
servicios y equipamiento. Por lo que se piensa en tratar de mejorar
la ubicación de la vivienda dentro de la estructura urbana.

La política de vivienda del Estado, persigue mejorar las -
condiciones habitacionales de los estratos más desprotegidos de la -
población -que son mayoría-, y estructurar acciones en materia de -
vivienda a partir de la realidad económica, política y social del -
país; en congruencia con los planes y programas del Gobierno Fede--
ral, de manera que constituyan un instrumento de éstos.

En el Programa Nacional de Vivienda, el Gobierno Federal -
ha establecido un marco general para su acción en la materia, así -
como las bases de coordinación con los gobiernos estatales y munic_i

pales y con los sectores público y privado. También señala que - - las dependencias y entidades de la administración pública federal - - deberán tomar en cuenta lo dispuesto en el programa al definir y - - ejecutar las acciones y proyectos de inversión que incidan en la - - resolución del problema.

Pero, desafortunadamente, en este programa han sido mayo- res las inversiones que los resultados obtenidos; y ésto puede - - atribuirse tanto a la distribución y monto de los créditos como a - - factores externos entre los que destacan la inflación, la especu- lación con la tierra, las restricciones en la industria de la cons- - - trucción y el aumento en las tasas de interés.

Dentro de los programas de vivienda, destaca el mejora- - - miento para las viviendas rurales así como la reestructuración de - - organismos financieros para programas habitacionales del sector - - público, sobre todo para los estratos socioeconómicos más débiles.

La política que sobre la Vivienda va a contemplar el Go- bierno Federal en el presente sexenio (1982-1988) para el trata- - - miento de las necesidades de ésta, es el de crear el Sistema Na- - - cional de Vivienda, que norme y conduzca el desarrollo y promo- - - ción de la revisión de las bases jurídicas en la materia.

Las acciones que sobre vivienda contempla el Plan Nacio- nal de Desarrollo, son las siguientes:

- 1.- Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especu- lación.

2.- El reconocimiento y el apoyo práctico jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopten la vivienda rural, -- urbana y sub-urbana.

3.- La legitimación y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones de autogestión habitacional.

4.- El fortalecimiento de la industria de la construcción y de la autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular.

5.- El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva para el inversionista y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que éste sea más remunerador.

6.- Realización de acciones prioritarias y emergentes en materia de vivienda social.

7.- Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar su otorgamiento preferentemente a los grupos organizados, a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda de arrendamiento.

8.- Se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda. (7)

(7) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 1983.

El Plan citado sostiene que la solución del problema habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado. A este le corresponde apoyar la construcción de viviendas con medidas financieras, administrativas y técnicas, para que la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio.

Las acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo las consideramos viables, pero asentamos nuestro desacuerdo en lo relativo al arrendamiento de la vivienda; ya que en vez de fomentar el arrendamiento, el Estado debería concentrar toda su capacidad para que este fenómeno no sea de grandes proporciones.

Abundando un poco más, diremos que el sistema de arrendamiento no es conveniente toda vez que en la mayoría de los casos el arrendador es un asalariado que tiene que desembolsar el 50% o aún más de sus ingresos, lo que significa una sangría para el arrendador y su familia, ya que no pueden satisfacer sus otras necesidades básicas.

Toda vez que el Plan señala en principio que la política habitacional debe orientarse a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio suficiente que permita desarrollar las actividades fundamentales de las familias, debe determinarse que la política gubernamental confiera especial importancia de los programas de "Vivienda de Interés Social", ya que en este sistema a la vez que se conforma un patrimonio, es gradual el desembolso del ingreso familiar y en una proporción más accesible a sus recursos, por lo que pensamos que puede constituir una solución al problema habitacional de grandes núcleos de la población.

b) La Vivienda como problema de desarrollo urbano.

La vivienda consume la mayor parte de la superficie de los asentamientos humanos.

"Los programas de vivienda deben responder a la problemática socioeconómica que se presentan en las ciudades del país" y que se manifiestan en marginalidad, subempleo y hacinamiento, en la formación de áreas de poblamiento irregular y en las dificultades para acceder a tierra y vivienda, particularmente para grupos de bajos ingresos y por el éxodo de campesinos a la ciudad, es irreversible el proceso de urbanización que vive el país.

"La población urbana pasó del 35% en 1940 al 66% en 1982 (aunado al manejo especulativo del suelo urbano, que dejó la mayor parte de la población sin posibilidad de acceder al mismo.

Esto ha llevado a que 27 mil hectáreas de tierras comunales y ejidales hayan sido ocupadas por asentamientos irregulares.

Mas de 15 millones de mexicanos viven en esta clase de asentamientos irregulares, alejados de centros de trabajo y escuelas y en los cuales predomina el desempleo, el hambre, la promiscuidad y la delincuencia; además de que crece la llamada mancha urbana a pasos agigantados, creando desequilibrio ecológico y contaminación, así como frenando el desarrollo económico e industrial" (7 bis)

La concentración de la población en áreas urbanas se debe en parte al crecimiento económico, el cual ha reducido el porcentaje de la población dedicada a la agricultura; ésto, ha tenido efectos en la distri

(7 bis) Datos de la SEDUE, publicado en el periódico UNOmasUNO, miércoles 18 de mayo de 1983, pág. 23, 6a. columna.

bución de la población en el interior de las áreas urbanas.

Así, el área urbana que es la que centraliza las actividades -- económicas, políticas y sociales, no tiene capacidad de responder con la velocidad requerida, a las necesidades de los inmigrantes, apareciendo así el fenómeno llamado de asentamientos irregulares con precarias condiciones en lo que a edificación y servicios básicos se refiere.

Los inmigrantes se encuentran ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado para venta o compra, y deciden resolver su necesidad en condiciones mínimas de habitabilidad como son vecindades, ciudades perdidas, tugurios, invasión de lotes baldíos o en fraccionamientos ilegales, lo que origina una gran inseguridad en la tenencia de la tierra.

Otra de las características dentro del patrón de los asentamientos en nuestro país, es su concentración en unos pocos lugares y al mismo tiempo la dispersión en varios asentamientos sin ningún servicio básico, así como la inadecuada localización de la población respecto a la potencialidad de los recursos naturales, como lo podemos observar a lo largo de los caminos del país.

Por lo anterior es necesario plantear las políticas de ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo urbano, ya que el acelerado proceso de crecimiento de las ciudades y una muy intensa concentración del ingreso, influyen en forma importante para empeorar las condiciones en materia de hacinamiento en gran cantidad de mexicanos.

La vivienda como componente de los Asentamientos humanos, debe inscribirse en el marco del proceso de urbanización a que está sujeto el país, mediante los instrumentos jurídicos que al respecto se han expedido.

c) La Vivienda como Problema Conceptual.

El concepto de Vivienda, tradicionalmente se limita a considerar la como un producto terminado. (La mayor parte de las normas técnicas han estado dirigidas a este propósito.)

Esta conceptualización ha restringido las alternativas dirigidas a los grupos de bajo ingreso que realizan su vivienda mediante la autoconstrucción.

También se ha considerado a la vivienda como factor de desarrollo económico y social así como determinante del ordenamiento territorial y de la estructuración urbana.

Los tipos de vivienda existentes, van a ser motivo de estudio -- en el capítulo de la presente tesis, intitulado de "La Vivienda de Interés social como solución al problema, pero desde ahora adelantamos que todo concepto en relación a la Vivienda, deberá de incorporar los elementos que contempla el artículo 4o. constitucional que en su oportunidad será analizada.

d) La Vivienda como problema derivado de sus mecanismos de producción.

Este inciso está íntimamente relacionado con la economía, dada la incidencia que ésta tiene en el Derecho y particularmente en el Derecho Administrativo, por lo que aquí lo abordaremos de una manera somera para tener una comprensión más amplia de la situación de la Vivienda.

Todo sistema de producción tiene diferentes fases en su proceso como son la planeación, producción, distribución, circulación y uso o consumo.

En la producción de la Vivienda intervienen los tres sectores de la población, que como ya sabemos son el social, el privado y el público. Para la construcción de habitaciones se requieren de diversos elementos o componentes: la tierra, los materiales de construcción, contar con un financiamiento así como la utilización de una adecuada tecnología.

Una vez que se adquieren los elementos necesarios, proceden a construir viviendas de diferentes tipos y con distintas modalidades en el régimen de tenencia, como son la vivienda en propiedad, en renta o de autoproducción.

Nos indica Castell Manuel, que: "En cuanto a la producción de la vivienda, el monto del capital que debe invertirse es muy alto y conserva durante mucho tiempo la forma de producto semielaborado, como consecuencia de las características mismas del bien vivienda, agudizados -- por las condiciones prevaletientes en la industria de la construcción -- donde predomina una baja productividad debido a la escasa mecanización y estandarización así como a la reducida calificación de la mano de obra. En cuanto al largo periodo de circulación de la vivienda, éste está relacionado con la durabilidad de ese bien y con la desproporción entre los salarios de la gran mayoría de la población y el precio de la vivienda, lo cual provoca que esa mayoría sólo pueda pagarla en muchos años. •

En efecto, el salario tiende a cubrir valores de uso estrictamente necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y la población puede pagar su vivienda a medida que la consume" (8)

(8) Castell, Manuel.- "La cuestión urbana". España, 1974. Editorial -- Siglo XXI, págs. 184-187.

Otro obstáculo lo constituye el hecho de que la producción de vivienda requiere el uso del elemento soporte: Tierra, y la propiedad de este medio de producción indispensable es distinta socialmente de la propiedad de otros medios necesarios en el proceso de producción de la Vivienda, que pueden ser considerados como capital constante de las diferentes fracciones de capital que se utilizan. (9)

De acuerdo a lo anterior, se observa que al considerar a la Vivienda como una mercancía producida, tiene diferencias muy específicas en comparación de lo que ocurre en la producción de otras mercancías. Estas características son sus largos periodos tanto de producción como de circulación.

Tenemos entendido que el problema de la productividad de la vivienda, se da tanto en los países socialistas como en los capitalistas.

Kaplan Marcos señala que: "El papel limitado que tiene la producción misma, proviene del hecho de que en una sociedad capitalista el Estado interviene en la oferta de bienes y servicios, siempre que ellos no sean rentables para el capital privado, pero sí necesarios para su valoración, tratando de suplir las insuficiencias del mismo, pero nunca para reemplazarlo."

Sabemos que el Estado no estimula lo suficiente a la iniciativa privada para que participe en la creación de viviendas, pero el Estado tiene muchas limitaciones económicas y financieras que le impiden desempeñar un papel importante en el desarrollo de la vivienda, y con ello desaprovecha un medio de producción de la fuerza de trabajo.

(9) Garza, Gustavo y Schetengart, Martha.- "La acción habitacional en el Estado de México".- Edit. Colegio de México. págs. 59-60.

Por otro lado tenemos que la iniciativa privada construirá viviendas dependiendo de la tasa de ganancia que de ello pueda obtener; -- porque no pueden desprenderse de su noble fin de lucro, dentro de condiciones y directrices creadas a través del apoyo del Estado.

Así vemos que el sector privado de producción de vivienda -- domina el mercado e impone sus reglas, por lo que los precios de las viviendas se colocan fuera de la capacidad de compra de los trabajadores -- en razón de sus bajos ingresos y la sobreganancia de infinidad de agentes que participan en el proceso de producción y comercialización como -- son: Los propietarios de la tierra, los fraccionadores, los productores -- de materiales, los constructores, publicistas, las inmobiliarias, los -- bancos y otros más.

En cuanto a la vivienda de interés social, nuestro Gobierno -- ha utilizado diferentes tipos de organismos, entre los que destacan los -- Institutos que administran presupuesto público y los Fondos de Vivienda -- para los trabajadores, donde el Estado administra rentas salariales per -- tenecientes a los mismos trabajadores por medio del financiamiento de -- viviendas.

La incapacidad de estos organismos para atender siquiera una -- parte de la demanda de sus derechohabientes es notoria.

Por otra parte, tenemos que un gran sector de la población -- no tiene ningún sistema de financiamiento, y sólo le queda la alternativa de -- autofinanciar y autoconstruir su propia vivienda, lo cual es casi imposi -- ble, y cuando lo llegan a realizar lo hacen de una forma artesanal y pri -- mitiva.

Creemos conveniente que las empresas públicas debieran construir las viviendas y no sólo fueran intermediaras del crédito, lo que permitiría un ahorro importante que se reflejaría en el aumento del número de viviendas.

Con ésto no queremos decir que el Estado en un afán paternalista lleque a construir viviendas para todos, porque sabemos que no es la panacea a este problema, pero sí debe coadyuvar a los otros sectores de la población, por lo que no se daría una competencia desleal con la iniciativa privada y en cambio, ésta con estímulos de parte del gobierno y dentro de un marco legal contribuiría a la solución del déficit habitacional.

Y por lo que respecta al sector marginado, y teniendo en cuenta que no satisface su demanda y que la autoconstrucción es la principal forma de acceso a una vivienda, es necesario que les proporcione asistencia técnica y financiera de una manera eficaz y que este sector lo asimile.

Debemos recordar que el contenido específico del problema de la vivienda variará según la configuración concreta de intereses contradictorios que lo constituyen.

Las contradicciones existentes en el seno del proceso de producción, circulación, distribución y consumo de la vivienda, son determinadas en gran medida por las relaciones entre los tres sectores de la población.

e) La vivienda como problema de desajuste de Mercado y su interrelación con el Ingreso.

El problema habitacional visto en la perspectiva de los desajustes del mercado, se vincula estrechamente con el déficit de vivienda y con los mecanismos de producción.

Hay que recordar que no se trata solamente de producir viviendas, - sino pensar a qué clase social van a ser adjudicadas, por lo que debe - - ajustarse a su ingreso, para que tengan una adecuada capacidad de pago.

La mayoría de los habitantes de las ciudades encuentran algún tipo- de vivienda, que varía de las espaciosas residencias de los ricos a las - casuchas de los pobres, con mil carencias y limitaciones.

El ingreso, el tamaño de la ciudad, la tasa de crecimiento urbano y las políticas establecidas, son elementos que determinan y configuran - - la situación de la Vivienda.

Asimismo, los ingresos captados por el país, determina la capacidad de proporcionar viviendas a sus habitantes.

El ingreso per cápita y su distribución entre los hogares, aunado - a su precio determinan el tipo de vivienda que las familias pueden pagar, - como lo apunta Grimes: "La vivienda es uno de los componentes mas impor-- tantes del presupuesto familiar, representa del 15 al 25% de los gastos - totales y en los grupos de bajos ingresos puede variar del 15 al 40%"(10)

De lo anterior se deduce que el principal problema de la vivienda - es la insuficiencia de ingresos de la mayoría de las familias para pagar- las viviendas que se producen actualmente. Siguiendo al mismo autor, tene- mos que: "La construcción de las viviendas puede representar hasta un 20 o 30% de la formación bruta de capital interno fijo en los países que dan alta prioridad a la vivienda y del 2 al 5% del producto interno bruto - - en la mayoría de los países en desarrollo" (11)

(9) Grimes, Orville! "Vivienda para Familias Urbanas de bajos ingresos", pág. 35.

(10) Ibidem, pág. 38

De lo anterior se deduce que el principal problema de la vivienda es - la insuficiencia de ingresos de la mayoría de las familias para pagar las vi- viendas que se producen actualmente.

Siguiendo al mismo autor, tenemos que: "La construcción de las vivien- das puede representar hasta un 20 o un 30% de la formación bruta de capital- interno fijo en los países que dan alta prioridad a la vivienda y del 2 al - 5% del producto interno bruto en la mayoría de los países en desarrollo" (12)

En México los gastos públicos en vivienda por lo general representan - una pequeña fracción de los gastos totales públicos a nivel nacional. Cuando se incluyen los gastos de abastecimiento de agua, transportes, energía eléc- trica y otros niveles administrativos, aumenta la participación del sector - público en la vivienda; sin embargo, siguen siendo estos gastos poco conside- rables.

Hay que recordar que los países considerados como mas ricos, que in- vierten en el sector de la vivienda, efectivamente han logrado reducir el -- problema.

Cuadro que demuestra los recursos económicos destinados por el Estado a solucionar el pro- blema de la Vivienda:

TIPO DE VIVIENDA	1983		1984					
			AUTORIZADO		ESTRATEGICO		TOTAL	
	ACCIONES	INVERSION	ACCIONES	INVERSION	ACCIONES	INVERSION	ACCIONES	INVERSION
1 TERMINADA	559	726	43.8	71.7	19.3	28.2	40.2	58.5
2 PROGRESIVA	28.1	16.7	28.7	14.2	73.6	63.6	43.4	28.0
3 MEJORAMIENTO	6.1	2.0	9.5	1.6	7.1	1.7	8.7	1.6
4 OTRAS INVERSIONES	7.9	8.7	11.0	12.5	--	6.5	7.5	10.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDA. 1984.

La grave crisis por la que está atravesando la economía mexicana, -- hace poco probable que se puedan aumentar los escasos recursos que tradicionalmente se han dedicado a la producción de la Vivienda de Interés Social. Esta imposibilidad se debe a dos causas principales: Su dependencia del exterior y la fuerte concentración de ingreso en el interior.

Las transformaciones económicas experimentadas, se han dado junto -- con un juego de fuerzas sociales que han impuesto al Estado lineamientos a seguir en las políticas de Vivienda de Interés Social.

Mientras el país se mantenga a niveles de subdesarrollo económico, - el problema para cubrir el déficit de vivienda es difícil de solucionarse. Y este subdesarrollo económico de México se ha acentuado por existir en -- nuestro país un gran desequilibrio en la concentración de ingresos.

Ante esta situación, el Estado mexicano ha estimado indispensable su intervención en el mercado de la vivienda por la convicción de que con un libre juego se encuentra imposibilitado de responder de manera adecuada a los requerimientos sociales. Sin embargo, para resolver el problema tiene grandes limitaciones de tipo financiero y administrativo.

Las verdaderas imperfecciones de los mercados de vivienda pueden clasificarse en términos amplios como de naturaleza institucional o económica.

Las limitaciones institucionales surgen generalmente por barreras jurídicas y controles administrativos que se establecieron para proteger a grupos o intereses específicos; las modificaciones a estas imperfecciones mejorarían notablemente el funcionamiento de los mercados de vivienda.

Por lo que respecta a las imperfecciones económicas, ya fueron mencionadas anteriormente pero cabe señalar que las relaciones económicas básicas en la producción de viviendas, dan lugar a problemas fundamentales -

dentro del mecanismo de asignación del mercado.

El país debe ser una nación donde haya una justa y equitativa distribución del ingreso y así, resultaría más fácil aplicar las políticas gubernamentales tendientes a resolver el problema de la vivienda.

f) La vivienda como problema normativo instrumental.

Se considera fundamental vincular la acción habitacional del país con los marcos jurídicos administrativos, financieros y normas técnicas a los que la vivienda está sujeta.

Por esta razón creímos conveniente y necesario insertar en este capítulo de Diagnóstico Social de la Vivienda, el aspecto normativo que nos rige para examinar la interrelación entre los instrumentos jurídicos - existentes, y sus efectos en la acción de la vivienda en el país.

Toda medida política requiere ser implementada jurídicamente a fin de que alcance sus objetivos. Y ésto se logra mediante una legislación -- actualizada y acorde con las necesidades reales, que retome la intención de los legisladores y se adecúe el espíritu de la ley a las condiciones -- propias; y así el ejercicio al derecho a la vivienda, sea una realidad -- y no una ficción.

2.1. El Derecho Constitucional a la Vivienda. Artículo 4o.

El derecho a la vivienda en México, es una garantía constitucional.

Es necesaria la ubicación del Derecho a la Vivienda Familiar, para poder apuntar las implicaciones jurídicas y políticas de su ejercicio.

El Derecho a la Vivienda, "es un derecho que surge como tal en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948, en donde se ex-

presó que toda persona tiene derecho a un nivel de vida satisfactorio -- para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia; haciendo referencia como apoyos de ese nivel de vida, a varios aspectos y muy en particular, al de la vivienda". (13)

Estamos de acuerdo con esta definición, ya que como lo señalamos en páginas anteriores, la vivienda es una necesidad básica de todo ser humano, y como tal, tiene derecho a satisfacerla.

En la Constitución Mexicana encontramos cronológicamente, el término de vivienda, y con ello, la preocupación del Estado de proporcionar a todos los mexicanos una vivienda. A partir del artículo 123 constitucional, base de la aspiración de justicia social que anima a quienes -- forjaron nuestro orden constitucional, y por lo tanto en sus leyes reglamentarias, como son la Ley del Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios -- Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); así como, años -- más tarde, en la Ley General de Asentamientos Humanos; y, recientemente, la Ley Federal de Vivienda.

No obstante estos señalamientos al derecho de la vivienda, no fue -- sino hasta el año de 1981 cuando se presentó una iniciativa mediante la -- cual se adicionaba al artículo 4o. constitucional el derecho a la vivien-- da; fue aprobada en ese mismo año de 1981 y publicada en el Diario Ofi-- cial hasta el día 7 de febrero de 1983.

Así, el párrafo 4o. del artículo 4o. constitucional consagra que: -

(13) Pérez Duarte y Noreña.- Revista Mexicana de Justicia, 1983. Núm. 2., pág. 243.

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos"

El problema estriba en determinar la naturaleza jurídica de este derecho y la interrogante es: ¿El derecho a la vivienda es una garantía individual, o es una garantía social?

El Maestro Ignacio Burgoa en su libro Garantías Individuales, nos dice:

"En efecto, las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos sino ante otra clase social mas pudiente materialmente hablando, y sus miembros singulares." (14)

Las garantías individuales tutelan el vínculo jurídico que se establece entre los gobernados y el Estado, no así las garantías sociales -- que tienen como objetivo la preservación jurídica de las clases sociales desvalidas o grupos humanos que mayoritariamente integran las colectividades y el grupo social detentador del poder y la riqueza que son la mi-

(14) Burgoa O., Ignacio. Las Garantías Individuales. México, 1981. págs. 686 y 687.

noría; y en esta relación, el Estado se encuentra en la posición de regular legislativamente las actividades recíprocas de aquellos.

Por lo anterior, y siguiendo al Maestro Burgoa, creemos que el Derecho a la Vivienda es una garantía social porque el precepto constitucional establece que es la familia y no el individuo el titular de este derecho. Pero es necesario formular una interpretación mas amplia del artículo 4o. constitucional:

Si bien es cierto que toda la familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa, sólo habrá de beneficiar esta garantía a aquella familia que no sea propietaria de ninguna vivienda; además de no poseer o no ser propietaria de ninguna vivienda, su posición económica debe ser limitada, requisitos suficientes para que el Estado venga en su auxilio y así, hacer de esta garantía social una realidad.

De acuerdo a lo anterior, era urgente la reglamentación de este artículo 4o. constitucional a efecto de que la ley estableciera los instrumentos y apoyos necesarios para poder alcanzar sus objetivos, como lo analizaremos a lo largo de nuestro capitulado, adelantando que como toda ley humana, es viable, pero perfectible. La Ley reglamentaria es la Ley Federal de la Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984, y cuya estructura es la siguiente:

1. Disposiciones Generales.
 - II. De la programación de las acciones públicas de vivienda.
 - III. Del suelo para la vivienda.
 - IV. De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.
 - V. De las normas y tecnología para la vivienda.
 - VI. Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda.
 - VII. De las sociedades cooperativas de vivienda.
 - VIII. De la coordinación con los Estados y Municipios y concertación --

con los sectores social y privado.

Estos lineamientos ya establecidos por el Constituyente permanente, vienen a conformar la Ley Reglamentaria en Materia de Vivienda, y con ésto, cumplir con el cometido de ir forzando la realidad para que el futuro devenga en una forma de cumplimiento efectivo.

2.1.1. Artículo 123 Constitucional.

El artículo 123 constitucional reafirma a la Vivienda como un derecho de naturaleza social.

Nuestra Constitución de 1917 en su artículo 123, fracción XII ya consideraba el derecho de los trabajadores a tener una vivienda cómoda e higiénica como un medio para elevar su nivel de vida, pero de una manera mas limitada que como lo consagra el precepto actual, como se desprende de la lectura de la fracción XII señalada, que a la letra decía:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar --rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas."

Asimismo señalaba que dicha obligación era para las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y emplearan más de 700 trabajadores.

No obstante lo establecido en la fracción XII antes citada, la realidad exigía una ley reglamentaria que viniese a determinar esta obligación que el artículo 123 imponía a los patrones.

En la iniciativa de ley del 19 de diciembre de 1968 se consideró - que el Estado tenía el deber de hacer cumplir la Constitución de tal ma-

nera que se armonizaran el derecho de los trabajadores y la obligación de los patrones, clasificando en dicho proyecto a las empresas, de la siguiente manera:

- a) Empresas que ya dispusieran de habitaciones por haberlas construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo; y
- b) Empresas que no se encontraban en la hipótesis anterior.

De lo que se deduce que las empresas que ya habían proporcionado habitaciones a los trabajadores que laboraban para éstas, hasta ese momento se liberaban de dicha obligación en relación con los trabajadores ya beneficiados. Para las empresas que se encontraban en la segunda hipótesis, se les imponía el deber de proporcionar a sus trabajadores una habitación, pero siempre y cuando estas negociaciones tuvieran las siguientes características:

Que estuvieran fuera de las poblaciones si la distancia entre una y otras fuera mayor de 3 Kms., o siendo menor, no existiendo un transporte regular y ordinario para personas; o cuando estando fuera de las poblaciones, ocuparan un número de trabajadores mayor de 100.

Analizando Baltazar Cavazos Flores esta exposición de motivos, opina que:

I.- El legislador no tomó en cuenta que la distancia de 3 Kms. de una población a otra, era cosa del pasado.

II.- Que el número de 100 trabajadores no podía considerarse como índice de riqueza de una empresa. En 1917 cuando en nuestra Constitución se habló de más de 100 trabajadores era porque en aquellos tiempos a una empresa con 'tantos trabajadores' se le consideraba como un monstruo en-

plena actividad industrial, pero ahora, hay muchas empresas que con 10 o 20 trabajadores son mucho más ricas y poderosas que otras que quizá por tener 100, sean pobres." (15)

Siempre que se nos habla de números, es difícil que se capte la verdadera dimensión de los problemas que tratan de reflejarse, pero tan es cierto lo anteriormente señalado, que el legislador consciente de lo caduco de estas disposiciones ha reformado y adicionado en diversos momentos el precepto que nos ocupa.

Así, el artículo 123 Constitucional en lo relativo a la habitación para los trabajadores, ha sufrido las siguientes modificaciones:

1.- Se reformó el inciso f) de la fracción XI del apartado B), por Decreto de fecha 8 de noviembre de 1972 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de noviembre de 1972.

2.- Fue reformado el párrafo inicial del propio apartado B) por Decreto del 7 de octubre de 1974 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de octubre del mismo año.

3.- Se adicionó la fracción XII del apartado A), por Decreto del 30 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial el día 9 de enero de 1978.

A la fecha, encontramos el cuerpo del multicitado artículo 123 Constitucional ubicado en el Título Sexto de la Constitución en lo relativo al Trabajo y a la Previsión Social.

###

(15) Cavazos Flores, Baltazar.- 35 Lecciones de Derecho Laboral. Edit. Trillas. México, 1982. pág. 20.

y por lo que respecta a la regulación de la Vivienda para los Trabajadores, redactado de la siguiente manera:

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión -sin contravenir las bases siguientes-, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo.

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas..."

El Apartado B) regula expresamente las siguientes relaciones:

B) Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores.

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda la forma y el procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

En estos dos apartados señalados, no existe problema alguno puesto que sabemos quien es el titular del Derecho a la Vivienda.

El trabajador, entendiéndolo como tal a toda persona que presta sus servicios, en una relación laboral de subordinación con otra persona física o moral, mediante una remuneración.

Lo que nos hace ver que la ley reglamentaria del artículo 40. constitucional ya no contempla a los trabajadores de los apartados A) y B) del artículo 123, sino que tiene como beneficiarios-

a todos aquellos trabajadores independientes.

Sólo así se estará abordando el problema de la vivienda en todas sus dimensiones.

Abundando sobre el artículo 123 constitucional, es preciso profundizar en el análisis de sus leyes reglamentarias que abordan el problema de la vivienda con el fin de analizar los requisitos específicos que en éstas se establecen.

2.1.2.- "Ley Federal del Trabajo"

El Congreso de la Unión está facultado para legislar en materia de trabajo expidiendo las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, el cual -como ya quedó anotado en páginas anteriores-, contempla lo relativo al Derecho del Trabajo en sus dos apartados:

El apartado A) regula a los trabajadores obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, a todo contrato de trabajo. En especial en su facción XII nos señala la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Del texto de este artículo, se deduce su naturaleza social, proteccionista y reivindicadora de la clase trabajadora.

Como nos lo dice el maestro Trueba Urbina en su Teoría Integral de Derecho: "El contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica al Derecho del Trabajo con el Derecho Social, siendo el primero parte de éste". (16)

(16) Trueba Urbina, Alberto, Teoría Integral del Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. págs. XXV-XXVI.

El 10. de abril de 1970 se decretó la llamada Nueva Ley Federal - del Trabajo.

Esta Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, es de observancia general en toda la República, y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado A) de dicho artículo. Como estudiaremos adelante, los trabajadores comprendidos en su apartado B) son regidos por otra Ley Reglamentaria.

En la exposición de motivos de esta Ley, nos dice que uno de sus fines es conseguir la justicia social. Debemos entender ésta como el -- equilibrio entre trabajadores y patrones; el mejoramiento económico de los trabajadores y que éstos logren la reivindicación de sus derechos -- para que alcancen su dignidad de humanos.

Así, la ley que nos ocupa en su Título Cuarto titulado "Derechos- y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones" en su capítulo -- tercero respecto de las habitaciones para los trabajadores y el cual -- fue reformado en 1970 con el fin de resolver adecuadamente el problema- habitacional de los trabajadores, nos señala:

"Que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier - - otra índole, tiene la obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas". Y para cumplir con esta obligación, - las empresas deben aportar a un Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores.

Este Fondo Nacional de Vivienda será objeto de estudio en nues-- tro tema de Dispersión Administrativa, pero por el momento podemos señá-- lar que el objeto de dicho Fondo es crear sistemas de financiamiento -- que permitan a los trabajadores obtener créditos baratos para adquirir, construir, reparar o mejorar su casa-habitación, así como de coordinar--

programas de construcción de casas-habitación para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los recursos del Fondo Nacional de Vivienda serán administrados en forma tripartita por representantes del Gobierno, de los patrones y de los trabajadores. Como lo señala la ley que crea este Organismo, se rá el mismo quien determinará las sumas que se asignarán para cada uno de sus objetivos.

Las aportaciones que se hacen al Fondo Nacional de la Vivienda - por las empresas o patrones, son gastos de previsión social deducibles del impuesto sobre la renta, implicando también un beneficio para los mismos; y por lo que respecta al bien que produce a los trabajadores, - es que los depósitos que se hacen en el Fondo Nacional de la Vivienda - en su favor, tienen el carácter de sueldos diferidos y por lo mismo, - su objetivo es reivindicatorio; consiguientemente, esta aportación al salario, queda comprendido como parte integrante del mismo. (17)

A mayor abundamiento, integran el salario del trabajador las - - aportaciones del 5% que sobre su salario ordinario entregue el patrón - al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores. Entendiendo el salario como la cantidad que percibe cada trabajador por cuota diaria, sin incluir ninguna prestación.

Los créditos que otorga el Fondo Nacional de la Vivienda, están - cubiertos por un seguro en caso de incapacidad total o permanente, o - de muerte, el cual libera al trabajador o a sus beneficiarios de las -

(17) Trueba Urbina, Alberto. Ibidem, pág. 91

obligaciones derivadas del crédito; este Seguro es asumido por el Fondo pero no implica pago de primas de seguros a compañías aseguradoras, - - pues ésto sería muy oneroso para el Instituto y el monto de las habitaciones aumentaría.

En tratándose de la asignación de las sumas que se destinarán a los programas de vivienda, así como las regiones y localidades del país y a las personas que se otorgará el crédito, estas deberán reunir los requisitos de ley, aunque aquí se hable de un sorteo. Al respecto, Trueba Urbina nos dice que "es contrario a su teoría social aplicar el sistema aleatorio de las loterías" (18)

Pero creemos que algún instrumento debe utilizarse mientras haya muchos trabajadores con su derecho a una habitación y haya pocas casas para repartir.

Cuando las empresas den a sus trabajadores casas en arrendamiento o comodato, o ya les hayan favorecido con un crédito, no se les exige de la obligación de seguir contribuyendo con sus cuotas al Fondo Nacional de la Vivienda.

En los casos de arrendamiento o comodato, se van a tener las mismas obligaciones que existen entre arrendador y arrendatario o comodatante y comodatario que si fueran entre particulares, con la característica singular que al terminar la relación de trabajo, deberán desocupar las habitaciones en un término de 45 días, lo que consideramos bueno, - porque de otra manera, en el caso del arrendamiento, el patrón construi

(18) Trueba Urbina, Ibidem, pág. 93, comentario al artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo.

ría -en última instancia- habitaciones para arrendamiento, lo que redundaría en enormes ventajas para él, ya que por un lado se apropia de su fuerza de trabajo, y por otro, obtendría ganancias por el arrendamiento.

A todo incumplimiento de alguna obligación que se impone en el Capítulo comentado, podrán ejercitarse las acciones de derecho a que haya lugar por parte de los patronos, así como de sus empleados, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Los trabajadores deben ser vigilantes de estos derechos y el Estado debe intensificar sus acciones en contra de los patronos morosos que impiden la solución del problema que se analiza.

2.1.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Congreso de la Unión por mandato expreso de la Constitución tiene la facultad de aprobar las leyes reglamentarias del artículo 123, es decir, legislar en materia de trabajo como lo expresa el artículo 73 fracción X de la misma Constitución.

Los derechos de los trabajadores del Estado fueron elevados al rango de Garantías Sociales, con su inclusión en el artículo 123 Apartado B) de la Constitución, estableciendo las bases que regirían entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Con ésto se confirma la naturaleza social del derecho de los trabajadores del Estado, ubicándolos dentro de la organización socio-jurídica, apoyándose en la Ley Fundamental.

Esta ley es de observancia general para los Titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de algunas Instituciones que limitativamente enuncia, así como de algunos organismos descentralizados que tengan a su cargo servicios públicos.

Considerando que la relación jurídica de trabajo se entiende como establecida entre los titulares de las dependencias e Instituciones señaladas y los trabajadores de base a su servicio, entendiéndose que estos titulares son representantes del Estado, es decir: La relación jurídica del trabajo burocrático se establece entre el Estado y el trabajador.

En materia de vivienda y en lo relativo al derecho de los trabajadores para adquirir una habitación, así como de la obligación del Estado de proporcionárselas, se cuenta con los instrumentos necesarios que regulen esta relación.

La ley que analizamos en su Capítulo Cuarto en lo concerniente a las obligaciones de los titulares, establece que éstos deben cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en diversos conceptos, entre los que encontramos que los Titulares deben propicar cualquier medio que permita a los trabajadores de su dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

Así como la Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para --

construirlas o mejorarlas, o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones se harán al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE) dependiente del mismo Instituto, y cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a las cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

El Capítulo IV de la ley que se analiza, hace referencia entre otros aspectos, a las obligaciones de los Titulares de los Organos del Estado, y en su artículo 43 fracción VI, incisos g) y h) como ya se dijo, proveerá por todos los medios para que los trabajadores al servicio del Estado tengan acceso al arrendamiento o a la compra de habitaciones baratas. Lo que nos hace pensar en soluciones populistas, que si bien son aceptables para solucionar el problema que se analiza, no corresponden a las alternativas que en el presente trabajo se proponen. Nuestra idea no es que el trabajador disfrute de una vivienda en arrendamiento; pensamos que si los titulares de las dependencias deberán utilizar todos los medios para la obtención de una vivienda por parte de sus trabajadores, todos estos medios deben ir encaminados a la adquisición de una vivienda propia.

En cuanto a que la vivienda debe ser barata -expresión utilizada por el trabajador-, creemos que el alcance del término "barata" no está debidamente precisado. En México, dentro de nuestra idiosincracia, la idea de "barato", de ordinario se asocia con lo que no funciona o no sirve. No creemos que éste sea el sentir del Legislador. Más bien, nos inclinamos a que el uso de este término en materia de Vivienda sea sinónimo de económica, funcional y apta para la realización sólida de esa

hermosa idea creadora de todas las Instituciones: La familia.

Continuando con el análisis de esta Ley, en su artículo 43 inciso h), diremos que los créditos ya no se limitan al arrendamiento o a la compra de habitaciones, sino que se amplían al mejoramiento, construcción o reparación de éstas, así como la adquisición en propiedad mediante un régimen de condominio, o para el pago de pasivos por dichos conceptos. Cuando se está hablando de un crédito barato, nos surge una duda: Si se entiende como crédito barato aquél que sólo va a permitir adquirir u obtener habitaciones baratas. En otras palabras, si este término se refiere al valor material del crédito que se va a poner a disposición del trabajador, o si se refiere al interés que se va a pagar por el crédito obtenido. Queremos suponer que la intención del Legislador es que el trabajador burócrata obtenga una Vivienda digna a un costo mínimo y que no afecte el ingreso familiar.

Esto constituye una disposición legal del derecho de los trabajadores al servicio del Estado a obtener habitación, pero es necesario -- hacerlo efectivo, reconociendo la importancia y el valor que tales trabajadores tienen en el proceso económico, social y nacional.

2.1.4. Ley General de Asentamientos Humanos.

Ante la desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, que en nuestros días ha adquirido una magnitud alarmante, -- -- -- resultó imprescindible para el Gobierno mexicano, expedir las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el territorio nacional.

Así, el 20 de mayo de 1976 entra en vigor la denominada Ley General de Asentamientos Humanos que se propone terminar con los asentamientos

tos humanos no controlados; buscando reducir el déficit de habitación, - pero fundamentalmente la habitación popular.

Como se expresa en la iniciativa de la propia ley: "El Gobierno - tiene la necesidad de definir políticas y estructurar sistemas normati-- vos que permitan planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los -- centros de población, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes".

Al nacer esta Ley Reglamentaria cuyas disposiciones son de orden público e interés social, su observancia corresponde a las autoridades - de la Federación, Entidades Federativas, Municipios, Organismos Descen-- tralizados, empresas de participación estatal, y demás Instituciones pú-- blicas.

Asimismo, es la base jurídica e instrumento de fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano, enmarcada en la - conjugación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno consagrados en la Constitución Federal.

El objeto de esta Ley General de Asentamientos Humanos es establecer la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la Federación, en dicha materia; así como fijar las normas que regulen la función pública relativa a fundación, conservación, mejora--- miento y crecimiento de los centros urbanos de población y definir los - principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribucio-- nes para determinar las provisiones de usos, reservas y destinos de tie-- rras, aguas y bosques.

En lo concerniente a la materia de nuestra Tesis en su capítulo - V, reformado en febrero de 1984, e intitulado "De la tierra para el ----

Desarrollo Urbano y la Vivienda', norma la creación de reservas territoriales, la regularización del uso de la tierra urbana; así como el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a la vivienda y su equipamiento.

Comprendiendo la concurrencia de los 3 niveles para realizar programas y acciones que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas, el Gobierno Federal a través de la Secretaría del Ramo correspondiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con la facultad de realizar estudios que incluyan las necesidades del presente y del futuro, que determinen a nivel nacional los requerimientos de tierra urbana para la vivienda, considerando el crecimiento poblacional y físico y las condiciones urbanas, y todo ello debe hacerse al menor costo posible.

Para la adquisición de terrenos para la construcción de vivienda, los municipios y las entidades federativas deberán acreditar las necesidades respectivas para que intervenga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o la Secretaría de la Reforma Agraria tratándose de terrenos ejidales o comunales para que, en su caso, éstas propongan al Ejecutivo Federal la asignación o expropiación de las tierras necesarias.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convenir con los gobiernos de los Estados y los Municipios, la coordinación del Sistema Nacional del Suelo y de Reservas Territoriales, para que se lleve a cabo un control administrativo de los programas de Vivienda a desarrollar.

También se han establecido las características o normas a las que deben sujetarse las enajenaciones de predios que realicen las dependencias u organismos sujetos a esta Ley; y son:

a) Que el solicitante no sea propietario de casa-habitación en ninguna otra localidad.

b) Las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso del solicitante.

c) La superficie corresponderá a lote tipo, o al tamaño promedio de la localidad; y,

d) Cuando el solicitante contrate a plazos, el crédito se otorgará con intereses del 4% anual, determinándose el precio según avalúo.

Como podemos apreciar, estos requisitos coinciden con las condiciones y características que establecen otras leyes que regulan el otorgamiento de crédito para la adquisición de una vivienda, como son las instituciones encargadas de ejecutar los programas de vivienda para la denominada clase trabajadora, conforme a su obligación prevista por el artículo 123 Constitucional.

Dichos organismos no están sujetos a esta Ley, la cual sólo será aplicable en todo caso por dependencias y organismos públicos descentralizados responsables de satisfacer las necesidades urbanas de suelo para la vivienda, o encargadas de construirlas.

Lo anterior se entiende como un programa de vivienda que alcance a todos los habitantes y no únicamente a los trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; ya que los no asalariados también tienen derecho a una casa-habitación.

Para que haya una distribución equitativa, la ley que estudiamos estipula en el Núm.58 de sus preceptos, que las entidades privadas cuya actividad sea la construcción de viviendas para adquirentes que ten

gan ingresos diarios de hasta 4 veces el salario mínimo, podrán adquirir terrenos que les enajenen entidades públicas, siempre que se comprometan a su vez, a enajenar los predios y lotes a los solicitantes con plena observancia de las normas de este ordenamiento; y las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a las entidades privadas que construyan viviendas para adquirentes con ingresos superiores a 4 veces el salario mínimo.

Si las entidades privadas no cumplen con los requisitos de ley y violan sus disposiciones, serán sancionadas mediante la entidad pública enajenante quien asumirá las correspondientes responsabilidades.

Antes de la reforma en 1984 de este precepto, se determinaba un tope máximo de 6 veces el salario mínimo de los adquirentes y la entidad pública enajenante determinaría el precio de venta por parte de la empresa privada, lo que desestimulaba la construcción de viviendas. Ahora, es más escueta la ley que analizamos en el sentido de no establecer el procedimiento para determinar las sanciones a las empresas privadas que no cumplan con las disposiciones establecidas; asimismo, ya no establece que el precio de venta de los lotes o predios de las empresas privadas será determinado por las entidades enajenantes. Estas medidas presentan desde nuestro punto de vista ventajas y desventajas para las empresas privadas constructoras de vivienda, toda vez que tienen libertad para determinar sus precios de venta, pero por otro lado, les limitan su mercado de demandante, porque cada día son menos el número de personas con acceso a ingresos superiores a 4 veces el salario mínimo; y sobre todo, la capacidad de adquisición de este salario, vá cada día en disminución.

Nosotros creemos que el problema que presenta esta legislación es más profundo, pues permite la especulación con el suelo, que es propiedad del Estado.

No tiene sentido que las entidades públicas le enajenen suelo a - - sociedades mercantiles ya sean para lotificar y vender, o bien lotificar y construir viviendas para luego enajenarlas. Decimos ésto, porque el -- Estado puede eliminar a estos entes de derecho privado y participar di-- rectamente en el mercado inmobiliario, atendiendo a lo que dispone el -- artículo 90., fracción IV de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Observamos en esta ley notables incongruencias respecto a la inicia-- tiva privada en su participación en el problema de la vivienda, como lo - anotamos con antelación; ya que se quiere su participación, pero no abier-- tamente. Es necesario que el Estado se decida a realizar acciones concre-- tas para cumplir con el objetivo de hacer llegar al mayor número de mexi-- canos el derecho de una vivienda digna y decorosa.

No obstante las ventajas que ofrece este capítulo para los sollicitan-- tes de vivienda, creemos conveniente que debería ser trasladado todo lo - positivo del mismo a la Ley Federal de Vivienda, en su Capítulo "Del sue-- lo para la vivienda", a fin de lograr la congruencia jurídica que en ma-- teria de vivienda se requiere, dejando a la Ley General de Asentamientos-- Humanos todo lo relativo a la planeación del desarrollo urbano, que es -- el aspecto complementario de toda política tendiente a solucionar frontal mente el problema de la vivienda en México.

2.1.5 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS - - TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Los beneficios obtenidos por los trabajadores al servicio del - Estado, se vieron incrementados con la promoción a la reforma legislati-- va para incorporar sus derechos ala Constitución de la República a -

través de la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, para coadyuvar a elevar sus niveles de salud, de cultura y de bienestar en un hábitat digno, garantizando su derecho a satisfacer las necesidades básicas de todo ser humano.

Este Instituto tiene carácter de Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre algunas de las prestaciones que tiene a su cargo, podemos señalar: Seguros por enfermedad, -- accidente de trabajo, invalidez o muerte; así como servicios que eleven el nivel de vida y mejoren técnica y culturalmente al servidor público y a su familia. Asimismo, créditos para la adquisición en propiedad de casas o -- terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación fa miliar del trabajador. Arrendamiento de habitaciones económicas pertene--- cientes al Instituto, y préstamos hipotecarios.

Por Decreto de fecha 27 de diciembre de 1983, el Ejecutivo Federal -- tuvo a bien publicar la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-- les de los Trabajadores del Estado", que entró en vigor el 1o. de Enero de 1984; esta ley vino a abrogar la Ley del Instituto de Seguridad y Servi--- cios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de Diciembre de 1959. En lo substancial, ambas contienen las mismas prestaciones; en cuanto a la materia que estudiamos esta nueva ley comprende un capítulo denominado -- "De la Vivienda" que abarca en dos secciones lo que en la anterior estaba-- desarrollado en tres, siendo una síntesis de los señalamientos que rigen -- el derecho de los trabajadores del Estado a una vivienda digna.

La nueva Ley que analizamos, será aplicada a los trabajadores al ser-- vicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración -- Pública Federal así como a los pensionistas y a los familiares derechoha-- bientes de los mismos; a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión, y de la Administración Pú--

blica de los Estados y los Municipios en los términos de los convenios que celebren con el Instituto; a los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y a las agrupaciones o entidades que con acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al mismo.

Estableciéndose en la misma Ley, en la Sección Primera del Capítulo VII "De la Vivienda", el marco jurídico del objeto y fin del Fondo de la Vivienda a que se refiere el artículo 123, apartado B) de la Constitución y el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los recursos y organización del mismo. Un análisis más profundo de éste Fondo, se hará en nuestro tema relativo a la dispersión administrativa en materia de vivienda, en el Capítulo VI de esta Tesis.

Cabe señalar que esta Ley que analizamos, fue expedida con anterioridad a la "Ley Federal de Vivienda" que viene a normar el aspecto general de la problemática de la vivienda, pero no incide directamente en el régimen jurídico de los trabajadores del Estado en esta materia, ya que en uno de sus artículos, la Ley Federal de Vivienda expresamente manifiesta que los organismos que ejecuten o financien vivienda para los trabajadores, en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución General de la República se regirán por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas, en cuanto al otorgamiento de crédito y asignación de vivienda y promoverán en lo conducente la aplicación de sus preceptos. Viniendo a reafirmar el marco legal de este Instituto y apoyándolo para la realización de sus objetivos, como lo es con la inclusión en el clausulado de los contratos que celebre el Instituto con el beneficiario, en la transferencia de los derechos de propiedad de este último y en la publicidad que se debe dar a las acciones que se llevan a cabo.

La sección segunda del mismo capítulo se refiere al marco jurídico dentro del cual se actuará en lo referente a préstamos hipotecarios, estableciendo que los trabajadores que hayan contribuido con sus cuotas - durante un término de 6 meses al Instituto, ya están en posibilidad de obtener créditos con garantía hipotecaria; en primer lugar sobre inmuebles urbanos.

Los fines a los que se deben canalizar estos préstamos, se limitan a la adquisición de terrenos para la construcción de la propia casa del trabajador o para la adquisición de casas ya edificadas, en las que habitará el beneficiario.

También se podrá destinar dicho préstamo para reparar, mejorar la casa en que ya viva o liberarla de algún gravámen que afecte su propiedad.

Estos créditos son muy amplios y de diversas clases, teniendo igualmente, facilidades para su pago.

El monto del crédito lo determinará el Instituto en base a su tabla formulada con el objeto de que el pago del crédito otorgado y que se tiene que amortizar en pagos quincenales, éstos no excedan del 50% de l sueldo que percibe el trabajador; y en el caso de que tenga otros salarios fijos comprobables que puedan acumularse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado, en forma proporcional. Esta es una medida adecuada, ya que en la mayoría de los casos los padres de familia tienen necesidad de desempeñar dos empleos para poder subsistir. Asimismo, podrán otorgarse créditos mancomunados cuando ambos cónyuges sean empleados federales. El monto de estos préstamos serán determinados igualmente por el Instituto, quien fija el máximo en base al presupuesto que se tenga destinado para esta clase de créditos-

para su ejercicio en un momento dado." Así por ejemplo, en 1975 se señalaba un límite máximo de Cien mil pesos; en el año de 1980 se establecía la cantidad de \$520,000.00 indicando que la Junta Directiva podría aumentar estos máximos sin sobrepasar el que señale para créditos unitarios con cargo al Fondo de la Vivienda.

Para el año de 1982 la Junta Directiva autoriza un máximo por la cantidad de \$750,000.00, y para 1984 el crédito autorizado es de \$1,500,000.00." (*)

Como nos podemos dar cuenta, el Instituto deberá seguir adecuando el monto de los préstamos para que éstos estén acordes con las necesidades reales del trabajador en la etapa de inflación galopante que está sufriendo el país, ya que en esta rama de la vivienda también se ha resentido de una manera muy profunda, por lo que los créditos siguen siendo insuficientes para la época.

Otra característica que toma en cuenta el Instituto para otorgar el crédito hipotecario -aparte del salario que percibe el trabajador-, es el valor comercial del inmueble materia del préstamo. Este préstamo no excederá del 85% del valor determinado por el Instituto, pero en el caso de que el trabajador no estuviese de acuerdo con el valor establecido, podrá nombrar un perito particular. Si hubiese discrepancia entre los dos dictámenes periciales, se nombrará un perito tercero en discordia, siendo la Junta Directiva la que resolverá en definitiva.

Lo relativo a los intereses que cause el crédito, también será establecido por el Instituto, pero lógicamente tales intereses no podrán exceder del interés legal ----- anual sobre saldos insolutos. Consideramos que el monto de este interés, tiene un sentido social, ya que no excederán del 65% del establecido por el Banco de México.

(*) DéCIMOTERCER Congreso Federal Ordinario de la F.T.S.E.

Asimismo, se prevee la situación de que desafortunadamente fallezca el trabajador; entonces, el Instituto cancelará el crédito en favor de sus beneficiarios y con cargo al fondo especial creado por el Instituto, que tiene por objeto liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos de compra-venta que queden insolutos a la muerte del trabajador.

Si por alguna causa el trabajador no puede cubrir oportunamente los abonos del préstamo hipotecario, se le concederá -previa solicitud-, un plazo de 6 meses para su pago; al término de éste, deberá reanudar sus abonos.

En lo tocante a la materia fiscal, se hace referencia a la exención de impuestos tanto federales como locales, en el Distrito Federal y en las entidades federativas, a la que tienen derecho los trabajadores a partir de la fecha en que hayan adquirido su casa o construido su propia habitación con fondos del Instituto. Esta exención será por el doble del crédito y hasta por la suma de 10 veces el salario mínimo del D. F. y durante el término que el crédito quede insoluto. Obviamente que este beneficio se extinguirá si los inmuebles fueren enajenados a terceros sin derecho.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes con los gobiernos de los Estados y Municipios para que los trabajadores regulados por esta ley gocen de las exenciones de impuestos que corresponden a la propiedad raíz. Creemos innecesaria la regulación de esta exención en dos preceptos de la misma Ley, como son los 118 y 134 que literalmente contemplan el mismo aspecto.

La enajenación de las habitaciones que proporciona el Instituto, las puede contractuar de 3 formas: Venta a plazos con garantía hipotecaria; Venta con reserva de dominio y Promesa de Venta.

Estos pactos establecen modificaciones a las obligaciones normales o a los efectos emanados del Contrato de Compra-venta que regula el Código -

---- Civil vigente.

En cualesquiera de las tres modalidades, el derechohabiente tiene - varias facilidades, como son el hecho de que con la simple firma del contrato entrará en posesión de su vivienda; ya que la translación de la -- propiedad puede diferirse aunque no suprimirse. Asimismo estipula que el plazo máximo para cubrir un crédito no podrá exceder nunca de 15 años; - en este término y mientras el comprador no cumpla con su obligación de - pagar el precio, no podrá realizar actos de disposición como el de enaje narla o hipotecarla.

Respecto a la escrituración de la propiedad, ésta se llevará a ca- bo una vez que se pague el capital y los intereses fijados, y el pago - de honorarios de las escrituras, les corresponderá la mitad al Institu- to y la otra al beneficiario.

En lo concerniente a los impuestos, éstos serán cubiertos en su to talidad por los trabajadores.

También prevee la posibilidad de que por alguna causa el trabaja-- dor no pudiera seguir cubriendo el importe y había sido cumplido con su obligación durante 5 años o más, el Instituto podrá rematar en pública- subasta el inmueble y que el producto, una vez pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente; o en el supuesto de que todavía no hu- biesen transcurrido los 5 años, se devolverá el inmueble al Instituto - rescindiendo el contrato de compra-venta y sólo se le cobrará el impor- te de las rentas causadas durante la operación de la finca.

Este punto es de gran importancia, pero se requiere que el Institu- to tenga un estricto control del pago de sus créditos, para que en el - momento que se den los supuestos señalados de que deje de pagar el dere

cohabitante, se aplique esta disposición; toda vez que en la mayoría - de los casos, las personas que dejan de cumplir con su obligación de - pagar es porque no les interesa conservar la habitación que tienen, ya sea porque adquirieron otra clase de vivienda o por otros motivos, y - en tal caso, no hay porque privar a otras personas más necesitadas, de este derecho de obtener una vivienda.

Otra de las facultades del Instituto, es la de adquirir o urbanizar terrenos destinados a la creación de unidades habitacionales para los mismos trabajadores. Esta actividad la había venido desarrollando en cantidad y calidad aceptables, pero a la fecha tenemos conocimiento que se ha suspendido la creación de unidades habitacionales por incosteables.

Es necesario que en la designación al presupuesto de esta rama de la vivienda, se destine más dinero; ya que a pesar de las deficiencias e inconvenientes de las unidades habitacionales, sigue siendo de las - operaciones mas viables a la problemática habitacional.

Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, se regirán por disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva del Instituto. Pero, como ya lo expresamos anteriormente, no creemos conveniente el arrendamiento de casa habitación por el Estado a sus trabajadores, ya que se está erogando en la construcción de viviendas y se -- gasta en la conservación de éstas. ¿Por qué no canalizar todos los esfuerzos y los recursos para que los trabajadores adquieran una vivienda en propiedad, proporcionándoles así una seguridad para ellos y sus familias?

No obstante los esfuerzos del Instituto, y según declaraciones de funcionarios del mismo, éste ha desempeñado su actividad de una manera deficiente, toda vez que su intervención se circunscribe a un nivel medio económico que es el standard de nuestra burocracia. Y todavía hay muchísimo qué hacer para que disminuya el abismo tan grande que existe entre lo que debieran obtener los trabajadores y lo que realmente obtienen. Es urgente disminuir la desigual proporción de ingresos reales y las necesidades a satisfacer, entre ellas, de manera prioritaria, la adquisición de una vivienda digna para todas las familias.

2.1. LEY DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, entró en vigor el día 24 de abril de 1972. Es de utilidad social y de observancia general en toda la República, ya que es una ley federal y va a regir a un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Los objetivos de este instituto, cuyas siglas son I.N.F.O.N.A.V.I.T. y se contempla en la Ley Federal del Trabajo en su Título Cuarto, Capítulo II y 123 Constitucional, son los de administrar los recursos -- del Fondo Nacional de la Vivienda, así como establecer y coordinar -- un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores en general obtener créditos para adquirir, construir, mejorar o reparar su casa -- habitación o hacer el pago de pasivos adquiridos por los conceptos anteriores, en lo cual coincide con otros organismos similares creados -- por el Ejecutivo con el fin de solucionar el problema de la Vivienda, -- y por lo que debe coordinarse con tales organismos públicos para que -- sus actividades se realicen en base a una política integral de Vivienda.

Para cumplir esos objetivos, dispone de los recursos del fondo - - financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador. Las empresas hacen esta aportación bimestral -- a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta la entregue al INFONAVIT 15 días después, y se forme así una cuenta individual a -- favor de cada trabajador. Asimismo, el patrimonio del Instituto se integrará por cuatro aportaciones o conceptos de ingresos diferentes que -- son:

a) Las aportaciones de ley a cargo de los patrones.

b) Aportaciones en numerario, o servicios, o subsidios que haga el Gobierno.

c) Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título.

d) Con los rendimientos que obtenga de las inversiones que haga de los recursos señalados en los incisos b) y c)

Esta ley también señala los Organos que integran al INFONAVIT, así como las funciones de cada uno de éstos. El funcionamiento de su admi-- nistración tiene un carácter tripartita al integrarse sus órganos de de cisión, administración y vigilancia, con representantes en igual número, del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Esta es la característica esencial que lo diferencia de los otros organismos cuyas actividades son también otorgamiento de viviendas.

Los trabajadores destinatarios de estos créditos, son todas aque-- llas personas que presten a otra persona física o moral un trabajo per-- sonal subordinado y que mantengan una relación contractual con una em-- presa agrícola, industrial, minera, o de cualquier tipo, pero quedan - excluidos de este régimen los trabajadores domésticos, a domicilio, --

y los deportistas profesionales; así como -por razones obvias-, los - - trabajadores que prestan sus servicios al Gobierno Federal y al del Distrito Federal. Es decir, éstos últimos, ya están contemplados en la Ley del ISSTE, pero los trabajadores no asalariados quedan a la deriva, sin protección jurídica al respecto.

En principio todo patrón tiene la obligación de inscribir a sus -- trabajadores y aportar las cuotas respectivas. Si no lo hiciera, el Instituto tiene la facultad legal de inscribir al trabajador por su propia instancia o sin que medie gestión alguna.

La asignación de los créditos de los recursos disponibles son "pa-
ra este año, el 50% para trabajadores con ingresos de entre 1 y 1.25 ve
ces el salario mínimo; 35% para los que perciben 2 veces el salario m^í-
nimo y 15% para quienes reciben salarios superiores a estos niveles", (19)
sin que en ningún caso se otorgue financiamiento superior al que corres
pondería a un trabajador con ingresos de hasta 3 veces el salario míni-
mo. Esta disposición, que se establece en base a un estudio previo, nos
parece adecuada, toda vez que la carencia de una vivienda se da en los-
sectores mas desprotegidos, por lo que es de suma importancia que se --
otorguen créditos para viviendas a los sectores más necesitados y por -
ende, con menos probabilidades de adquirir por otros medios, una vivien
da digna.

Es importante destacar que el origen geográfico de las aportacio-
nes influye en la designación de créditos del INFONAVIT, que busca el-
equilibrio entre las diferentes regiones y localidades y para lo cual,
otorga los créditos de acuerdo con el presupuesto con que cuenta. Y --
aunque creemos que tiene sus preferencias regionales, este Instituto -
ha seguido un plan para contribuir a la desconcentración de la vida --

(19) Disposiciones Legales. INFONAVIT, 1983, pág. 171.

nacional y ha establecido Delegaciones Regionales en todo el país, ya que el trabajador tiene el derecho de ejercer su crédito otorgado, en el lugar que designe.

Asimismo, merece señalarse el hecho de que los créditos que otorga el INFONAVIT a los trabajadores, están exentos de impuestos, derechos y cualquier otra contribución a la Federación, al D. F. y a los Estados, y que están cubiertos por un seguro en caso de jubilación, de incapacidad total permanente, o muerte, entregándose al trabajador o al beneficiario en su caso, el importe del depósito que tenga a su favor, y liberándose de las obligaciones derivadas del crédito.

En el caso de que deje de existir una relación de trabajo, se le otorga al trabajador una prórroga de un año, sin causar intereses, para el pago de su préstamo; si reingresara a sus labores, se suspenderá esta prórroga. De esta forma se impiden las sucesivas altas y bajas que implican gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

Otra garantía que se contiene, es que el trabajador que tenga más de 50 años y deja de estar sujeto a una relación laboral, si su patrón hubiera hecho aportaciones, tiene derecho a la entrega de sus depósitos o a continuar voluntariamente dentro del régimen del Instituto.

En este momento cabe señalar que la relación existente entre el Instituto y sus trabajadores, se regula por la Ley Federal del Trabajo, por lo que éstos también tienen derecho a adquirir créditos del propio Instituto donde laboran, a través de su Sindicato una vez que reúnen los requisitos legales, aunque creemos que se encuentran en una situación más privilegiada, con mayor oportunidad, por estar en la fuente misma de donde emanan las adjudicaciones de las viviendas.

Con lo señalado hasta aquí, podemos observar que es muy amplio y complejo el campo de acción de este Instituto, así como los derechos y obligaciones que contemplan la Ley que lo rige, tanto para los trabajadores como para el propio INFONAVIT, por lo que es necesario regular la relación que se dá entre éstos, en un marco jurídico adecuado para el caso de que surjan controversias en cualquiera de sus relaciones.

Así por ejemplo, en el caso de inconformidad de parte de los trabajadores o de los patrones por un acto del Instituto, que afecte sus derechos, podrán promover los afectados ante el propio Instituto un recurso de Inconformidad, en la forma y términos que el reglamento del propio Instituto lo determine. Una vez agotado este recurso, y si subsiste la inconformidad, se resolverá ante los Tribunales competentes, como lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; o en el caso de controversias entre los patrones y el Instituto, se abocarán a la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

En ambos casos, es opcional agotar primeramente el Recurso, o si lo prefiere, acudir directamente a los Tribunales competentes.

Otro aspecto del marco jurídico del derecho de los trabajadores a una vivienda, en relación con otras ramas del derecho, la encontramos en los casos en que las multas a que sean acreedores los patrones por incumplimiento de sus obligaciones, serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Prevención Social de acuerdo con los reglamentos respectivos, así como en el caso de que se retarden en el pago de sus cuotas, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, causando recargos y, en su caso, gastos de ejecución conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; este mismo ordenamiento en uno de sus -

preceptos establece que comete delito equiparable al de defraudación fiscal quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de descuentos realizados.

Por lo que respecta a materia penal, se equipara al delito de fraude tipificado en el Código Penal para el D. F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; y se sancionará -- también como fraude el hecho de obtener créditos o recibir los depósitos a que se refiere la ley que nos ocupa, sin tener derecho a éstos ya sea mediante engaño, simulación o sustitución de personas.

Aunque la ley no lo menciona, también es factible que se llegue a -- tipificar el delito de despojo de habitaciones construidas por el -- -- -- INFONAVIT en algunas unidades habitacionales y que por la desesperación -- en que se encuentra la gente necesitada de un techo, irrumpen en estas -- casas-habitación al verlas desocupadas por largo tiempo, ya que han sido proporcionadas a personas que no están realmente necesitadas de una vi-- vienda, según se ha visto en la práctica.

Con la aplicación de esta Ley del INFONAVIT se han tenido avances -- dentro de la problemática habitacional; así por ejemplo, mecanismos que -- preveían originalmente la dotación en renta de habitaciones para los tra -- bajadores, ha sido reemplazado por un sistema que les otorga en propie-- dad una vivienda. No obstante que la capacidad de este Instituto se ve -- afectada por el encarecimiento de la tierra o de los materiales de cons-- trucción, pero ésto no lo afecta profundamente, ya que al trabajador se -- le sigue descontando el 5% de su salario; y así, se hace un esfuerzo pa -- ra que los trabajadores obtengan una morada familiar digna. Pero estas -- acciones siguen siendo limitativas, por lo que es necesario que se esta --

blezca un sistema mas generalizado y adecuar este instrumento jurídico, a fin de emprender con mayor eficacia la resolución de uno de los problemas fundamentales que aquejan no sólo a los trabajadores asalariados sino a toda la comunidad mexicana.

2.1.7. PANORAMA LEGISLATIVO LOCAL EN MATERIA DE VIVIENDA.

Nuestro país está constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación, con lo que se han fortalecido las estructuras administrativas, e impulsado el desarrollo socioeconómico del país.

Así, nuestra Constitución determina cuáles son las facultades que expresamente se reservan a la Federación y, por exclusión, cuáles corresponde ejercer a los estados miembros.

Conforme a este sistema federal de gobierno, existen asuntos que por su complejidad, difícilmente podrían haber quedado bajo la atención de uno sólo de los tres niveles de gobierno, de ahí que existan las llamadas facultades concurrentes, como lo es el caso de la Vivienda.

En ejercicio de esas facultades concurrentes, el Gobierno Federal debe apoyar a las Entidades Federativas y a las autoridades municipales a fin de aumentar su capacidad de respuesta ante las demandas de la población para que se les facilite acceder a una vivienda digna.

Lo anterior debe estar apoyado en un marco jurídico y administrativo adecuados y de estructuras eficientes que permitan la ejecución de programas de viviendas en todo el país que beneficien a las grandes mayorías que no han podido satisfacer sus necesidades habitacionales.

Hay que tomar en cuenta el desarrollo y las actividades productivas de cada entidad, así como los sistemas de ciudades que presentan, ya que en base a ello el déficit de vivienda se dará por hacinamiento o por deterioro.

En 1970 existían 8.4 millones de viviendas en el país. En el Distrito Federal se ubicaban 14.7% del total, Veracruz participaba con 8.3% y el Estado de México con 7.7%. Lo más significativo en cuanto a distribución regional de la vivienda fue el alto ritmo de crecimiento en esta última entidad, la cual superó a Puebla y Jalisco en la proporción de viviendas. El Estado de México registró el mayor dinamismo en materia de población en la República en la década de los '70s.

Otras entidades que mostraron una dinámica elevada en la edificación de viviendas, fueron Baja California Sur y el Estado de Baja California Norte, así como Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco, que alcanzaron tasas superiores a 4%.

Las entidades con menores ritmos de crecimiento fueron Coahuila, Durango, Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

En relación con el dinamismo de la vivienda urbana, las entidades que mayores ritmos de crecimiento anual mostraron, fueron México, con 11.6%, Baja California con 8.4% y Tabasco con 8%. En Zacatecas se registró el menor ritmo de aumento, con un 2%.

De las viviendas rurales del país, sólo cinco entidades federativas tienen cada una, más del 6%; y son: Veracruz, Oaxaca, Puebla, Estado de México y Michoacán. El ritmo más dinámico de crecimiento de las viviendas rurales lo tuvo Tabasco con una tasa de 3.9% de incremento --

medio anual, siguiéndole Quintana Roo con un 3.1%.

Doce entidades mostraron un incremento en el inventario de viviendas rurales: Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

En relación al fenómeno del hacinamiento, las entidades que mostraron menores porcentajes de viviendas hacinadas en las áreas urbanas durante la misma época de los '70s., fueron Aguascalientes, Baja California Norte, Chihuahua, San Luis Potosí y Sonora; mientras que las entidades que mostraron mayores grados de hacinamiento urbano fueron Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, México, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

Mientras que en el área rural, el 65% de viviendas, mostraron hacinamiento, superando dicho coeficiente los Estados de Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán.

Por lo que hace al déficit de vivienda por deterioro, que es otro aspecto de la problemática habitacional, y por lo que respecta a la provincia mexicana, tenemos que Guanajuato y Querétaro estaban en mejor situación respecto a todas las demás entidades. Los Estados que mostraron menor proporción de viviendas con deterioro parcial, fueron Guanajuato, Baja California Norte, Tamaulipas, Quintana Roo y Zacatecas.

En cuanto a viviendas que necesitaban reponerse debido a su total deterioro, encontramos que Aguascalientes, Baja California Norte, Colima, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, estuvieron por debajo del promedio nacional (16.6%) de la vivienda urbana; en cambio, los Estados de Chihuahua, Guerrero, Oaxaca y Zacate-

cas, tenían las peores condiciones.

En el medio rural, las entidades con mayores niveles de deterioro total fueron Coahuila, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Las menores proporciones de deterioro total se encontraron en Tabasco, Quintana Roo, Puebla, Veracruz y Colima.

En lo que se refiere a viviendas en buenas condiciones o no deterioradas, la menor proporción la mostraron los Estados de Campeche, -- Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Baja California Sur y Quintana Roo; en situación opuesta a éstos, se encontraban Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, México y Querétaro.

Las entidades que mostraron porcentajes menores en promedio nacional de viviendas parcialmente deterioradas fueron Baja California Norte, Campeche, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas; mientras que Baja California Sur y Quintana Roo tenían los porcentajes mas elevados de viviendas por rehabilitar en las áreas rurales." (

Clasificando a las viviendas con un mínimo de bienestar, es decir, que cumplan con los requisitos básicos de protección, comodidad, higiene, privacidad, así como buena ubicación y seguridad en la tenencia de la tierra, podemos señalar que los Estados con menor proporción de viviendas bajo el mínimo, son Nuevo León, Baja California Norte, Jalisco, Aguascalientes y Tamaulipas están por encima del promedio nacional. En el otro extremo, tenemos a Quintana Roo, Oaxaca, Tlaxcala, Zacatecas, Nayarit, Chiapas, Tabasco y Guerrero, que se encuentran en las --

() Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas para el año 2000. Vivienda. Tomo 3. Coplamar. Editorial Siglo XXI. págs. 69-74)

peores condiciones, pues se mostraron proporciones de viviendas bajo el mínimo de bienestar.

Sintetizando: sólo en el área urbana solamente Aguascalientes y - Nuevo León tuvieron una menor proporción de viviendas bajo el mínimo de la media nacional. Las que registraron la peor situación habitacional - urbana, fueron Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Quintana - Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

En lo concerniente al área rural, es bastante deplorable y triste el panorama: casi el total de las viviendas urbanas estaban por debajo del mínimo en esta década de los '70s (y así siguen en la actualidad). Una situación mejor a la promedio se observaba en Baja California Nor- te, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tamauli- pas y Veracruz; no así en los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coli- ma, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tabasco.

De lo señalado podemos observar que la totalidad de los Estados -- miembros de la Federación, se encuentran en una gran problemática ha- bitacional. Y en general, se ve que las entidades con problemas en el - área urbana la tienen más acentuada en el área rural. No se ha logrado un desarrollo equilibrado.

Hay que recordar que esta mala situación de vivienda, corresponde -- también a condiciones insuficientes para otras necesidades esenciales. Tomando en cuenta la localización geográfica, el marco socio-económico y político, y con ello el desarrollo urbano (maquillaje, energía eléctri- ca, agua), de cada uno de estos estados.

Hasta la fecha, son pocos los Gobiernos locales que se han preocu-

pado por resolver este problema, pero es urgente buscar soluciones locales mediante un régimen jurídico adecuado.

Como ejemplo de Gobiernos que han realizado acciones tendientes -- a ejecutar programas de beneficio familiar, es decir, que han tomado de cisiones eficaces para disminuir el problema habitacional, podemos señalar, entre las legislaciones mas destacadas, los siguientes Estados: --

Aguascalientes.- Ley para el Fomento de la Construcción de Viviendas Populares en el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial, Organo del Gobierno Constitucional del Estado, el 24 de Julio de 1966.

Baja California Norte.- Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial, Organo del Gobierno del Estado de Baja California, el -- 20 de noviembre de 1956.

-Ley sobre el Regimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Estado Libre y Soberano de Baja California. Periódico Oficial, -- Organo del Gobierno del Estado de Baja California el 10 de junio de -- 1973.

Baja California Sur.- Ley que crea el Organismo descentralizado -- denominado Instituto de Vivienda de Baja California Sur, publicada en -- el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el -- 15 de junio de 1982.

Campeche.- Ley de Fraccionamientos, Unidades Habitacionales, Con-- dominios y Uso de Inmuebles en tiempo compartido del Estado de Campe-- che, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del -- Estado de Campeche el 15 de enero de 1981.

Coahuila.- Ley que crea el Instituto Estatal de la Vivienda Popular, publicada en el periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza el 18 de octubre de 1977.

Durango.- Ley de Protección y Fomento a la Construcción de Vivienda de Interés Social, publicada en el periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, el 17 de abril de 1969.

Hidalgo.- Ley Orgánica del Patronato Estatal de la Vivienda, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, el 24 de Mayo de 1969.

Morelos.- Ley que crea un Organismo Descentralizado que se denominará Ingeniería Rural, Urbanización y Vivienda de Morelos, publicada en el periódico oficial, Organo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el 21 de julio de 1965.

Nayarit.- Ley de exención fiscal a la Vivienda de Interés Social, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nayarit, el 16 de octubre de 1965.

Nuevo León.- Ley de Fomento a la Vivienda Popular, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, el 30 de diciembre de 1964.

Oaxaca.- Ley de Subsidios especiales para impulsar construcciones destinadas a habitación en el Estado de Oaxaca, publicada en el periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 14 de agosto de 1965. (22)

(22) Prontuario de Disposiciones Jurídicas sobre Desarrollo Urbano -- en la República Mexicana. S.A.H.O.P., México, 1982.

Sinaloa.- Ley que crea el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa, publicada en el organo oficial del Gobierno del Estado, en febrero de 1983.

La mayoría de estas leyes son hasta el año próximo pasado. No obstante ésto, podemos constatar que son la minoría de las entidades federativas las que hasta la fecha no se han preocupado de resolver dentro de un marco legislativo adecuado, la problemática de la vivienda.

Pero tenemos confianza en que este déficit habitacional disminuirá a partir de que entró en vigor la Ley Federal de Vivienda que se ha publicado y sin olvidar la coordinación con las leyes locales que en materia de vivienda ya se han expedido por los Gobiernos locales, para tomar en cuenta y aplicar el esfuerzo y la experiencia realizada por éstos, atendiendo su problemática y características muy específicas de cada entidad o localidad, y así, coordinar congruentemente las acciones de la Federación con las de las Entidades Federativas y los Municipios.

Así entonces, ya no será la falta de leyes adecuadas, sino la aplicación real y efectiva de éstas por los sectores obligados a cumplirla, las que determinarán si se resuelve o no el problema de la Vivienda en todo el territorio nacional.

CAPITULO II

LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA.1. Concepto de Vivienda de Interés Social.

Algunos autores se refieren indistintamente a la Vivienda Popular y a la Vivienda de Interés Social, otros las diferencian: "El concepto de vivienda popular se refiere en general a la habitación para los sectores de bajos ingresos de la población, ya sean urbanos o rurales. Estos sectores estarían constituidos por los estratos bajos de la clase media y por la clase baja propiamente dicha. Lo que requieren las personas que no tienen trabajo permanente o no pueden ser sujetos de crédito; y la vivienda de interés social, es aquella que se refiere a un sector de la población que aunque de ingresos reducidos, los tiene suficientes para cubrir los abonos con que pagará su vivienda en un término más o menos largo". (23)

Para nosotros, no tiene razón de ser esta distinción, toda vez que consideramos a la vivienda de interés social como solución al problema habitacional, entendiendo ésta no solamente en el factor económico; sino que la carencia de viviendas afecta a toda la sociedad, y ésta se beneficiará en la medida que se supere este déficit.

En el ámbito internacional se estima que: "La vivienda de interés social, ya sea urbana o rural, es aquella cuyo uso en propiedad o alquiler es asequible de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos económicos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indis

(23) Gustavo Garza, Martha Steingarth.- La Acción Habitacional del Estado de México. El Colegio de México. págs. 50 y 56.

pensables de seguridad, higiene y decoro, y que esté dotado de los servicios sociales correspondientes: (24)

Advertimos en esta declaración la preocupación por la dificultad con que tropieza el mundo para satisfacer la necesidad de la vivienda, sin olvidarse de los principios de la dignidad humana. Pero a nivel internacional debe reconocerse que el problema de la vivienda, no es un problema -- aislado del desarrollo económico y social de nuestro país y que no puede desvincularse de las injustas relaciones económicas internacionales que existen actualmente.

No hay que olvidar que el déficit habitacional surge a nivel local y por las políticas que se siguen, se permite que se proyecte al ámbito nacional y posteriormente al internacional, por lo que debemos solucionarlo desde que nace, en su lugar de origen.

La Vivienda de Interés Social corresponde a un tipo de vivienda que ha sido creado e instituído por el Gobierno Mexicano, denominándola así -- y proponiéndose construirla a través de diversas dependencias del Estado y por los particulares.

Las acciones del Estado han sido "... en los últimos dos sexenios gubernamentales, dando impulso a la construcción de un tipo económico de vivienda a la cual llamó de Interés Social y cuyo valor fluctuaría entre -- \$55,000.00 y \$80,000.00 en la ciudad, mientras que en las pequeñas localidades o en el medio rural, su valor sería hasta de \$30,000.00" (25)

El término "interés social", ha sido acuñado por el Gobierno como -- un patrón o tipo de vivienda, desde el punto de vista económico.

(24) Definición. Organización de los Estados Americanos. Consejo Interamericano Económico y Social.

(25) Circular No. 1478/63 del Banco de México a todas las Instituciones bancarias, de 21 de octubre de 1963.

La finalidad es, que las clases económicamente débiles tengan acceso a la vivienda y se resuelva, por lo menos en parte, el grave problema.

La carencia de viviendas es un problema insoslayable y que se ha -- seguido tratando de resolver adecuadamente. Así, en los últimos años el Gobierno Federal ha considerado como "Vivienda de Interés Social, aquella cuyo valor al momento de su terminación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general, elevado al año en la zona económica que corresponda al D. F." (26)

Esta disposición puede ser adecuada, toda vez que no establece una cantidad fija, y el salario mínimo se va incrementando periódicamente -- por decreto, pero en el momento que el salario aumenta, se disparan los costos de la construcción de viviendas, y ya no es alcanzable esta meta para personas que perciben el salario mínimo o aún menos. Tal vez para - el grupo de adquirentes con dos, tres o más veces este salario, sí es -- una vivienda de interés social accesible, y que pueden adquirir.

En estas condiciones, y como resultado de estas políticas, en los - diferentes niveles se ha creado un tipo económico de casa de interés social, y por consiguiente un tipo de adquirente con un ingreso medio, que dando al margen los que tienen menores ingresos y que representan más de la mitad de la población económicamente activa.

Como se puede constatar en los conjuntos habitacionales que han - - construido los diversos organismos públicos y privados, la vivienda de - interés social no ha podido ser adquirida por personas de pocos recursos.

(26) Decreto que establece estímulos fiscales para la Vivienda de Interés Social.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. D.D.F., 10. de septiembre de 1980.

Ahora, el Estado intenta prever que los beneficiarios de estas viviendas de interés social sean principalmente las personas que obtienen el salario mínimo o los no asalariados, con ingresos menores de 2 veces el salario mínimo. Que éstos reciban financiamiento preferencial, mediante la legislación adecuada, que regula los costos en los materiales de construcción y que las tasas de interés anual en los créditos sean lo más bajas posibles.

El reto de la vivienda de interés social es una realidad que observamos y que se manifiesta sobre todo porque "De entre todos los géneros de viviendas, posiblemente el más difícil de la arquitectura de Interés social, es el de la vivienda, por la baja capacidad de pago de la gran mayoría de esos jefes de familia y el número elevado de sus miembros". (27)

Es necesario terminar con este tabú y reconocer que nuestro país --- sufre el impacto de la demanda de viviendas de costo muy bajo, pero no -- por ello construidas con materiales o técnicas deficientes. Hay que en--- frentar el problema en toda su cruda realidad.

Las normas de vivienda de interés social, deben ser compatibles con los niveles de ingreso imperantes. El diseño y construcción deben ser eficientes.

Algunas de las ventajas que encontramos en las viviendas de interés social, son la supresión de superficies no aprovechadas; la estandarización de los materiales requeridos para su construcción, que deberán ser producidos en masa, de tal suerte que se abatan los costos por su volumen de fabricación. Asimismo, los conjuntos habitacionales deben contar con -

(27) Cacho Alvarez, Raúl. La arquitectura de Interés social y Método -- para la evaluación de los proyectos de urbanización". Edit. Porrúa, pág. 131.

areas comunes y servicios comunitarios como escuelas, centros de salud, mercados, comercios y lugares de esparcimiento, lo que viene a crear un sentido de unidad social; y además, es más fácil administrar una unidad en propiedad que una rentada, siendo igualmente más sencillo prestar atención a las cualidades sociales y al suministro de servicios, instalaciones y comodidades necesarias para la vida diaria de sus habitantes, así como velar por las necesidades de los niños, jóvenes y de los ancianos.

Se pugna por crear una conciencia de comunidad y que los habitantes participen en la planificación, ejecución y administración de los planes de los conjuntos habitacionales, pasando paulatinamente a interesarse en los planes nacionales, manifestando solidaridad como humanos.

La vivienda de interés social, es la solución más adecuada que se ha encontrado hasta el momento al problema contemporáneo derivado de la fuerza de masa organizada, de hajos recursos y que ha demandado solución a sus necesidades esenciales, imponiendo el poder de su fuerza.

2.- VIVIENDA TERMINADA.

Para satisfacer los requisitos de una vivienda decorosa que implica seguridad, privacidad, higiene y comodidad, se requiere pasar por diferentes etapas que componen su realización, desde el diseño hasta su terminación.

Se da un punto de partida del proceso de construcción que puede contemplar situaciones de carácter provisional y posteriormente se llegan a cubrir los requerimientos básicos de los factores apuntados, aun cuando la vivienda puede estar sujeta a acciones paulatinas de ampliación en sus áreas y optimización en la calidad hasta el nivel final de "vivienda terminada."

De acuerdo a las formas de intervención que determinan los diversos tipos de necesidades habitacionales, podemos distinguir tres tipos de acciones de vivienda. La vivienda terminada de tipo tradicional desarrollado generalmente por el sector público y el sector privado, consiste en la realización de viviendas completas y acabadas en un proceso continuo y un modelo único. Estas viviendas contribuyen al incremento del inventario habitacional existente en el país, para disminuir en alguna medida el déficit habitacional.

"El grupo de personas que pueden adquirir estas viviendas atendiendo el salario mínimo, es de los que ganan de una a cuatro veces el salario mínimo general". (28)

Estas viviendas generalmente se adquieren por medio de los organismos encargados de suministrarlas, por personas que reúnen ciertos requisitos y que su ingreso sea superior hasta dos veces el salario mínimo, quienes excepcionalmente podrían adquirirlas a un tercero o a la iniciativa privada, para lo que necesitarían tener un ingreso medio de cuatro veces el salario mínimo general.

Encontramos dos variantes dentro de este tipo de viviendas de interés social: La unifamiliar, y la multifamiliar. La primera se caracteriza porque su construcción se realiza en forma individualizada con el apoyo de un crédito financiado por el sector público y se localiza en un área urbana con servicios y equipamiento ya existentes, o que se crean para ese fin.

La vivienda multifamiliar terminada puede realizarse en forma vertical u horizontal e integrar viviendas individuales, duplex, triplex --

(28) Programa Nacional de Vivienda, versión abreviada. S.A.H.O.P.
pág. 40

o de varios niveles, integradas en un conjunto y con la ejecución y la supervisión de los organismos idóneos; pudiendo incluir acciones de equipamiento e infraestructura, y que satisfacen las normas establecidas y que si bien tienen algunas carencias no representan un sacrificio considerable en la forma de vida del núcleo familiar.

Las "viviendas malas" son las que tienen carencias que afectan la forma de vida de las familias; y las muy malas, son aquellas que muestran carencias fundamentales y que imponen serios niveles de riesgo, insalubridad e incomodidad a las familias que las habitan.

Por lo anterior, consideramos que es necesario poner un mayor interés tanto técnico como financiero en los programas de viviendas terminadas para que resulten de mayor calidad y al menor costo posible. Asimismo, estas acciones de vivienda terminada deben ser utilizadas en programas que aprovechen la infraestructura y el equipamiento existente, -- que eviten el crecimiento horizontal de las ciudades y la invasión de -- áreas agrícolas.

3.- VIVIENDA DE AUTOCONSTRUCCION.

La respuesta mas generalizada de los organismos oficiales o del sector privado, que se encargan de este problema, es el sistema de viviendas terminadas, pero hay que precisar que éstas no están al alcance de la población más desprotegida económicamente, y ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, la alternativa que se les presenta es la de crear tugurios autoconstruidos en lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales; en un ambiente insalubre y carente de los servicios más elementales como redes de agua potable, drenaje, pavimento y energía eléctrica, construídas muchas veces con materiales de desecho e inadecuados.

A este respecto consideramos que el lograr solucionar el problema de la dotación de servicios mínimos no es posible hacerlo individualmente, sino que tiene que intervenir directamente el sector público. Y aunque el problema de una vivienda es solucionable a nivel personal con el trabajo individual, aunque sea precariamente, es necesario generalizar esta capacidad de las gentes para construir para sí mismas; sin embargo, el cambio de actitudes no es nada fácil: Muchas veces están tan arraigadas en nosotros, que tal vez no queramos cambiarlas, o quizá, tengamos miedo de hacerlo.

La vivienda de autoconstrucción, pasa por diferentes etapas: Puede empezar por ser una vivienda provisional, transitoria, de protección básica y servicios mínimos, hasta llegar a la pre-casa, que progresivamente planificada llega a ser una construcción definitiva. Generalmente, es una vivienda unifamiliar que se va mejorando poco a poco según lo limitado de los recursos, lo que implica que, a la larga, su costo aumente considerablemente por el aumento en el costo de los materiales y de la mano de obra.

"Los costos mas altos de la construcción, por lo general se registran en viviendas para grupos de ingresos moderados y altos, con unidades más grandes, y terminación de mejor calidad". (29)

Existe gran variabilidad de costos en las distintas zonas en que se construyan las viviendas, con diferencias notables en cada municipio o entidad federativa. Estas diferencias obedecen fundamentalmente al tipo de construcción y a la calidad de terminación, por lo que sería conveniente pensar en un tipo de vivienda progresiva multifamiliar, de autoconstruc---

(29) Orville F., Grimes Jr.- Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos. Edit. Tecnos. Madrid, 1978, pág. 113

ción como una alternativa que se vincule con la actividad productiva -- del país, porque "el grupo de personas que utilizan este sistema de -- adquisición de viviendas, son aquellos que su ingreso promedio es de -- 1.25 hasta 3 veces el salario mínimo vigente". (30)

La Ley Federal de Vivienda establece y regula los instrumentos y -- apoyos para que toda familia mexicana se allegue a una vivienda digna, -- entre algunos de sus objetivos contempla el impulso a la vivienda como -- un factor de ordenación territorial para el arraigo y el mejoramiento -- de la población rural; asimismo, promueve el apoyo a la producción y -- distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas -- y para disminuir sus costos.

La promoción de actitudes solidarias de la población para el desa-- rrollo habitacional y el impulso de la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de la vivienda.

Para llevar a cabo estos propósitos, el instrumento base será el -- Programa Sectorial de la Vivienda, donde se establecerán las acciones -- para la producción y el mejoramiento de la vivienda tanto urbana como -- rural, en todas sus modalidades; sujetas a las normas de tecnología re-- guladas en el Capítulo V de dicha Ley, procurándose la coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología otorgará a los gobier-- nos de los Estados, los Municipios, a las Sociedades Cooperativas, a -- los grupos sociales organizados y a los particulares que lo soliciten, -- el apoyo y la asesoría necesarios para el aprovechamiento y explotación

(30) Programa Nacional de Vivienda, S.A.H.O.P., 1979, pág. 40

de bancos de materiales básicos para la construcción de vivienda. La misma Secretaría promoverá la aplicación de tecnologías de bajo costo y apoyará la creación de tecnologías que puedan utilizar las personas o los grupos organizados que auto-produzcan su vivienda.

Para llevar a cabo estos objetivos, se implanta un gran apoyo a las sociedades cooperativas de vivienda dedicándoles todo un capítulo la ley que analizamos, a dichas sociedades; las que podrán ser:

Para producción, adquisición o distribución de materiales básicos de construcción de vivienda.

Para la construcción y mejoramiento de la vivienda misma; y,

Para la conservación y administración de las viviendas multifamiliares.

Constituyéndose esas sociedades simplemente con la Asamblea General que se celebre, de la que se levantará Acta Circunstanciada que se remitirá a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, quien hará la inscripción correspondiente en el Registro Cooperativo Nacional y tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas de este Capítulo.

La población con bajos ingresos, ha demostrado su capacidad para satisfacer su necesidad de vivienda en todo el país, a pesar de sus limitaciones y falta de reconocimiento y ayuda pública, por lo que deseamos que se ejecute lo programado real y eficientemente, que no quede sólo en el papel, dando oportunidad a las personas de participar activamente en la construcción de sus propias viviendas con la orientación del Estado acerca de las técnicas adecuadas y utilizando recursos tanto humanos como materiales, regionales y locales, debiendo asimismo suministrar terrenos específicos y servicios públicos; reestructurar igualmente el sistema de comercialización y distribución de materiales y herramientas de construcción para favorecer su compra en pequeñas cantidades, a intervalos irregulares y en condiciones crediticias favorables.

Generalmente, en la actualidad se realiza la autoconstrucción al margen de la ley, con asistencia de pequeños contratistas o de los vecinos. Por lo que consideramos que el Gobierno debería difundir demostraciones de construcción de prototipos adecuados a las condiciones específicas de cada región, con programas de lotes y servicios que mejoren los asentamientos humanos precarios, y que beneficien a la mayoría de las familias.

No obstante, debemos estar conscientes de que no pueden satisfacerse las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos asumiendo un papel paternalista, sino motivando a las mismas para que se propongan invertir más en sus propias casas otorgándoles garantías razonables dentro de un marco legal adecuado. El Gobierno no debe comprometerse en una demagogia populista, a construir casas para todas las familias, sino ayudar a la gente a que se ayude a sí misma, ésta sería una solución de interés social.

4.- VIVIENDA MEJORADA.

Cualquiera que sea la clase de vivienda que se habita, siempre estará sujeta a mejoras ya sea de la estructura o de detalles, ya que ninguna cosa es eterna o inmutable y siempre es susceptible de mejorarse y demantenerse en condiciones óptimas. Ésta, es una necesidad ineludible; por lo que de acuerdo a las formas de intervención que determinan los tipos de necesidades habitacionales, encontramos un tercer tipo llamado "Vivienda Mejorada", o mejoramiento de la vivienda.

Lógicamente, esta línea de acción está dirigida a una vivienda ya existente. El inventario de las viviendas en el país se considera como un recurso muy importante que resulta prioritario mantener y conservar.

Y aunque el inventario nacional de vivienda no se incrementa con este tipo de acciones, dado que las inversiones se realizan sobre algo ya existente, es importante no descuidar su aplicación.

Como en las otras clases de vivienda, aquí se contemplan diversas modalidades:

a) Mejoramiento y ampliación de la vivienda.- Conservar y reparar la casa-habitación ya existente, así como consolidarla y adaptarla a ciertas características físicas o para allegarse mejores servicios.

b) Rehabilitación de la vivienda.- Volverlas a las funciones normales para las que fueron creadas, es decir, la adecuación funcional de inmuebles no ocupados, para uso de casa habitación que encontramos en -- todos los rincones del país.

c) Acción de emergencia.- Cuando son necesarias las acciones dirigidas al objetivo de atender las condiciones de la vivienda en función de su deterioro o de su inadecuación en materiales de seguridad estructural, higiénica o sanitaria o de las condiciones derivadas de fenómenos naturales. En esta necesidad pueden incluirse reparaciones parciales o -- totales, pero se recomendaría prever estas situaciones desde su etapa inicial de construcción hasta la vivienda nueva terminada, toda vez que los recursos a invertir en este tipo de vivienda son tan importantes como los egresos de las otras acciones. Consideramos indispensable una -- coordinación entre todos los organismos encargados de viviendas, en programas preventivos para zonas en que se requiera el mejoramiento de viviendas, ya que ésto repercute intensamente en la sociedad.

CAPITULO III

"TERRENO PARA LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL"

1. Suelo de Propiedad Pública.

La tierra es un factor fundamental en la construcción de viviendas de interés social; para solucionar el problema de la vivienda en México, es necesario redefinir los derechos de propiedad de las tierras y adecuarse plenamente el espíritu constitucional que se observa en los artículos 4o., que establece el derecho a la vivienda digna y decorosa; y el artículo 27 que señala entre otros aspectos, las modalidades de la propiedad, precepto -- que fue reformado para quedar como sigue:

Artículo 27.- "... la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el -- aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana..En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; planear y regular la fundación de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios..." (31)

Para cumplir con los fines señalados en este párrafo, los artículos 73, fracción XXIX inciso c); y 115 fracción IV constitucio-

(31) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

nales también fueron reformados, estableciendo que los tres niveles de Gobierno en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.

El artículo 27 constitucional en su redacción original, se preocupaba por el derecho agrario, por las circunstancias políticas y sociales que imperaban en ese momento; actualmente el párrafo tercero de dicho precepto fue reformado, como ya lo señalamos, para incluir a la propiedad urbana y someterla a las limitaciones y modalidades que dicte el interés colectivo, a fin de lograr un desarrollo urbano equilibrado.

El Doctor Mendieta y Núñez nos dice, que el verdadero alcance del artículo 27 constitucional, está dado por contener una declaración de carácter general que ubica los derechos de la colectividad por encima de los individuales. Su fundamento, está en la teoría de la propiedad como función social y es complementada por la teoría de los fines del Estado.

Continúa diciendo: "El concepto de propiedad ha evolucionado, de tal forma que de la Teoría del Derecho Natural como fundamento mas firme se ha pasado a la Teoría de la Función o utilidad Social". (32)

Teoría con la que estamos de acuerdo, haciendo hincapie en que se habla de una propiedad social, y no socialista. Creemos que puede existir la propiedad privada al lado de la propiedad pública o colectiva, pero aun cuando la primera de éstas implique un derecho de goce y de disposición sobre el bien, no quiere decir que sea un derecho ilimitado y absoluto; sino que es un derecho que debe ejercitarse en forma racional y limitada, cuya importancia se basa en su función económica y social.

(32) Mendieta y Núñez, Lucio.-"El Sistema Agrario Constitucional". Editorial Porrúa. México, 1975, pág.

El derecho de propiedad es un poder limitado, toda vez que la propiedad como Institución sólo se justifica por el beneficio que le ofrece a la colectividad.

Al Estado le corresponde originariamente la propiedad del territorio nacional y la recibe directamente de nuestra organización política. La base jurídica de esta propiedad, como lo advertimos, se contempla en el artículo 27 constitucional, especialmente en su tercer párrafo.

Al ser el Estado propietario originariamente de todo el territorio nacional, es quien imprime las modalidades necesarias y en determinados momentos le transmite el dominio a los particulares, creando la propiedad privada; pero por su derecho originario puede volver a adquirir nuevamente el dominio de esa propiedad; y así tenemos la Adquisición del Suelo por Vía de Derecho Público mediante la expropiación, que es "un acto jurídico de Derecho Público por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado, y exista una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia, al particular." (33)

La expropiación es un acto de Derecho Público, derivado de la soberanía del Estado; y su base constitucional la encontramos en el párrafo segundo del ya mencionado artículo 27.

La expropiación consagra la garantía de inviolabilidad del derecho del propietario, bajo los requisitos que establece la Constitución, y que son:

- a) Por causa de utilidad pública,
- b) Mediante indemnización.

(33) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1979, pág. 480

Son varios los factores y circunstancias que sirven para determinar la utilidad pública. El Doctor Gabino Fraga señala que en todos los casos en que el Estado tiene obligación de cumplir por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, existirá la utilidad pública."

De acuerdo con este criterio, al cual nos adherimos, es necesario - afectar un bien del particular para que el Estado cumpla con la satisfacción de proporcionar terrenos suficientes para destinarlos a la construcción de viviendas; y para determinar claramente lo que debe entenderse -- por "utilidad pública", el Estado expidió la ley de Expropiación, el 25 - de noviembre de 1936, donde se fundamenta dicho concepto.

La expropiación, estudiada desde el punto de vista del particular, - se considera una garantía del derecho de propiedad; así, el Código Civil - en el Distrito Federal, en base al precepto constitucional, contempla algunas causas de utilidad pública: El artículo 831 de dicha legislación -- establece que "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización"; en - artículo siguiente, nos dice: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia, o para que se construyan -- casas-habitación que se alquilen a las familias pobres mediante el pago - de una renta módica"

Estas consideraciones del derecho privado, no se oponen a lo que con - sideramos como expropiación desde el punto de vista del derecho público; - la única objeción que encontramos a este artículo, es la relativa a que se construyan casas-habitación en renta para las familias pobres; ya que como lo hemos expresado a lo largo de este trabajo, consideramos que todos los-

esfuerzos por parte del Gobierno sean tendientes a proporcionar una vivienda en propiedad a todas las familias.

Sobre el concepto de Indemnización, mucho se ha polemizado sobre todo en lo relativo al precio justo, y al momento en que debe recibirse. Algunos autores señalan que debe ser correlativo a la expropiación; otros, - que previamente a ésta; y algunos más, dicen que las leyes secundarias deben establecer los plazos en que el Estado debe pagar. La asignación del valor fiscal será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y -- a resolución judicial.

De lo anterior se puede afirmar que la expropiación es una garantía para el propietario, por razón de que sólo se le puede privar de su propiedad por causa de utilidad pública, y por ninguna otra causa debe privársele de sus bienes a los particulares; y al establecerse que deberá pagarse una indemnización, se está reconociendo legalmente la propiedad privada -- y respetándose el derecho de su propietario.

Otro criterio respecto al pago de la indemnización, es el expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: "Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía para que ésta sea efectiva y aquella cumpla su cometido, es necesario que sea pagada si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatorio de la garantía". (34)

Estos criterios, determinan la influencia que sufre la propiedad como institución y las limitaciones de la misma por causa de utilidad pública.

(34) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala, pág. 123.- Cómo la indemnización en caso de Expropiación es, de acuerdo.

ca por lo que se justifica la reducción de derecho de propiedad, por - -
cuanto interesa a la sociedad.

La opinión de un relevante Doctor en Derecho y gran conocedor del Derecho Administrativo respecto al concepto de Expropiación, es que: "La expropiación es un procedimiento administrativo en virtud del cual, el - Estado en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por causa de utilidad pública." (35)

De esta definición podemos deducir que la expropiación se hace por vía de declaración del Ejecutivo Federal o del de los Estados en su caso, con apego a las leyes para fundamentar el concepto de utilidad pública. Debe existir una declaratoria fundada y motivada en el proceso de Expropiación, que como ya dijimos, es un acto de autoridad administrativa aun cuando no siempre se realiza la intervención del Poder Judicial, salvo cuando el afectado se inconforma y una vez agotado el recurso administrativo, se recurre ante la autoridad judicial a promover el Juicio de Amparo.

En el ámbito local sabemos que los Estados federados se organizan a semejanza de la Unión y siguen su régimen de gobierno, aunque desde luego, de acuerdo con las constituciones y leyes locales que determinan la estructura y funcionamiento de sus Organos de Gobierno y de las facultades de éstos.

En la fracción VI, segundo párrafo del multicitado artículo 27 - - constitucional, se determina que: "Las leyes de la Federación y de los -

(35) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial - Porrúa, México, 1972, pág. 1010.

Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

Ahora bien, bajo este marco constitucional y ante la realidad de falta de terreno para solucionar el problema habitacional, la Ley Federal de Vivienda entre los objetivos de su política nacional de vivienda establece tanto la constitución de reservas territoriales, como la oferta pública del suelo para la vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le corresponde intervenir en la regulación del mercado de la tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de adquisición y enajenación de suelo en los términos del

Cabe recordar en este momento nuestra idea de transferir el Capítulo V de la Ley General de Asentamientos Humanos, a esta Ley Federal de Vivienda, toda vez que resulta incongruente la regulación de los mismos hechos - objetivos en leyes de igual nivel, como se desprende de la lectura del artículo 22 de la Ley Federal de Vivienda: "... la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de acuerdo con lo previsto en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y el Programa Sectorial de Vivienda, así como los planes de desarrollo urbano municipal realizará estudios que determinen a nivel nacional los requerimientos de tierra urbana para la vivienda..."; y el artículo 52 de la Ley General de Asentamientos Humanos, dice: "La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, realizará estudios-

que determinen a nivel nacional los requerimientos del suelo urbano y reservas territoriales..."

De acuerdo a lo anterior, creemos que resulta innecesaria esta duplicación. Si se requieren acciones decididas, debe empezarse por evitar la incongruencia legislativa.

Dicho lo cual, y continuando con los propósitos del Gobierno Federal, si programa sus acciones a través del ya mencionado programa sectorial que abarca lo relativo al suelo para vivienda y la oferta pública de fraccionamientos populares y los programas operativos anuales que preveen estas necesidades de suelo.

"Se considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de vivienda de interés social, o la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales". (artículo 19)

La asignación o enajenación del suelo de propiedad federal, se sujetará a que se dirija a la población con ingresos máximos de cuatro veces el salario mínimo; se determinaría el tamaño de los lotes para estas viviendas y el precio máximo de venta, no excederá del que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; considerando las normas de planeación urbana.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a solicitud de quienes tengan por objetivo el desarrollo de fraccionamientos populares o la satisfacción de necesidades de vivienda de interés social, podrá transmitirles o predios del dominio privado de la Federación. Son bienes de dominio privado -entre otros- "Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o ingresen por vías de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenen-

cia de la tierra,... y aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología". (*)

La enajenación de los inmuebles propiedad del Gobierno Federal, aquellos que formen parte de los Organismos descentralizados federales, de las empresas y los fideicomisos públicos, con el fin de solucionar problemas de índole habitacional urbano o la regularización de la tenencia de la tierra, sólo se autorizará mediante la previa aprobación de la Secretaría mencionada. En los ordenamientos en que se autoricen las transmisiones de bienes de dominio privado de la Federación para la realización de proyectos habitacionales o fraccionamientos populares, se establecerá el máximo plazo de realización para garantizar el provechamiento oportuno de los predios. Esto, en lo que respecta a las entidades públicas.

Entre las innovaciones que establece esta Ley, está que la Secretaría del ramo elaborará un catálogo de terrenos aptos para destinar programas de vivienda; así como lo relativo a los delitos en que incurrirán tanto los servidores públicos como los particulares que violen los preceptos del Capítulo relativo al suelo para la vivienda, de esta Ley.

Para que el régimen del suelo tenga un efectivo control público, se requiere disponer de instrumentos legales que faciliten la adquisición de los terrenos. Tales instrumentos, no pueden ser otros que los expropiatorios, los cuales no deben ser forzosamente idénticos a los que operan para la adquisición de otro tipo de bienes, ya que aquí es precisa

(*) Art. 30, fracción VIII de la Ley General de Bienes Nacionales, reformado el 7 de febrero de 1984.

la agilización de trámites y el establecimiento de criterios idóneos adoptados para la fijación de los valores y la satisfacción de compensaciones pertinentes.

Los trámites ordinarios para la expropiación forzosa, implican dilatados procedimientos, incompatibles con las apremiantes exigencias de la construcción de viviendas para quienes las necesitan; y por ello, se han venido estableciendo excepciones a las leyes expropiatorias, para facilitar la adquisición de terrenos con fines urbanos o agrarios.

No hay que olvidar el hecho de que se ha permitido concentrar en un privilegiado grupo el acaparamiento de la tierra por personas que, con suficientes recursos compran a un precio muy bajo para venderlo posteriormente mucho más caro, elevándose así el precio de mercado y, en consecuencia, despojando a la mayor parte de la población que cuenta con ingresos mínimos.

El Gobierno quiere evitar que el mercado de terrenos para viviendas quede al libre juego de las fuerzas del mercado, implantando un sistema impositivo a la propiedad raíz, desestimulando la especulación y aplicando una política eficaz para adquirir una gran reserva territorial que, como ya se dijo, se aplique a objetivos de interés social.

El Estado debe recuperar algo que poseía como patrimonio nacional en las tierras urbanas. La dilapidación de la propiedad pública es una elocuente expresión de la estructura social y de los intereses en juego, y que propicia la creación de plusvalías exageradas favoreciendo-

únicamente a los especuladores, sin que el Estado recupere las inversiones que realizó.

La creación del patrimonio nacional del suelo urbano, significa recuperar un recurso natural no renovable, como es la tierra, que deberá utilizarse en beneficio de la sociedad mexicana.

La alternativa es crear un régimen suficientemente amplio y ágil de expropiación para que los organismos públicos adecuados, puedan cumplir todas las funciones que deben desempeñar si efectivamente se pretenden controlar y ordenar el proceso.

Las causales de expropiación deben contemplar que exista tierra no sólo para uso público, sino también para establecer reservas y fraccionar o remodelar los fraccionamientos, modificar usos y reubicar funciones, realizar obras y edificaciones públicas, construir conjuntos habitacionales y transferirlas a organismos público o entidades privadas para que se destinen a la construcción de viviendas de interés social.

La estrategia a seguir, es la de expropiar terrenos por causa de utilidad pública habilitándolos escalonadamente con un tipo de urbanización de bajo costo, lo que permitirá adjudicar lotes a familias de bajos ingresos; y una vez que amortizaran su terreno, se convertirían en aceptables sujetos de crédito para financiarles la construcción de una vivienda.

Es necesario promover una política de fomento a la vivienda de interés social, procurando en primer lugar la adquisición de un terreno a todos los integrantes de la población.

2. Suelo de Propiedad Privada.

La propiedad es un medio para satisfacer las necesidades del hombre. Es un derecho de todo ser humano, ya sea que se le considere individualmente, o reunido en una colectividad.

Aznar, comentado por Ibarrola nos dice que: "Ni la sociedad ni su representante, el Estado, puede dejar cesante al propietario ni trasladarlo, porque su propiedad, además de su función social tiene una función individual; pero pueden tomar sus medidas para que el propietario - cumpla bien aquella función y los derechos de la propiedad no se frustren." (36)

Los propietarios en México, han adquirido la propiedad bajo el imperio de leyes que imponen al propietario la condición de poder ser expropiadas por causa de utilidad pública, si bien, siendo previamente indemnizados; y como esa condición es de derecho público, ni el Gobierno - ni los particulares pueden renunciarla alterando los derechos de la sociedad.

En el derecho positivo vigente, no se da una definición expresa de propiedad, sólo se enuncia el contenido del derecho del propietario. Por ejemplo, el Código Civil en su artículo 830 establece: "El propietario - de una cosa, puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Este derecho de goce y dominio se puede ejercer libremente, siempre y cuando no cause daño a otra persona; la propiedad tiene como carac

(36) De Ibarrola, Antonio.- Derecho Agrario.- Editorial Porrúa. - México, 1975, pág. 275.

terística la exclusividad y la autonomía.

En virtud de la función social que implica la propiedad, el derecho interviene imponiendo obligaciones al propietario, tales como no abusar de su derecho de propiedad causando un perjuicio a un tercero, sin utilidad para él.

Así entonces, el Derecho de Propiedad es un conjunto unitario y pleno de poderes sobre el bien, pero no por ello se contrapone al carácter social, sino que se complementa cuando el contenido de este poder se limita en beneficio de la colectividad.

Las limitaciones a la propiedad son impuestas por la ley en beneficio del interés público; ya sea limitaciones entre particulares reguladas por la legislación civil; o de éstos con el Estado, que tienen un carácter administrativo; es decir, las limitaciones impuestas por la ley en beneficio del interés público son creadas para servir a la mayoría, unilateralmente, y es una obligación que puede hacerse cumplir coercitivamente.

La tierra que pertenece a individuos privados, es propiedad privada. Está protegida por la ley porque simboliza los derechos individuales. Sin embargo, esta actitud es insostenible cuando existe una pequeña minoría de propietarios de tierra y una gran mayoría sin ella. Debe mantenerse el sentido sobre la propiedad de la tierra que es la propiedad del uso, es decir, según la cual las personas tienen derecho sólo a la tierra que puedan utilizar y que utilizan de hecho, creándose una propiedad por medio de su uso.

El Doctor Mendieta y Núñez dice: "La propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque induce al propietario a ex-

plotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino las de la sociedad; se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas." (37)

Nosotros no estamos en contra de la propiedad privada, pero sí - consideramos que el Estado tiene amplio poder así como la facultad necesaria para vigilar e intervenir directamente en el ejercicio del derecho de propiedad para que éste se lleve a cabo acorde con el interés colectivo.

Lo que sí criticamos de la propiedad privada de la tierra, es -- que el terreno urbano o destinado a la vivienda, constituye solamente el asiento de las actividades humanas. No produce nada por sí misma, - por lo que no hay razón para que se incremente su valor, y mucho menos a un ritmo mayor que el del salario, fenómeno puramente inflacionario, que tiende a crear un círculo vicioso que propicia la adquisición de - más terreno, orientándose a la especulación del suelo, lo que no influye en nada en el desarrollo del país.

La tierra no debe ser tratada como un bien ordinario, controlada por individuos y sujeta a las presiones e ineficiencias del mercado.

La propiedad privada de la tierra es instrumento de acumulación - y concentración de riqueza.

La justicia social en el suministro de viviendas decentes y de - condiciones saludables para las personas, sólo podrá lograrse si la -- tierra se utiliza en interés de la sociedad en su totalidad.

(37) Mendieta y Núñez.- El sistema agrario condicionado.- 4a. Ed. Editorial Porrúa, 1975, pág.

El derecho a la propiedad pública debe ejercerse en beneficio de la sociedad, y la propiedad privada de la tierra, debe reglamentarse y ajustarse a las necesidades de desarrollo económico y social del país.

Observamos cómo, ante una demanda creciente de terrenos aptos para la construcción y con destino a todas las clases sociales, la oferta sólo presenta terrenos que estando en manos de quienes pueden ventajosamente mantener unos precios que no pueden ser satisfechos por la gran mayoría - de los posibles usuarios de las viviendas.

Más concretamente: La intensidad especulativa mediante la cual se ha abusado y se sigue abusando en nuestro país de un derecho de propiedad que el Constituyente nunca admitió como un instrumento de despojo de las mayorías ciudadanas y sí un factor de promoción e incentivo a la actividad de nuestros compatriotas.

Recordemos que el sistema de la tenencia de la tierra así como el uso que se hace de ella, es el reflejo de la sociedad.

3.- SUELO DE PROPIEDAD EJIDAL.

El citado artículo 27 constitucional en los términos en que está redactado, proyecta su evidente espíritu de justicia social, otorgando al Estado las mas amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

Señalado el principio de la función social de la propiedad, de la concepción que se ha dado a ésta, se han imprimido modalidades en la organización legal de la institución de la propiedad. Asimismo, se ha limitado la extensión de la propiedad privada rural, medida que también puede ser aplicable a la urbana, si así lo demanda el interés social.

Se declaran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles los bienes ejidales y comunales, mas no inexpropiables.

Las estipulaciones constitucionales en lo relativo a la propiedad, obviamente han sido contempladas en leyes complementarias, como lo comentamos al estudiar la propiedad privada, su reglamentación en el Código Civil; y así, el derecho a la propiedad ejidal está regulada por la Ley Federal de la Reforma Agraria, que en uno de sus preceptos nos dice: "La expropiación de bienes ejidales se autoriza por causa de utilidad pública cuando sea estrictamente imprescindible, y mediante la compensación con tierras en cantidad igual a la expropiada y en lugar inmediato al ejido" (38).

Sabemos que en la realidad ésto no se cumple al pie de la letra y que muchas tierras ejidales han sido expropiadas al margen de la ley -

(38) Artículo 17, Ley Federal de la Reforma Agraria.

para beneficio y lucro de gentes sin escrúpulos, lo que debe evitarse a toda costa, sobre todo cuando son tierras productivas, ya que así se propicia aumentar todavía más nuestro déficit alimentario. Cuando estas tierras ya no sean fértiles o sean tierras ociosas, sí se justifica la expropiación de las mismas aun cuando sea tierras ejidales o comunales, pero deberá pagarse una compensación apropiada y luego venderlas a futuros ocupantes a precios reducidos e instalando servicios públicos para facilitar la adquisición de viviendas decorosas.

Desde el punto de vista de la solución integral del problema de la tierra en áreas urbanas, estas regularizaciones han significado una -- pérdida importante del patrimonio de la tierra estatal, ya que tierras -- ejidales de carácter público son incorporadas al mercado, perdiéndose con ello la posibilidad de obtener reservas territoriales y de controlar en -- alguna medida el mercado del suelo y el crecimiento metropolitano. Hay -- que crear políticas de vivienda originales en el área rural; por ejemplo, con el suministro de modelos y elementos constructivos para la vivienda y sus instalaciones. Hay que notar que los terrenos agrícolas, particular-- mente en la periferia de las zonas urbanas, constituyen importantes recur-- sos naturales nacionales que sin un control público adecuado, son objeto de especulación y de invasiones.

Como ha quedado señalado con anterioridad, la Federación Mexicana tiene su división de propiedades en públicas, privadas, y una tercermodalidad que es el sistema de tenencia ejidal, cuya naturaleza legal ha sido siempre objeto de polémica ya que para algunos autores, los ejidatarios son propietarios del núcleo ejidal, y para otros, los ejidatarios -- solo mantienen un usufructo de la tierra, discusión que no se ha dilucidado aún.

Lo que sí es muy claro, es que los ejidos fueron, a partir de la Reforma Agraria, el resultado de la expropiación y subdivisión de grandes extensiones de tierra, y su entrega convirtió a los agricultores en ejidatarios, pero por el transcurso del tiempo y la rápida urbanización ocurrida en los últimos años, se englobó en muchos casos a las zonas ejidales en zonas urbanas o en vías de urbanizarse, transformando muchos terrenos, de ejidales, en usos urbanos.

"En 1970 existían en el Distrito Federal -según informes oficiales- 61 ejidos dedicados a las explotaciones rurales con una superficie total de 70,590 hectáreas, pero dada la rapidez con que están siendo transformados, se prevé que en diez años habrán desaparecido". (39)

Cuestión que podemos apreciar a simple vista cuando la atmósfera de la ciudad está despejada, o subimos a determinada altura, distinguimos que todos los cerros del Valle de México están densamente poblados.

En principio, la Federación es la única facultada para decidir el cambio de uso de un ejido; es decir, si se utiliza como terreno urbano, pero en la práctica, aparecen muchas situaciones confusas. Muchos ejidos han sido ocupados por familias que no son ejidatarios. A veces -ilegítimamente-, los ejidatarios venden sus derechos a urbanizadores que a su vez transforman el ejido en una subdivisión y venden los lotes con ganancias altísimas. En otras ocasiones, los ejidatarios venden sus derechos a familias de no ejidatarios; y una vez que ya están urbaniza--

(39) Harduy E., Jorge. Política de urbanización y política de tierra urbana.- Editorial Porrúa. México, 1977, pág. 271.

dos esos terrenos, quieren regresar haciendo valer sus derechos de ejidatarios.

La política del Gobierno Federal, ha sido expropiar sin compensación a los nuevos propietarios, y devolver las tierras a su antiguo -- uso y estado legal penando a los culpables, ya que es del dominio público que las tierras ejidales no son enajenables, no pudiéndose arguir en ningún caso ignorancia, pues debemos recordar el principio jurídico: "La ignorancia de la ley, no nos exime de su cumplimiento".

Resumiendo: El recurso "tierra", constituye uno de los elementos básicos de la problemática de la vivienda; la dimensión de la tierra, su uso y los derechos relacionados con la misma requieren de una planificación acorde al desarrollo global del país. La escasez de este recurso obliga a la formulación y adaptación de nuevas políticas, realistas -- e imaginativas en este campo. Que el ordenamiento territorial sea la base de un sistema de actividades interrelacionadas a nivel municipal, estatal y federal. Asimismo, creemos conveniente fomentar una participación mas activa de la iniciativa privada en la planificación del terreno para la vivienda de interés social.

Y para ejercer un control eficaz, las autoridades necesitan conocimientos detallados de las modalidades actuales de utilización y tenencia de la tierra, leyes adecuadas que definan los límites entre derechos individuales y el interés público. Los patrones de propiedad inmobiliaria están en consonancia con el contexto social, económico y jurídico de cada país.

Las decisiones sobre la utilización adecuada de la tierra, son políticas en alto grado, y tradicionalmente favorecen a los intereses de los propietarios que dominan la política local y nacional, lo cuales lo-

gran que se construyan en sus tierras los servicios más valiosos, y una vez que sus terrenos se desarrollan, logran que no les afecten las disposiciones que exigen mejoras públicas.

Como la gran mayoría de los habitantes además de ser pobres --- carecen de poder, constituyen el blanco político y económico para el -- desahucio a fin de promover mejoras públicas. Además, como muchas veces ocupan tierras que pertenecen a personas poderosas, son fácilmente víctimimas de presiones políticas y mercantiles para desalojarlos, y construir edificios que dejen mejores ganancias en las tierras por ellos ocupadas.

Debe erradicarse la plusvalía cada día más creciente de la propiedad urbana y la especulación que han generado una alta tasa de formación de capital que nunca ha sido ni es redistributivo en beneficio de -- las masas populares, terminando de una vez con este poder extraconstitucional mediante la soberanía del Estado de Derecho que nos rige. Es decir, en el umbral del siglo XXI, la dotación de un sitio decente para -- habitar dentro de las ciudades, es responsabilidad del Poder Público de ahora.

Se ha dado un paso más para llegar a la meta, con las reformas a la Ley de la Reforma Agraria, en el sentido de que las tierras ejidales o -- comunales se incorporen al desarrollo urbano, y sean dedicadas preferentemente a la constitución de reservas territoriales y al desarrollo urbano habitacional de interés social. Lo que de hecho ya se venía practicando, pero generalmente para fraccionamientos residenciales, por lo que alabamos esta medida, ya que así la tierra cumplirá con sus dos objetivos principales: la producción de alimentos o la constitución de áreas -- para vivienda, de una manera lícita.

CAPITULO IV

FRACCIONAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

1. Planes de Desarrollo Urbano.

El proceso de urbanización que ha venido manifestándose en los últimos tiempos en las ciudades de nuestro país, se manifiesta entre otras cosas por la concentración urbana y la dispersión rural, asentamientos humanos no controlados o irregulares; anarquía en el crecimiento urbano; deficiencia en la prestación de los servicios públicos, especulación con la tierra urbana, desequilibrio regional y déficit de la vivienda; todo-ésto se da por la falta de planeación.

Debe administrarse el desarrollo urbano, es decir, que el procedimiento siendo un proceso cuantitativo y natural, sin control, debe planearse y racionalizarse para que sea un desarrollo mediante un proceso cualitativo para que haya una adecuación y ordenamiento en los centros de población tanto en el aspecto físico como económico y social y se obtengan mayores niveles de bienestar.

Planear es optimizar los recursos de un país para un mejor beneficio, un mejor aprovechamiento tendiente a alcanzar el desarrollo de éste y que permita elevar el bienestar de la población. Desde un punto de vista técnico es una actividad que al marcar prioridades, medios y políti--cas y ponerlos en ejecución, alcanza determinado objetivo.

La planeación en México es un sistema; el Gobierno Federal ha instrumentado un Sistema Nacional de Planeación, y en función de ello se ha establecido un planeación que va de lo general a lo particular.

El Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, se divide en cuatro niveles:

1. Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
2. Plan Estatal de Desarrollo Urbano
3. Plan Municipal del Desarrollo Urbano.
4. Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas.

El Estado se divide en:

1. Federación, tiene una competencia, es quien más ha actuado en el desarrollo urbano, pero es quien menos competencia tiene. Le corresponde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
2. Estados, tienen la mayor parte de desarrollo urbano. Les corresponde el Plan Estatal.
3. Municipios, tiene una tercera parte de competencia.

Ahora bien, entre ellas se encuentran las zonas conurbadas, interes tates o intermunicipales. Actualmente hay 31 planes Estatales.

De las leyes locales de desarrollo urbano se derivan:

1. Planes Directores Urbanos de los Centros de Población, que son derivados de los Municipios.
2. Planes Regionales de Desarrollo Urbano, por ejemplo la región del Bajío - colinda con Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Aguascalientes, -- San Luis Potosí; estos Estados pueden ponerse de acuerdo y hacer una planeación regional para todos, por vía de región y por medio de convenio.
3. Planes Subregionales de Desarrollo Urbano, son a nivel interno.
4. Planes Sectoriales de Desarrollo Urbano. Analizan sólo la vivienda.
5. Planes Parciales de Desarrollo Urbano, son aquellos a los que les corresponde la conservación de monumentos, de zonas arqueológicas; regulan el -

perímetro de un centro de población, ya de conservación, equipamiento, - etc. Ejemplos: Tepito, la Zona Rosa, etc.

Por ser una planeación democrática, se va de lo general a lo particular y cada uno de estos planes se deriva de otro. Así, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se derivó en su tiempo del Plan Global de Desarrollo y posteriormente del Plan Nacional de Desarrollo.

No podemos decir que los Planes Municipales se deriven de un plan de zona conurbada, pero ése sería el orden lógico. Lo que si podemos anotar es que los planes que regulan las zonas conurbadas tienen su fundamento - en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Posteriormente, los planes municipales se derivan de los planes locales de Desarrollo Urbano.

De los Planes Municipales de Desarrollo Urbano se derivan los planes de centro de población o directores urbanos y de éstos se derivan también los planes sectoriales, de los cuales se derivan los planes parciales. -- Como se observa, ésto tiene una derivación y un fundamento lógico para que a través de esta estructuración del desarrollo urbano se logre una planeación - armoniosa de los asentamientos humanos en México.

Se ha procurado establecer una continuidad en el sistema de planeación urbana de tal forma que el Plan Nacional es el sustento de los planes con anterioridad señalados. Cada uno de ellos cumple una función específica, pero como es imposible comentar en esta Tesis su contenido, baste señalar que estos constituyen el marco para que los tres niveles de gobierno - intenten ordenar el territorio mexicano y los asentamientos humanos del -- mismo.

Contemplamos en este momento una contradicción en el sistema jurídico mexicano en relación a los planes de desarrollo urbano: A la luz de la Ley de Planeación, sólo se denominará Plan Nacional de Desarrollo y, según esta misma, los demás planes ya no se denominarán de esta forma, sino que se

denominarán Programas.

El Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, no modifica el Plan Global de Desarrollo, lo que nos hace pensar que es un plan que sigue en vigor y es por tanto visible la contradicción entre lo estipulado por la Ley General de Asentamientos Humanos del 6 de diciembre de 1976, anterior a la Ley de Planeación de diciembre de 1982.

Puesto que esta Ley de Planeación denomina exclusivamente Plan al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y la Ley General de Asentamientos Humanos hace mención a los planes de desarrollo urbano, nacional, de zonas conurbadas, locales y municipales, lo que nos hace pensar si la Ley de Planeación no deroga a esta otra ley, sigue en vigor, o cabe aplicar el principio jurídico de que "la ley posterior deroga a la ley anterior".

Atendiendo a este principio, ya no se denominarán Planes a los referidos por la Ley General de Asentamientos Humanos, sino Programas, pero esto implica un cambio en toda la administración del desarrollo urbano, dado que ya tenemos los Planes de Desarrollo Urbano de los 31 Estados de la República y es una pena que una ley venga a echar para abajo toda una tarea planeadora que ya se había emprendido, lo que significa empezar, otra vez, todo de nuevo.

2. Declaratorias de Usos.

Podemos decir que una declaratoria de usos de suelo es un acto administrativo mediante el cual se vienen a determinar los usos de aptitudes del suelo: éste suelo sirve para éste, éste para aquello; anotando que es una modalidad del suelo si atendemos a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional; pero ya atendiendo a su expedición creemos que no, porque es un acto administrativo y a través de éste no creemos que se puedan imponer modalidades a la propiedad, ya que para esto se requiere una Ley expe-

cida por el Congreso ya sea Federal o Local, que venga a establecer los modos de ser de la propiedad privada.

La doctrina no distingue entre limitaciones y modalidades; se dice que los modos o formas de la propiedad pueden ser: pública, privada ejidal o comunal; y las limitaciones son cargas y restricciones de la propiedad. Así entonces, las modalidades solo pueden ser establecidas por el Congreso de la Unión y las limitaciones en base al artículo 27 constitucional y las pueden imponer las autoridades locales por medio de una legislación local. Asimismo, este artículo contempla el atributo al Estado Mexicano para planear el desarrollo urbano estableciendo las medidas necesarias -- para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

El uso del suelo es competencia local, y compete al Ejecutivo del -- Estado, a los Gobernadores de las entidades federativas -en base a lo estipulado por el artículo 121 fracción II constitucional- que a la letra dice:

"Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación".

La ordenación de los asentamientos humanos se lleva a cabo a través de la planeación y regulación; de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales.

La planificación de las ciudades es una ordenación del uso del suelo en los centros de población así como su aprovechamiento.

Algunos instrumentos con los que ha contado la planeación urbana física, es la declaración de usos, reservas, provisiones y destinos dadas -- aún en pocas entidades federativas.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 37 fracción -

IV conceptualiza como Destinos: "Son los fines públicos a que se prevee -- dedicar determinadas zonas o predios"; el mismo artículo en su fracción II dice que, "Uso son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.

Estos fines públicos como los particulares, deberán estar determinados tanto en el Plan Nacional como en los planes estatales o municipales.- El criterio que se ha seguido es que las declaratorias de usos deben derivarse de los planes de centro de población.

De lo anterior se desprende que las áreas de los usos deberán dedicarse a la constitución de fraccionamientos de particulares.

En la práctica hemos visto cómo en estas áreas se han dedicado preferentemente a construir viviendas de tipo campestre o residencial, lo que aleja aún más la solución al problema de la vivienda.

En un intento por elaborar teorías que le permitan a nuestro país -- planear su desarrollo urbano, se ha pretendido derivar declaratorias de -- usos, de los planes de centro de población; ello significa que además de -- los planes, son necesarios estos otros actos administrativos para concretizar las aptitudes del suelo en el país. Nosotros pensamos que es muy -- riesgoso que es muy riesgoso establecerlo a través de dichos actos administrativos; se propone que sean actos formalmente legislativos los que -- vengan a determinar los usos del suelo; esto es, leyes que vengan a imponer las modalidades a la propiedad.

A mayor abundamiento, creemos que las declaratorias de usos previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos y practicada en el sexenio lopezportillista, son inútiles dado que el artículo 115 constitucional faculta a los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, --

a expedir reglamentos de zonificación; ésto es, a determinar por medio de estos instrumentos los usos del suelo. Elogiamos esta vuelta a la legalidad y creemos que ya no es tan importante esta declaratoria: Bastan los planes de desarrollo urbano en los que deberán preverse los fines a que habrán de destinarse las áreas o predios. Ahí mismo en los planes, el reglamento de zonificación vendrá a determinar con toda claridad el uso que se dará a las áreas o predios; estos reglamentos de zonificación se expedirán con base a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional*. Lo que significa que estas declaratorias que venían a materializar los planes de Desarrollo Urbano, ya no son necesarias pues será un acto estrictamente legislativo el que venga a determinar los usos del suelo y no como se venía haciendo, a través de un acto administrativo como lo es la declaratoria, en este caso la de USO.

Pero ello no es bastante sin un control efectivo del suelo urbano. No es posible un urbanismo satisfactorio aunque se establezcan prioridades estrictas y programas públicos bien definidos, los planes poco pueden hacer directamente para establecer un progreso racional en el desarrollo urbano si su implementación descansa sustancialmente sobre iniciativas privadas que toman como base el sistema de precios de mercado libremente pactado; ésto es, que el control del desarrollo queda bajo el dominio de las clases sociales que están en mejores condiciones de actuar sobre el mercado.

El país requiere del control público de la demanda del uso y la tenencia del suelo urbano como base fundamental de solución a los múltiples problemas de sus ciudades para que este intento sea socialmente justo, económicamente factible y ambientalmente sano.

*) "Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal..." Fracción V, artículo 115 constitucional.

3. Reglamentos de Zonificación.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo está prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional y es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En las entidades federativas, la facultad de reglamentar las leyes locales es del Gobernador.

El reglamento administrativo es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, y determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

En este marco jurídico, los Ejecutivos locales y el federal, han expedido los respectivos reglamentos de zonificación de las leyes de Desarrollo Urbano de las distintas entidades federativas y del Distrito Federal.

Zonificación es la delimitación de los espacios y de las características de las diversas funciones de la población y la determinación de los requisitos a que se debe sujetar el uso de los espacios, con el fin del establecimiento, desarrollo, preservación y mejoramiento de las condiciones generales para la legalidad, seguridad y comodidad de la población, así como el beneficio comunitario, familiar y personal de los habitantes.

Zona es toda circunscripción territorial prevista o destinada a una función de la población, predominante o exclusiva, independientemente de su magnitud. (art. 6o., fracción II, Ley de Urbanismo y Planificación, Edo. de Nuevo León.)

Los reglamentos de zonificación son actos administrativos unilaterales, de voluntad discrecional, emitidos por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados en el ámbito de su competencia.

y que crean las normas jurídicas generales para ejercer sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de los usos, destinos y reservas de áreas, predios y construcciones de acuerdo con sus Leyes de Desarrollo Urbano.

De la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, desprendemos -- que las principales atribuciones que se otorgan al D. F., son: para apli-- car las limitaciones y modalidades a la propiedad, y además, determinar-- los destinos, usos y reservas de tierra y sus construcciones; así como -- el derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derecho derivado de -- la tenencia de predios, serán ejercidos de conformidad con las limitacio-- nes y modalidades previstas en esa ley y de acuerdo con los correspon--- dientes destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques que se ex-- pidan.

Estas limitaciones se encuentran a lo largo de las legislaciones ur-- banas, aunque tienen un objetivo de interés colectivo.

Se hace indispensable la división del territorio urbano para desig-- nar por zonas las funciones que a cada una le corresponda, de acuerdo -- con los estudios realizados, que implica desde luego la determinación -- del uso y destino del suelo urbano, de los espacios dedicados a la con-- servación, al mejoramiento y a las reservas territoriales.

Dentro del régimen del territorio y su ordenamiento, deben estable-- cerse zonas en que se permita la construcción de viviendas de interés so-- cial.

(*) El artículo 4o. del Reglamento de Zonificación del Distrito Federal, clasifica el territorio con objeto de ordenar y regular el desarrollo -- urbano del D. F. En su zonificación primaria, se divide en:

(*) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de abril de -- 1982.

I. Areas de Desarrollo Urbano

- a) Areas urbanizadas
- b) Areas de reserva
- c) Areas de amortiguamiento.

II. Areas de Conservación Ecológica:

En estas zonas y áreas, el Departamento del D. F. de conformidad a lo previsto por su Plan Director, asignará los usos o destinos establecidos por el Reglamento de Zonificación y señalará las normas de planificación urbana a los predios o construcciones en ellas ubicadas.

La zonificación primaria está consignada en el Plan General y tiene por objeto clasificar las áreas y zonas del territorio a efecto de establecer las limitaciones genéricas del suelo para usos o destinos del mismo, que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Plan.

Respecto a las zonificaciones secundarias, éstas se determinarán en los planes parciales y de acuerdo a éstos, podrán condicionarse o limitarse determinados usos y destinos.

Se considera como zonificación secundaria:

- I. Habitacionales
- II. Recreativas
- III. Comerciales
- IV. Industriales
- V. De servicios
- VI. De oficinas
- VII. De alojamiento y turísticos.
- VIII. Agropecuarios, forestales y acuiferos.
- IX. Especiales.

Se establece para esta zonificación las dimensiones mínimas de superficie y de frente en metros cuadrados, las características para poder subdividir un lote, los porcentajes mínimos de áreas verdes con suelo permeable. Se indica el uso de las tablas de zonificación, mismas que deberán estar aprobadas y firmadas por el jefe del D. D. F., utilizando las claves que en el mismo reglamento se señalan.

Las declaratorias de zonificación primaria y secundaria, se numerarán progresivamente y se publicarán en el Diario Oficial y en la Gaceta del D. D. F. Estas declaratorias formarán parte del Plan Director y se contendrán en el Plan General.

Se determina el destino y el uso de los planos de zonificación. Las diferentes clases en que se distinguen los usos y destinos que se señalan en la zonificación secundaria, en lo relativo a la materia que estudiamos específicamente, en su capítulo IV marca los usos y destinos habitacionales clasificándolos en:

- I) Habitación unifamiliar.
- II) Habitación bifamiliar.
- III) Habitación plurifamiliar
- IV) Conjunto Habitacional
- V) Conjunto Vecinal
- VI) Conjunto de Barrio.

El plano de zonificación contendrá la declaración de las zonas y tablas que señalarán los usos y destinos asignados a cada zona. Los usos y destinos de las declaraciones de zonificación serán los comprendidos en las zonificaciones primaria y secundaria a las que ya nos hemos referido.

En su precepto 16, nos dice el mismo reglamento de zonificación, "que las Declaratorias de Usos determinan la utilización y aprovechamiento

to de áreas y predios para fines particulares de acuerdo a lo previsto -- en los planes parciales correspondientes". Las que nos parecen innecesarias por las razones expuestas anteriormente.

La zonificación es un instrumento de la política urbana y de Vivienda, y tiene importancia para proteger un medio residencial estéticamente placentero, agrupar las actividades comerciales y de otra índole de manera eficiente, separando las actividades que interfieran entre sí. Sin embargo, debe utilizarse en un contexto dinámico teniendo en cuenta las realidades de la pobreza en el presente, al igual que los objetivos de desarrollo futuro. La aplicación inadecuada de reglamentaciones de zonificación apropiadas en el país, puede impedir a los pobres residir cerca de las zonas industriales, comerciales o residenciales de altos ingresos.

En su peor forma, la mala aplicación de conceptos de zonificación lleva a la eliminación de asentamientos precarios, al mismo tiempo que destruye viviendas. Bien utilizada la zonificación, puede ayudar a asegurar amplias extensiones de tierras urbanas a medida que crece la ciudad y puede hacerlo de manera tal que el sector público por lo menos comparta los beneficios, si no se apropia en gran parte de ellos, en provecho de la sociedad.

Consideramos que los planes de desarrollo urbano, deben prever -- la designación de fraccionamientos para vivienda, especialmente las de interés social. Anteriormente se autorizaban los fraccionamientos en virtud de una declaratoria de usos, pero si ahora se van a expedir reglamentos de zonificación, no tiene sentido que esas declaratorias vengán a determinar lo usos del suelo.

La alternativa es que sin ambages, se apliquen los reglamentos de

zonificación efectivamente, y que las autoridades apliquen las sanciones administrativas establecidas en éstas, sin miramientos; que no las disculpen por compadrazgos o "mordidas", recordando que si existe un abuso de autoridad los ciudadanos cumplidos tienen derecho al recurso de inconformidad o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el D. F. para hacer valer sus derechos. Si las leyes están dadas, hay que aplicar las honestamente.

4. Fraccionamiento.

Fraccionamiento es "La división en lotes de un terreno para la - - transmisión de la propiedad o la posesión, y se considera como tal al acto o hecho jurídico que mediata o inmediatamente, tenga o pretenda dicha finalidad".

La apertura de vías públicas, la instalación de servicios públicos y la realización de cualquier obra de urbanización que implique la división mediata o inmediata de un terreno, o que sirva para beneficiar las fracciones o lotes divisibles del terreno en que se ejecuten aquellas.

La realización de construcciones sobre un terreno que al transmi-- tirse individualmente en propiedad o posesión implique la división del - mismo.

De los excedentes que resulten después de haber fijado la extensión máxima de la propiedad rural, conforme al artículo 27 constitucional fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (40)

Fraccionamiento de interés social.- Es aquél que por las condiciones espe-- ciales urbanas de la zona en que se desea ubicar, la capacidad económica- limitada de quienes vayan a habitarlo y que tiende a resolver con urgen--

cia, inmediatamente, los problemas de Vivienda de Interés Social y tiene características especiales que lo distinguen de los otros fraccionamientos.

Fraccionamientos residenciales.- Los habitan personas de las clases medias y altas. Los principales problemas que presenta esta modalidad son la sub-utilización del suelo y la traza urbana que se caracteriza por -- amplio desarrollo de viabilidad e infraestructura. Por lo común se ubican en los mejores lugares de la periferia de las ciudades; ocupan grandes extensiones de tierra y su mantenimiento representa una fuerte carga para los lugares en que se ubican.

En la mayor parte de las ciudades se ha optado por dejar amplia libertad al fraccionador, buscando que en atención a la oferta, la competencia regulara el precio. La consecuencia ha sido una extensión anárquica - del área urbana, la imposibilidad de prestar servicios o su costo desproporcionado y su trazo irracional. En un número mínimo se han restringido las áreas fraccionables para evitar la dispersión anárquica, ya sea fijando límites rígidos a la ciudad, poniendo trabas, o multiplicando los requisitos para autorizar fraccionamientos.

El resultado ha sido crear demanda permitiendo la elevación desmesurada del precio de la tierra, otorgando beneficios exagerados a los - propietarios autorizados a fraccionar y expulsando la población pobre hacia entidades administrativas vecinas menos controladas, lo que ha elevado artificialmente el precio de la tierra rural en perjuicio de la explotación agrícola racional.

Creemos conveniente que los organismos públicos pertinentes, deban actuar directamente, obtener tierra fraccionable, realizar fraccionamientos y urbanizaciones y transferir la tierra a los usuarios definitivos. -

De acuerdo a lo anterior, el Gobierno Federal con base en la Ley Federal de Vivienda va a participar en el mercado inmobiliario siendo un ofertante público del suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos a nivel nacional, como lo estudiamos en el Capítulo del "Suelo para la Vivienda" lo que está íntimamente relacionado con los fraccionamientos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a las entidades públicas o privadas que deseen desarrollar fraccionamientos para la vivienda de interés social, les transmitirá áreas o predios del dominio privado de la Federación, siempre y cuando el aprovechamiento de los inmuebles sea congruente con los programas sectoriales y estatales de vivienda así como con los planes de desarrollo urbano y las declaratorias de usos y destinos del suelo, dándosele preferencia a los solicitantes de tierras que acepten y convengan que los productos de la comercialización de las áreas o predios se sigan utilizando en acciones de vivienda de interés social.

En un marco de propiedad privada, ésto significa expropiar, urbanizar y vender; ésto es para que el Estado actúe como ofertante, de manera que mantenga la oferta abundante y el crecimiento bajo, mediante un crecimiento ordenado y sin que llegue a monopolizar el fraccionamiento y la urbanización. Esto es para que no se mantenga reservado para la iniciativa privada los fraccionamientos, y que ésta, al sentirse presionada por la competencia del Estado, haría un esfuerzo por disminuir sus ganancias y beneficiar a la colectividad; o controlar imperativamente los precios a nivel de costos mas una utilidad moderada, aunque ésta es una medida idealista, ya que una actividad constreñida a ese grado suele perder su dinamismo o romper los moldes del sistema.

No deseamos ésto último, en el Estado de Derecho en que vivimos, en donde se busca la justicia y la equidad social, contamos con un amplio ordenamiento jurídico que regula plenamente estas situaciones de Derecho a todos los niveles, como son:

La Constitución General de la República.

Ley Federal de Vivienda.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley de Expropiación

Y como ejemplo a nivel local, tenemos "La Ley de Desarrollo Urbano - del Distrito Federal" publicada en el Diario Oficial del 7 de Enero de - - 1976.

En un análisis somero de ella, encontramos una definición sencilla y clara en su artículo 61 sobre Fraccionamiento: "Se entiende por fraccionamiento la división de un terreno en lotes, que requiera del trazo de una o más vías públicas".

Las autorizaciones para fraccionar, tomarán en cuenta y contendrán - los siguientes aspectos:

- I. Las zonas en que se permiten.
- II. Las diferentes clases de fraccionamiento en función de su destino.
- III. Los índices aproximados de densidad de población.
- IV. La organización de la estructura vial, y del sistema de transporte.
- V. La proporción y aplicación de las inversiones en sus diversas - - etapas.

VI. Las proporciones relativas a áreas y servicios comunitarios - y el equipo de infraestructura urbana,

VII. Las especificaciones relativas a características y dimensiones de los lotes.

VIII. Normas técnicas y demás derechos y obligaciones que se consideren necesarios para el racional funcionamiento urbano del proyecto.

Para fraccionar, además de las características que deben tener los terrenos, para que se conceda la autorización correspondiente deben cubrirse al D.D.F. las aportaciones en efectivo que resulten de la tarifa que señala la propia ley en uno de sus preceptos y que varía de acuerdo con la superficie.

Esta aportación se reducirá en un 50% cuando el precio de venta al público de los terrenos urbanizados, no exceda al equivalente de 6 veces el salario mínimo por metro cuadrado, sin incluir intereses; y tratándose de habitaciones sin intereses, el equivalente de 6 años de salario mínimo.

La aportación se podrá reducir en un 25% cuando el precio de venta al público de los terrenos urbanizados no exceda de nueve veces el equivalente al salario mínimo.

Este estímulo nos parece adecuado para los constructores de viviendas de interés social. Asimismo, se da un incentivo a estos constructores a través de un subsidio; dependiendo de la clase de construcción, el importe del subsidio es de 15, 25 o 40%. A partir de la fecha de autorización del fraccionamiento, el constructor tiene un plazo de 6 meses para que inicie las obras y se le otorgue este subsidio, el cual se calcula sobre el monto de las aportaciones pagadas por el fraccionador en los términos de esta ley, y en relación a la superficie determinada por la misma.

El Programa Nacional de Desarrollo de Vivienda contempla que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán promover ante las autoridades correspondientes la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivos, agilizando los trámites y procedimientos.

Tenemos entendido que la mayoría de las leyes o reglamentos que regulan el procedimiento para la creación de fraccionamientos en las entidades federativas, contemplan un gran número de etapas a realizar por los interesados.

Proponemos: Un reglamento general tipo de fraccionamientos y construcción de viviendas de interés social que contenga los lineamientos básicos, que obviamente cada entidad federativa debe adecuar a sus necesidades y a su realidad, así como analizar las disposiciones de éste y adecuarlo a su legislación local correspondiente.

El objetivo básico de este reglamento, sería reducir los trámites, procedimientos y costos que en la actualidad existen para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones para fraccionamientos y construcción de viviendas de interés social; así como el establecer los lineamientos con los que la autoridad debe contar para la autorización de la publicidad y precios de venta de los terrenos e inmuebles dedicados a la vivienda de interés social, y evitar así la especulación excesiva al respecto.

Abundaremos más sobre nuestra proposición en nuestro análisis en lo relativo a las licencias y los trámites administrativos por los que tiene que pasar un fraccionador de vivienda de interés social.

En pocas palabras, para que el fraccionador obtenga su licencia para fraccionar, debe construir y proporcionar banquetas, pavimento, agua, luz, áreas verdes, áreas de recreo, mercados, escuelas, hospitales, etc.; en --

fin, todo lo que requiere una comunidad para su desarrollo integral y armónico.

El objetivo global del Programa de Fraccionamientos y Construcción de Vivienda de Interés Social, radica en la instrumentación y ejecución de un procedimiento unificado tendiente a la obtención ágil y expedita de licencias, permisos o autorizaciones para la construcción de vivienda de este tipo. A través de este procedimiento unificado, se pretende entre -- otros objetivos específicos, los de dar seguridad jurídica a la propiedad con la consiguiente protección a los particulares: verificar las condicio nes físicas de sanidad y seguridad; conservar el patrimonio ffsico-ambien tal y el histórico; planear la dotación de servicios y controlar y regu-- lación de los usos del suelo. Es conveniente destacar que los procedimien-- tos en esta materia hasta ahora vigentes, se encuentran fragmentados, sin bases técnicas que respaldaran los diversos aspectos del trámite. Esto -- trae como consecuencia que el solicitante tiene que emprender gestiones -- por separado en diversas oficinas, con la consiguientes lentitud, inefica-- cia y otros vicios.

Este procedimiento integral, permito informar oportunamente al pú-- blico interesado con amplitud y claridad de la naturaleza, requisitos y -- consecuencias del trámite a seguir. Permite igualmente al solicitante, -- llevar a cabo todos los trámites en una sola oficina, dentro de criterios pertinentes, congruentes y explícitos para la expedición de licencias de fraccionamientos de interés social, tan necesarios AHORA Y AQUÍ...

4.1. Licencias.

La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización, utilizando indistintamente estos términos.

Gramaticalmente significan: "Autorización, acción de autorizar. - Autorizar, dar una autoridad o facultad para hacer una cosa, legalizar - una escritura o instrumento.- Aprobar o calificar.- Licencia, facultad o permiso para hacer algo.- Permiso Excepcional.- Permiso, autorización, - obtener permiso" (41)

Con la simple lectura de estas definiciones, nos damos cuenta que en el fondo significan lo mismo; que son sinónimos. Aplicadas al marco jurídico-administrativo el Maestro Acosta Romero nos indica estos significados: Permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa. Puede constituir también, el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo". (42)

La Ley Federal de Vivienda señala que para el cumplimiento de programa de vivienda, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, promoverán ante las autoridades competentes y ante los gobiernos de los Estados y Municipios, la simplificación de trámites para la expedición de permisos, autorizaciones y licencias. (artículos 11 y 32 de la Ley Federal de Vivienda.)

(41) Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Edit. Larousse. México, - - 1980. pág. 117, 627, 791.

(42) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 485-86.

Las propiedades no pueden ser usadas para fines distintos a los establecidos en el reglamento de zonificación. La licencia concretiza la concordancia de las actuaciones proyectadas con las disposiciones de los planes o reglamentos, estando los propietarios obligados a obtener por medio de este documento el permiso de la autoridad urbanística.

En consecuencia los usos, volúmenes, densidades, alturas, características interiores y exteriores de las edificaciones y servicios complementarios serán los expresados en las disposiciones jurídicas, y a ellas deberán sujetarse quienes adopten las iniciativas correspondientes.

Los derechos y deberes de los propietarios urbanos emanan de los planes que constituyen también una decisión jurídica y abre a los propietarios la posibilidad de utilizar sus bienes una vez constatado que sus actuaciones son conforme al plan.

Toda actividad que implique desarrollo urbanístico, debe sujetarse a un permiso de autoridad competente que es la responsable del cumplimiento del plan.

Siendo razones de beneficio social el cumplimiento y ejecución de las disposiciones jurídicas relativas al desarrollo urbano, las licencias expedidas en contravención a éstas, serán nulas de pleno derecho.

Las principales licencias en materia de control del uso del suelo, son:

-Usos o destinos del suelo, prohibidos.- Si al pedir la licencia se indica al solicitante que ese predio no puede construirse por ser para fraccionamientos de interés social.

-Usos o destinos tolerados, como las gasolineras.

- Usos o destinos sujetos a Plan Parcial.- Cuando una obra es muy grande, al autorizarla se pide que se haga por medio de un plan parcial.
- Licencias de construcciones o reconstrucciones.
- Autorizan cualquier obra que se realice para que sea compatible con los planes de desarrollo urbano.
- Licencias de fraccionamientos, fusión y subdivisión y relotificación de predios. Para ser fraccionamientos, debe tenerse una gran extensión, lotificar, trazar calles y dar servicios.

Podemos observar que son infinidad de requisitos y trámites que se deben realizar para la obtención de licencias para fraccionamiento y construcción de viviendas, tanto en el Distrito Federal como en las demás entidades federativas, es un largo y penoso camino el que tienen que recorrer los interesados.

Las entidades federativas cuentan con diversos ordenamientos que regulan el procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones; entre ellos podemos mencionar principalmente los siguientes: Ley de Catastro del Estado, Ley de Hacienda Municipal del Estado, Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado, Ley de Desarrollo Urbano del Estado, Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominios.

Al respecto, también existe un considerable número de disposiciones de carácter federal que tienen aplicación sobre dicho procedimiento en las propias entidades federativas, como son básicamente las disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos: Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles, Re-

glamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reglamento de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Reglamento de la Distribución del Gas y Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

En forma global, para lograr la obtención de un permiso, licencia o autorización para la construcción de vivienda de interés social, nos encontramos que el interesado debe desarrollar una actividad total integrada por 15 (Quince) procedimientos aproximadamente, identificados en forma independiente conforme a la legislación local aplicable; así como en la mayoría de los casos, conforme las disposiciones federales aplicables.

Tomados en conjunto los de orden federal y los de orden local, son los siguientes:

1. Deslinde catastral.
2. Alineamiento.
3. Número oficial.
4. Zonificación.
5. Agua potable, drenaje y alcantarillado.
6. Suministro de energía eléctrica.
7. Suministro de gas.
8. Ingeniería Sanitaria.
9. Aeródromos y Aeropuertos Civiles.
10. Monumentos y Zonas arqueológicas, artísticas e históricas.
11. Fraccionamientos.
12. Toma de Agua.
13. Energía eléctrica.
14. Construcción, y
15. Uso y ocupación.

"Los procedimientos antes enunciados implican aproximadamente, un total de 122 (ciento veintidós) pasos o trámites, mismos que en muchos casos se encuentran justificados, pero en su gran mayoría hay duplicidad y hasta multiplicidad, en ocasiones ante una misma autoridad y en otras, ante autoridades de diferente nivel de gobierno (Municipal, Estatal y Federal).

Del total de procedimientos y trámites antes apuntados, corresponden 62 (sesenta y dos) pasos o trámites a la legislación local y 60 (sesenta) pasos o trámites, corresponden a la legislación federal que sobre la materia es aplicable en dichas entidades federativas en forma general y en algunos casos específicos, según la localización del fraccionamiento o construcción de que se trate." (43)

Por todo lo anterior, proponemos UN PROCEDIMIENTO UNICO PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS PARA FRACCIONAMIENTOS DE INTERES SOCIAL, el cual podría ser aplicable uniformemente en todo el país.

Dicho procedimiento Único estaría integrado por 6 (seis) grupos de trámites, que comprendería desde el momento de la identificación del fraccionador hasta las obras de urbanización por parte de la autoridad competente; y que serían:

-FRACCIONADOR.- Este deberá dirigir su solicitud por escrito, adjuntando a la misma toda la documentación técnica y jurídica que para el efecto establezca la legislación aplicable.

-AUTORIDADES LOCALES.- Dicha solicitud y anexos técnicos y jurídicos se propone sea dirigida y presentados ante la Dirección General de Obras Públicas y Asentamientos Humanos del Gobierno del Estado, o a la Dependencia similar que exista, con el número de copias o ejemplares que cada caso requiera.

(43) Construcción de fraccionamientos y vivienda de interés social.- Dirección General de Asuntos Jurídicos y Legislativos, S.A.H.O.P., 1982.

-DEPENDENCIAS MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES.- Simultáneamente a la recepción de la documentación aludida, será revisada por la dependencia estatal ante quien se presentó, y ésta determinará en el acto si la misma es completa y correcta; una vez hecho lo anterior, esta dependencia turnará un ejemplar de la misma a cada una de las dependencias municipales, estatales y federales que tengan ingerencia en el trámite, para que en un plazo perentorio emitan el dictámen y/o Visto-Bueno sobre el particular, conforme a sus atribuciones y facultades, y lo envíen a la propia dependencia estatal que se lo remitió.

-LICENCIA.- Una vez recibidos los dictámenes y/o Vistos Buenos en su caso por la dependencia estatal correspondiente, ésta procederá a decidir sobre la procedencia o improcedencia de la licencia, y en su caso, a elaborarla en la forma, términos y condiciones que procedan conforme a las disposiciones aplicables.

-DONACIONES.- A continuación, la dependencia estatal competente y el fraccionador procederán a firmar la escritura pública correspondiente en que se haga constar las donaciones que conforme a la legislación aplicable debe hacer el fraccionador a favor, tanto del Estado como del Municipio, así como todo aquello que se estime procedente.

-ACTA DE ENTREGA-RECEPCION DE OBRAS DE URBANIZACION.- Por último, se sugiere la formulación y firma de una "Acta Entrega-Recepción" por parte, tanto del fraccionador como de las autoridades involucradas en el procedimiento, en donde se establecerán los términos y condiciones en que se entregan y reciben dichas obras de urbanización y todo aquello que al respecto proceda asentarse en la misma.

Una vez obtenida la licencia, permiso o autorización expedida por las autoridades urbanísticas, podrá fraccionar un área o predio determinado.

La legislación del país utiliza indistintamente el término permiso, licencia, o autorización para referirse a esta actividad del fraccionador. Nosotros proponemos que para la autorización de fraccionamientos de Viviendas de Interés Social, sea el término LICENCIA el que se utilice, a fin de armonizar la terminología en el país.

4.2. Infraestructura Urbana.

La recientemente implantada política nacional de vivienda, entre los lineamientos propuestos establece el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.

Los predios destinados a los programas de vivienda de interés social por parte de las entidades de la Administración Pública Federal, deberán evaluarse de la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos a los que puedan allegarse de una manera expedita y al menor costo posible económica y socialmente hablando.

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realizará estos objetivos, para lo cual elaborará un Catálogo de terrenos aptos, considerando las condiciones básicas de equipamiento urbano y factibilidad de introducción de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y electricidad.

Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales reformada en febrero de 1984, en su artículo 51 señala entre otros aspectos, que: La enajenación de inmuebles del dominio privado de la Federación tendientes a solucionar el problema habitacional, se autorizarán por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de acuerdo a los programas de urbanización, lotificación y fraccionamientos o regulación, debiendo notificarse de inmediato a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Programación y Presupuesto las condiciones de autorización para los efectos procedentes.

Con lo anterior, nos podemos dar cuenta de la intención que se tiene en la coordinación de acciones tendientes a resolver la problemática habitacional, especialmente en el aspecto de fraccionamientos y todo lo relacionado con este aspecto fundamental.

La importancia de una eficiente urbanización en lo relativo a los principales cometidos municipales, calles, aceras, alcantarillado, agua, alumbrado, teléfonos, etc. Estos servicios deben planearse debidamente: ya que las áreas urbanas están expandiéndose rápidamente, es necesario preveer a futuro estos servicios, así como mejorar los existentes, lo que es de gran importancia para el desarrollo de la comunidad. Para ésto se requiere un cálculo preciso y una valoración exacta.

El arquitecto Raúl Alvarez propone un método para medir la eficiencia de una determinada urbanización y la define como: "La relación que existe entre la longitud de las calles urbanizadas, líneas de circulación o red y áreas incluidas o adyacentes. La combinación de línea de circulación y área incluida o adyacente, constituye el proyecto urbano." (44)

Este método, aunque bastante técnico para nuestra materia, consideramos que es un método que permite economías de construcción y mantenimiento. Pero es indispensable seguir un método adecuado para proporcionar a las mayorías, servicios urbanos. Generalmente los grupos de bajos ingresos no disponen de éstos, lo que los orilla a cometer actos ilícitos, como el obtener energía eléctrica en forma clandestina.

Como sabemos, una de las manifestaciones del proceso de urbanización sin planificación es la deficiencia en la prestación de los servicios, equipamiento e infraestructura urbana.

(44) Cacho Alvarez, Raúl. La arquitectura de interés social y Método para la Evaluación de los Proyectos de Urbanización. Ed. Porrúa. México, 1975, pág. 134

Equipamiento.- Son las construcciones que aseguran a la ciudadanía la prestación de servicios, por ejemplo: mercados, rastros, instalaciones deportivas, escuelas, hospitales, teatros, museos, etc.

Infraestructura.- Son las redes por las que se comunican las personas, por ejemplo: calles, conductos de líneas telefónicas, agua potable, drenaje, carreteras, etc.

La autoridad expide normas para que se cumplan los planes de desarrollo urbano, que regulen la prestación de servicios urbanos y normas que regulen la dotación, infraestructura y equipamientos urbanos; entendiendo por -- infraestructura urbana: "Los sistemas de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la ciudad en beneficio de la población, y por equipo urbano, al conjunto de instalaciones, construcciones y mobiliarios destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, de -- traslado y otros." (45)

Los proyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura urbana y del equipamiento serán sometidos a la consideración de las autoridades de las dependencias y entidades administrativas que tengan atribuciones en la materia, de acuerdo a los programas operativos de carácter sectorial que rijan la actuación pública en equipamiento, infraestructura urbana, vivienda y el suelo necesario para ellos, para lo que es determinante el presupuesto que se destine a esta materia, el cual debe ser amplio y que se canalice directamente a sus fines, sin desviación alguna, para bien de la comunidad.

(45) Artículo 83 de la Ley del Desarrollo Urbano del D. F.

La asignación o enajenación de suelo de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos destinados a la población de bajos ingresos, deberá cumplir con las normas de planeación urbana y demás disposiciones que establece la multicitada Ley Federal de Vivienda. No obstante sus objetivos, a estos predios también se les descontarán las áreas necesarias para el equipamiento y servicios urbanos.

Como en todos los trámites administrativos, la solicitud para instalar, construir o modificar en todo o en parte, alguno de los sistemas de infraestructura o equipamiento urbano, deberá acompañarse del plano de conjunto de la zona afectada, señalando la ubicación y extensión de la obra, memoria descriptiva del proyecto, régimen financiero para la ejecución de la obra; establecer las obligaciones para el solicitante, para la autoridad y para los usuarios en su caso, así como el plazo de iniciación, revisión y terminación de las obras.

La solicitud será estudiada por la autoridad administrativa correspondiente, quien tomará en consideración la densidad y distribución de la población en la zona; la distribución de la demanda de bienes y servicios especificando su déficit; la distribución de estos bienes y servicios en relación con la densidad de la población en la zona; así como el procedimiento y medios a seguir para la realización de las obras y el régimen financiero para la ejecución de la obra.

La Ley del Desarrollo Urbano del D. F., determina que toda persona que construya una obra nueva deberá aportar para la dotación general de la infraestructura, equipo y servicios urbanos un área de su predio, debiendo pagar las cantidades por metro cuadrado de terreno según la tarifa establecida en la ley: De hasta 500 m². la superficie total del terreno, pagarán-\$5.00 por aportación unitaria; de hasta más de 10,000 m², \$50.00 por apor-

tación unitaria". (46)

Nos parece loable que estén exentos de esta aportación los constructores de viviendas familiares, bifamiliares y de conjuntos habitacionales, como un estímulo para solucionar la problemática de la vivienda.

El tamaño de una ciudad influye en los precios de la tierra. En general, en ciudades grandes y relativamente antiguas, los terrenos con fácil acceso a los servicios urbanos son escasos, y por tanto, los precios son altos. Esta escasez se agrava cuando grandes extensiones de terrenos públicos y privados no se utilizan en una ubicación céntrica. La tierra es mas barata en la periferia, lo cual se debe a que por lo general los sistemas de abastecimiento de agua y otros servicios, no han ido a la par con la expansión urbana. La infraestructura suele ser deficiente y el acceso a los lugares de trabajo y a los servicios urbanos es caro y lleva mucho tiempo, porque el transporte urbano es inadecuado.

El Estado debe intervenir eficientemente en la prestación de servicios públicos en el ámbito de su competencia, en los lugares en donde ha otorgado la autorización para crear fraccionamientos y construcción de viviendas de interés social, pues no se puede dejar toda la carga de la infraestructura urbana al fraccionador o constructor de vivienda. Lo ideal, es la participación igualitaria de ambos sectores en beneficio de la colectividad.

Las características del sistema nacional urbano, su infraestructura y su equipamiento, influyen indudablemente en la problemática de la vivienda en todo el país.

(46) Ley del Desarrollo Urbano del D. F., artículo 83.
Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1976.

4.3. Lotificación.

Si se cuenta con una gran extensión de terreno y se desea hacer un fraccionamiento, se debe lotificar, trazar calles, e introducir servicios.

Existe un gran número de propietarios de un único lote y vivienda; pero a pesar de esta inicial difusión del derecho de propiedad del suelo, los grandes propietarios urbanos y las propiedades urbanas de la antigua aristocracia rural, han logrado seguir detentando cuantiosas ganancias provenientes del notable aumento del valor de sus propiedades, lo que agrava la redistribución regresiva del ingreso nacional.

El de lotificación, es otro problema álgido a resolver: Esto es, ¿Cuál es la medida ideal del lote para una familia integrada por 4 hijos y sus padres?

La ley reglamentaria de la materia que estudiamos, determina que la asignación o enajenación del suelo de propiedad federal para la ejecución de fraccionamientos de vivienda de interés social, tendrá -entre otros requisitos-, el tamaño de los lotes para la vivienda que corresponderá a las normas de habitabilidad que se expidan; y el precio máximo de venta de esos lotes, no excederá del que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Proponemos que el tamaño ideal sería un predio de 6 x 20 m., o sea 120 m², lo que significa un perímetro de 24 m² para cada individuo, con el cual se puede garantizar un pleno desarrollo familiar al evitar la promiscuidad.

Técnicamente, encontramos esta conceptualización:

"Ancho del Lote, es la longitud en metros lineales que tiene el lote frente a la vía.

Profundidad del lote, es la longitud en metros lineales que tiene el lote en su profundidad, mas la distancia del frente a la mitad del arroyo.

Area del lote, es la superficie propia del predio en metros cuadrados mas la mitad del área del arroyo, correspondiente a su frente." (47)

La factibilidad de los programas de vivienda, orientados a la satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población, depende en buena medida de los usos del suelo y la lotificación de éstos. En el Libro Necesidades esenciales en México, encontramos una aproximación cuantitativa a los requerimientos de suelo para vivienda, en base al tamaño de ésta y a la necesidad de espacios libres mínimos en su interior; obteniendo una densidad media bruta aproximada de 300 habitantes por hectárea. Para vivienda multifamiliar partiendo del Programa Nacional de Vivienda, para obtener indicadores de superficie de lote por departamento, se obtienen densidades medias brutas de la orden de 940 habitantes por hectárea.

Para lotes o parcelas rurales se sigue un procedimiento similar al anterior, obteniendo densidades brutas aproximadas de 85 habitantes por hectárea. Adoptando los siguientes supuestos de 150 m² de lote por vivienda -- urbana, y 300 m² para la rural". (48)

(47) Necesidades Esenciales en México.- Tomo III. Vivienda Coplamar. Edit. Siglo XXI.

(48) Alvarez C. Raúl, Op. cit., pág. 136

Para el requerimiento adicional del suelo para lotes, en relación a las viviendas demandantes de nuevas urbanizaciones, concluye que: "Las -- viviendas urbanas -casi el 73% del total- consumen el 35%; y las vivien-- das rurales -el 27%-, consumen el 65% del suelo destinado a la vivienda;- ello se debe obviamente al mayor tamaño unitario de los lotes rurales, -- y además, a que la filosofía de los mínimos ha llevado a minimizar los lo-- tes urbanos al grado de compensar la amplia preponderancia dada a las vi-- viendas unifamiliares" (49)

Es de suponerse que el manejo de lotes urbanos pequeños, para uso - unifamiliar, exijan nuevos criterios de trazado urbano así como ajustes - en el aspecto jurídico y administrativo y para lo cual, debe optimizarse - el uso del suelo en habitación urbana dentro de la filosofía de las necesi-- dades esenciales, sin caer en políticas de aplicación masiva e indiscri-- minada de vivienda multifamiliar.

El consumo del suelo en lotes urbanos implica "Aumentar las actua-- les superficies de los catastros urbanos en una cifra global del orden de 550 millones de metros cuadrados. Análogamente, el consumo del suelo urba-- no requerirá estimativamente unos 915 millones de metros cuadrados. En -- total se requerirían de unos 1,465 kilómetros cuadrados en lotes, o sea,- casi la misma superficie del Distrito Federal. Las áreas rurales necesari-- as para parcelas, serían algo más de 1,000 kilómetros cuadrados y -según la tendencia- unos 200 o más, o sea un total equivalente al 85% del Distri-- to Federal, si se imaginaran lotes adyacentes de 100 m. de ancho, la cinta

(49) Alvarez C. Raúl. Op. Cit., p.

consecuente tendría 12,350 kilómetros cuadrados, casi un tercio de la circunferencia terrestre". (50)

Para impedir que un proyecto de lotes y servicios se convierta a lo largo del tiempo en un enclave totalmente de clase media, es necesario proporcionar una gama de lotes con servicios que vayan desde terrenos desnudos nivelados y sin servicios para las familias más pobres, o lotes más grandes con conexiones individuales de servicios públicos sobre los cuales puede construirse una casa respetable.

Hay que cuidar que los proyectos de lotificación, no den como resultado densidades residenciales más bajas o más altas de lo deseable.

Una alternativa es situar los lotes cerca de complejos industriales o persuadir a las plantas que se instalen en la periferia, pero asegurando que haya una gran variedad de posibilidades de ingresos para todos los miembros de la familia, con fácil acceso desde los lotes.

Con una vivienda modesta para las familias de bajos ingresos, se puede estabilizar la tenencia, dando a los residentes cierto grado de seguridad y servicios públicos mínimos. Por lo tanto, es conveniente combinar el mejoramiento de programas de lotes y servicios de modo que las familias de arraigadas puedan asentarse pagando un precio al alcance de sus posibilidades.

Aprovechando las grandes extensiones de tierra que existen en nuestro país, donde la topografía sea favorable y haya suficientes tierras vacantes, deben hacerse instalación de servicios comunitarios.

(50) Alvarez C. Raúl. Op.cit. pág. 170

4.3.1. Relotificación.

Relotificación es: "La partición de un terreno que no requiera de una o más vías públicas". Considerando que estas subdivisiones no sean mayores a una cantidad de diez mil metros cuadrados, porque se les daría tratamiento correspondiente a fraccionamientos (Art. 6o. de la L.D.U.D.F.) Medida que nos parece muy amplia y que debería reducirse para no dar margen al acaparamiento de la tierra.

Hay lotes de más de 6 m. de frente y más de 20 m. de fondo; éstos pueden ser fácilmente relotificados para solucionar el problema de la vivienda y multiplicar el suelo urbano así como las acciones de Vivienda.

Es importante esta figura jurídico-administrativa y se regula en casi todas las legislaciones locales, como es el caso de las leyes de fraccionamientos de los Estados de Zacatecas y Aguascalientes por citar sólo algunas de las entidades federativas que utilizan y autorizan la relotificación, o sea en casos en que ya está lotificado, pero todavía puede reducirse el tamaño de estos lotes.

Obviamente que ninguna relotificación se podrá llevar a cabo sin una licencia de la autoridad administrativa correspondiente, quien tomará en cuenta los mismos elementos que se consideraron para otorgar la licencia de fraccionamiento.

Las licencias para relotificar se autorizan previo pago en efectivo a la autoridad, en base a la tabla de tarifas para relotificaciones, como es el caso del Departamento del Distrito Federal, considerando el valor catastral de la tierra por metro cuadrado y la superficie que se desee subdividir, variando los porcentajes desde 1.5% hasta 20%

los cuales se aplican sobre la cantidad que resulta de multiplicar la superficie total del predio que va a relotificarse por el valor catastral - de calle o de la zona en su caso, vigentes en la fecha de la autorización; si el predio tiene varios frentes, se aplicará el valor de la calle más - alto. Estas cuotas deberán pagarse previamente a la expedición de la licencia. (art. 63 L.D.U.D.F.)

Creemos conveniente que estas autorizaciones se otorguen a la mayor brevedad posible y sin trabas innecesarias, toda vez que al lotificar ya se cumplió con los requisitos legales; además, la relotificación nos - parece una medida que beneficia a la colectividad en lo relativo a la pro blemática de la Vivienda.

Hay lotes de dimensiones enormes. Proponemos su relotificación dado que en la actualidad existen grandes extensiones de suelo apto para -- vivienda que está desperdiciado. Consideramos que debe buscarse una solución de fondo, no hay equivocación. Pues de otra manera, estaríamos dando la vuelta en la solución al problema que analizamos en este trabajo.

La base legal está dada, la Ley Federal de Vivienda en uno de sus -- preceptos establece: "Los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vi-- viendas, tendrán como funciones, entre otras, las de proponer a las autoridades correspondientes la adopción de normas y procedimientos para faci litar la división, fusión y relotificación y todas aquellas medidas ten-- dientes al aprovechamiento de áreas urbanas para vivienda". (51)

(51) Artículo 61, fracción I de la Ley Federal de Vivienda, 1984.

CAPITULO V

ESTIMULOS FISCALES PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

DE INTERES SOCIAL.

1. Estímulos Fiscales. - Las fuentes nutricias del Estado Organizador y Administrador de la Hacienda Pública, son:
- a) Impuestos: Son las contribuciones establecidas en forma legal, que - deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la si-- tuación jurídica o de hecho, prevista por la misma y que sean distintas a las aportaciones de seguridad social y derechos.
 - b) Aportaciones de Seguridad Social. - Son las contribuciones estableci-- das en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cum-- plimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad so-- cial o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
 - c) Derechos. - Son las contribuciones establecidas en ley por los servi-- cios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la - - Nación.
 - d) Aprovechamientos. - Los ingresos que percibe el Estado en funciones - de Derecho Público distintos de las contribuciones de los ingresos deri-- vados de los financiamientos y de los que obtengan los organismos des-- centralizados y las empresas de participación estatal.
 - e) Productos. - Las contraprestaciones por los servicios que preste el-- Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprove-- chamiento o enajenación de bienes del dominio privado. (52)

El fundamento legal de los Impuestos lo encontramos en la fracción- IV del artículo 31 constitucional: "Son obligaciones de los mexicanos - contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Esta- do y el Municipio en que residan; de la manera proporcional y equitati- va de que dispongan las leyes".

(52) Código Fiscal de la Federación, 1984; arts. 2o. y 3o.

Adam Smith en su libro La Riqueza de las Naciones, establece las características que deben tener los impuestos, a saber: Justicia, generalidad, igualdad, certidumbre, comodidad y economía. Características que podemos interpretar en el sentido de dar a cada quien lo suyo; que todos debemos pagar impuestos iguales en igualdad de circunstancias; que estos impuestos -- sean ciertos y determinados; que se paguen en lugares específicos, adecuados y sin largos trámites.

Adecuando tales características a nuestro Derecho Mexicano y en lo relativo a la materia de vivienda, los impuestos son iguales para las personas que construyan viviendas para venderlas posteriormente o para arrendarlas, e igualmente para aquellos que con sacrificios adquieren una vivienda para habitarla; por lo que pensamos que a igualdad capacidad económica, debería corresponder igualdad en el impuesto, existiendo un mínimo de subsistencia o existencia, es decir: Más allá de una cantidad mínima que necesita una persona para subsistir, no debe haber gravámenes. Asimismo, se requiere elasticidad en los impuestos, es decir, que sean adaptables.

La situación de grave crisis económica en que se encuentra el país actualmente, ha afectado la política tributaria que hasta la fecha se había venido aplicando para el pago de los impuestos en materia de vivienda.

Los hombres pagamos impuestos para conservar al Estado, pero más allá de la justicia o al parejo de ella, debería estar la equidad, deberían pagar más los que más tengan.

Las disposiciones jurídicas que regulan actualmente los gravámenes fiscales que inciden en la vivienda son:

La Ley del Impuesto sobre la Renta.- Esta ley grava el ingreso de las personas por otorgar el uso o goce temporal, por enajenar con reserva de do-

minio, o por adquirir (donación, herencia, legado), bienes inmuebles.

En los capítulos IV y V del Título 10, se establece el pago de impuesto por adquisición o enajenación de bienes inmuebles. Asimismo, contempla - mediante un régimen transitorio aplicable sólo para el año de 1983 y tomando en cuenta las dificultades económicas por las que atraviesa el país, establece para las personas físicas y el ingreso de éstas, que en este año -- deban considerar en su declaración anual ingresos gravables que excedan de una cantidad equivalente a 5 veces el salario mínimo general que corresponda a la zona económica del Distrito Federal elevado al año una sobretasa en el impuesto sobre la renta del 10% y que se aplicará sobre el monto del impuesto que determine en la declaración de dicho año.

El Título VI de la mencionada Ley, se refiere a los estímulos fiscales y encontramos algunos estímulos para las personas físicas o morales dedicadas a actividades empresariales; en materia de estímulos fiscales, con excepción de los relacionados con los impuestos al comercio exterior, y para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales. (53)

Así entonces, ¿No existe ningún estímulo fiscal en el Impuesto sobre la Renta para la Vivienda de Interés Social?

El artículo 77 fracción VII establece que las aportaciones a los Fondos Nacionales de Vivienda se mantengan intactas, lo que significa mayor capacidad financiera para la realización de programas de vivienda de esos -- fondos.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.- Por lo que hace a esta Ley, sabemos que establece una tasa general de un 15%, otra tasa reducida del 6% - -

(53) Artículo 37 transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que -- entró en vigor el primero de enero de 1983.

(entre otros, para medicinas y algunos alimentos); una tasa alta del 20% - para artículos suntuarios adquiridos por personas de altos recursos económicos; y una última, del 0%, que afecta alimentos no industrializados de consumo general para las clases de bajos ingresos.

En otros aspectos, esta ley determina que están obligadas al pago del Impuesto al Valor Agregado, las personas físicas o morales que en territorio nacional enajenen u otorguen el uso o goce temporal de bienes. En su Capítulo II, establece que "No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes: El suelo, construcciones adheridas al suelo destinadas o utilizadas para casa-habitación. Cuando sólo parte de éstas se utilicen para casa-habitación, no se pagará el impuesto por dicha parte...(54)

Podemos apreciar que las construcciones destinadas a la habitación, - en los últimos años no causan impuesto al valor agregado; ésta es una medida plausible que se encuentra dentro de la tasa del 0% al igual que los alimentos no industrializados, lo que consideramos atinado, ya que la vivienda, junto con los alimentos, están en el primer nivel de necesidades esenciales a satisfacer.

Concluimos que, aunque este impuesto no se paga tratándose de enajenación o arrendamiento de inmuebles, sí afecta el costo de la construcción de la vivienda, ya que en la compra de los materiales sí se aplica el impuesto, lo que incrementa el costo.

Ley de Coordinación Fiscal.- Esta, tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, estableciendo la participación que corresponda a sus haciendas pú-

(54) Artículo 9o., fracciones I y II de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de 1980 y reformada en 1983.

blicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dicha participación, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades - fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar bases de su organización y funcionamiento.

En lo relativo a la materia de esta tesis, dicha Ley establece en uno de sus preceptos: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará con venio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; los Estados y el Distrito Federal, participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos mencionados mediante algu nos fondos, como son aquellos en que los Estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicional mente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Por su parte, los Estados deberán participar a los Municipios, de cuando menos el 20% que se distribuirá entre -- los diversos municipios en la forma que lo determine la Legislatura respec tiva.

Los Estados que desean adherirse al Sistema Nacional de Coordinación -- Fiscal, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el cual deberá ser autorizado por sus Legislaturas. -- Igualmente, lo podrán dar por terminado. Dichos Convenios serán publicados -- en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado. Dicha adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo con los ingresos de la Federación.

Cuando los Estados se coordinen en materia de derechos, no mantendrán -- en vigor los derechos estatales o municipales, por:

1. Licencias en general, concesiones, permisos o autorizaciones inclusi

ve, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario con excepción de las siguientes:

- a) Licencia de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los registros de propiedad y el comercio. (55)

Como podemos observar, estas excepciones de pagos de derechos inciden directamente en la adquisición de viviendas. Es de gran importancia la armonización tributaria para que no se incremente el pago de impuestos en la construcción, adquisición o enajenación de una vivienda, pues repercute directamente en el precio final de ésta, como es en el caso del Estado de México, que no se ha coordinado con el Gobierno Federal.

Los Convenios de Coordinación surgieron en 1981, con vigencia hasta 1983. Ya empezaron a publicarse los Convenios para 1984, para saber qué Estados se van a coordinar y estimular la construcción de Viviendas de Interés Social.

En materia de vivienda, la competencia de atribuciones de las entidades federativas y de los municipios, carece de sentido si dichas facultades no se ven sustentadas en una participación proporcional dentro de los recursos hacendarios de la República. Hasta ahora, los ingresos municipales son muy reducidos y totalmente insuficientes para satisfacer el más elemental

(55) Artículos 10 y 10A de la Ley de Coordinación Fiscal, 1o. de Enero de 1980.

de sus cometidos.

Las recientes reformas al artículo 115 constitucional, no propician el enfrentamiento entre los 3 niveles de gobierno, porque el sistema federal permite la coexistencia de la Federación, de los Estados Federados y de los Municipios.

Algunos Doctrinarios y políticos, han sugerido que el Congreso de la Unión expida leyes federales reglamentando los servicios públicos que prestará el municipio. Nuestra opinión, es que ello iría en contra de la descentralización administrativa. Lo mejor es que los municipios legislativa y administrativamente, sigan atendiendo los lineamientos normativos que establezcan las legislaturas locales, pues no es posible que el municipio sea autónomo en todos los órdenes. Lo ideal es que tenga autonomía financiera.

Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.- El objeto de este impuesto es gravar inmuebles: El suelo o el suelo y la construcción erigida en él, ubicadas en el territorio nacional así como los derechos relacionados con los mismos.

La base de este impuesto es "El valor del inmueble, después de reducirlo en 10 veces el salario mínimo general, elevado a 1 año de la zona económica que corresponda al Distrito Federal. La tasa es el 10% sobre el valor mencionado. (56)

Otro precepto prevee la coordinación fiscal en relación a este impuesto, suspendiendo la aplicación de esta Ley en los territorios de los Estados solicitantes. La coordinación se condiciona a que el impuesto local grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles y las exenciones sean

(56) Artículo 1o. de la Ley de Impuestos sobre adquisición de bienes - - inmuebles.

las mismas que dicta esta ley. Que la base se determine en la misma forma - conforme avalúo o de acuerdo al valor catastral, debiendo conceder una reducción a la base, que deberá ser como mínimo 5 veces el salario mínimo general elevado a 1 año de la zona económica en que se encuentre el inmueble y con la misma tasa.

El Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, como impuesto federal se aplica a aquellas entidades federativas que no estén coordinadas.

Así pues, existen impuestos federales, estatales y municipales en sus respectivas competencias, que inciden de manera directa en el costo de la vivienda.

El Impuesto Predial.- Como ejemplo, señalaremos el Distrito Federal - en un ámbito local de gravamen. Este impuesto es sobre el capital, ya que - grava la riqueza adquirida por el contribuyente; grava la propiedad de los predios rústicos o urbanos y a las construcciones permanentes, entre ellas, a las viviendas. Asimismo, se grava la posesión derivada de contratos de - promesa de venta, o venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda o cualquier otro título que autorice la ocupación material del inmueble y origine algún derecho de posesión.

La base del impuesto predial, es el valor catastral cuando no están - sujetos a arrendamiento, o que no tengan construcciones permanentes; o la - renta que produzca o sea susceptible de producir cuando el predio es total- o parcialmente arrendado.

El artículo 43 fracción II, estableció exención del impuesto predial - para casa-habitación y apartamentos en regimen de condominio, creados por - ejemplo, por el FOVISSSTE o el ISSFAM, otorgándose la exención por 10 años, del 50% del monto del impuesto; tratándose de casas-habitación ubicadas en-

Unidades Habitacionales construidas por Instituciones dedicadas a ello.

Los trabajadores al servicio del Estado obtienen exenciones por el --doble del crédito obtenido pudiendo llegar hasta el 100% del impuesto durante el tiempo que permanezca insoluto el crédito.

Estas disposiciones contradicen la tesis sustentada por la Suprema --Corte de Justicia de la Nación. Debería otorgarse el 100% de exención por un tiempo determinado, a todas las personas que tengan viviendas de inte--rés social independientemente de la Institución que haya otorgado el crédito, o suprimirse esta exención, que en las circunstancias económicas actuales del país, es la alternativa a seguir en política fiscal, toda vez que el impuesto predial representa una de las fuentes más importantes de ingreso para las entidades.

La ineficiencia del Derecho Tributario en el derecho positivo mexicano, se refiere a la captación de plusvalía y a la contribución de los gastos públicos. Así, el impuesto predial adolece de valores subestimados, --y de exenciones obsoletas.

Parece sencillo instrumentar una reforma tributaria donde el poder --público sea el principal beneficiario del aumento en los precios de los --terrenos. En este sentido, la imposición de una tasa diferencial para plusvalías superiores detectadas mediante un catastro actualizado, elevaría la eficiencia del impuesto predial; la plusvalía anual latente de terrenos improductivos, aun cuando la propiedad no fuera enajenada, generaría un gravamen inmediato.

En cuanto a las tributaciones aplicables a los terrenos de fraccionamientos, el pago forzoso mediante transferencia de terrenos por equivalente, dotaría de reservas territoriales a un poder público que debería apo--

yarse en un catastro eficiente y sistemas apropiados de valuación.

Complementariamente podría pensarse en la adopción de un impuesto -- progresivo a los propietarios de más de un lote urbano sin construir, así como en un impuesto de acción urbana que gravaría los terrenos baldíos -- susceptibles de ser edificados.

El otorgamiento al poder público de un derecho del tanto en cual--- quier transacción inmobiliaria, además de las oportunidades de adquisi--- ción, propiciaría la veracidad en las transacciones, y evitaría la eva--- sión tributaria.

Ley Federal de Vivienda.- Esta nueva Ley Federal de Vivienda no es muy ex plícita, ni regula de manera expresa lo relativo a los estímulos fiscales en materia de Vivienda, claro que entendemos que para ello existen las -- leyes fiscales relativas, pero a este respecto creemos que esta Ley no -- cumple con los objetivos para los que fue creada, ya que solamente en el aspecto fiscal de una manera indirecta lo regula mediante los Comités Es-- tatales de Normas y Promoción de Vivienda que tendrán por objeto apoyar a la producción y mejoramiento de la vivienda, teniendo entre otras funcio-- nes aquellas que expresamente se señalen en los convenios de coordinación respectivos; y la concertación de acciones de la Administración Pública - Federal con los grupos de organizaciones sociales y privados, se celebra-- rá mediante contratos y convenios de Derecho Público para la definición - de mecanismos y apoyos específicos para los proyectos habitacionales.

Con lo anterior creemos que esta Ley no viene a dar el apoyo fiscal que tanto se requiere para la solución del problema.

2. Financiamiento para la Vivienda de Interés Social.

En nuestro país la disponibilidad de viviendas depende en gran medida -- del mercado inmobiliario que regula la oferta y la demanda a través del régimen de precios y de manera muy importante de mecanismos financieros privados-- en el mercado libre y de subsidios del estado en el mercado protegido, llamado de interés social.

En el mercado inmobiliario libre la vivienda es edificada por empresas -- privadas para clientes que cuentan con capacidad de ahorro suficiente para -- encomendar su ejecución a contratistas individuales o para adquirirla con ayuda de financiamiento privado, por lo general de alto costo. Esta forma de producción se desarrolla mediante la acción se desarrolla mediante la acción concertada de conjuntos de empresas promotoras, constructoras y financieras que ofrecen su producto en venta a plazos con la garantía del mismo inmueble. Para los grupos de altos ingresos existe una amplia oferta apoyada en mecanis--mos financieros privados. Sí, privados, porque aún con la nacionalización de la Banca, los bancos siguen teniendo la mentalidad de iniciativa privada, como un negocio que debe dejar ganancias para no ir a la quiebra. Sólo propor--cionan crédito para gente de grandes recursos, que van a construir viviendas--lujosas, y no de interés social.

Algunos de los factores que intervienen para que las instituciones finan--cieras se nieguen a otorgar crédito para el financiamiento de viviendas de interés social, son:

-Falta de capital.- En el país existe muy poco capital disponible para -- operaciones a largo plazo, incluso para aquellos que mercen créditos como es la construcción de viviendas de interés social.

-Criterios de elegibilidad muy altos.- Las instituciones financieras tra--dicionales siguen teniendo criterios de iniciativa privada, viendo como

un negocio el otorgamiento de crédito, ya que sólo se interesan en aquellas personas que cuenten con ingresos altos, que posean ahorros y que puedan -- ofrecer una garantía representada por bienes de fácil liquidación, requerimientos que difícilmente pueden tener los adquirentes de una vivienda de interés social.

-Condiciones respectivas de los préstamos.- Es decir, que las instituciones financieras no se interesan en operaciones de pequeña escala - con reducidas cuotas iniciales pues los costos son altos; acuerdos regulares de amortización y la habilidad por parte del prestatario de - entender términos y condiciones complicadas, exigencias que están por lo general más allá de la capacidad financiera de la mayor parte de - las familias urbanas.

Una alternativa del financiamiento podría ser un plan contractual de ahorros, formas flexibles de garantía y condiciones innovadoras para el pago inicial y la amortización.

Al resultar insuficiente la inversión pública por la diversificación de las necesidades a atender y en virtud de que el Gobierno no ha considerado que la solución del problema habitacional es de naturaleza esencialmente financiera que requiere la generación y la movilización de cuantiosos ahorros, principalmente internos, creó un sistema integral financiero que se - espera permita la generación masiva de ahorros destinados a la construcción de viviendas de interés social; a este sistema se le ha dado el nombre de - Programa Financiero de la Vivienda.

El programa se basa en una serie de reformas introducidas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para aprovechar los sistemas financieros existentes e imprimir nuevas modalidades a -- los departamentos de ahorro de los bancos.

En virtud de las reformas citadas, a la banca se le permitió otorgar préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social.

Para estimular y apoyar a las instituciones privadas en los financiamientos que éstas otorguen bajo el Plan Nacional Financiero de la Vivienda el Gobierno creó en el año de 1963 dos fideicomisos administrados por el Banco de México, denominados: Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA).

El primero tiene por objeto otorgar a las instituciones privadas mediante la apertura de líneas de crédito o por descuento de papel relacionado, préstamos o créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria de la vivienda de interés social. El segundo, es decir el FOGA, es un fideicomiso que celebraron por una parte el Gobierno Federal como fideicomitente, el Banco de México como fiduciario y como fideicomisarios las instituciones de crédito.

A.- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), sus funciones son:

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés social, orientando la inversión de las instituciones de crédito para que los programas vayan de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de cada región y se realicen conforme a condiciones y requisitos urbanísticos y arquitectónicos para la construcción de viviendas decorosas e higiénicas; todo ello en forma coordinada con los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de la Vivienda. En esta labor promocional FOVI sempaña el papel de un organismo de servicio, tanto para las instituciones mencionadas como para los promotores y constructores de vivienda, ya que les proporciona orientación de tipo financiero, le-

gal, técnico y socioeconómico, sobre la mejor forma -en cada caso concreto, de preparar y desarrollar los programas de vivienda de interés social.

2. Evaluar y aprobar técnicamente los programas para que éstos sean adecuados en cuanto a sus características socioeconómicas y de construcción.
3. Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito para complementar los recursos que éstas destinan a la construcción, adquisición o mejora - de VIS-A y VAIM cuando han agotado dichos recursos, o bien éstos son insuficientes.
4. Canalizar recursos para el desarrollo de programas del sector público en sus niveles federal, estatal y municipal.
5. Supervisar la ejecución de las obras, en el caso de otorgamiento de apoyo financiero o a solicitud del promotor.
6. Proporcionar asesoría técnica para la preparación y realización de los -- programas de vivienda, incluyéndose en esta asesoría la orientación a los promotores en la obtención del financiamiento de las instituciones de crédito para dicha realización.

B.- Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés - - Social. (FOGA)

En la misma fecha de constitución del FOVI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció otro fideicomiso en el Banco de México, - denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA) con el objeto de compensar a las instituciones de crédito los costos de los créditos que otorgan para la vivienda de interés social y darles una mayor garantía de operación de dichos créditos -

para evitarles quebrantos. Estos apoyos se aplican actualmente tratándose de VIS-A y VAIM en las siguientes situaciones:

1. Para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurran los acreditados en las operaciones antes mencionadas.
2. Para la misma finalidad, por deficientes de recuperación final en las aludidas operaciones de crédito.
3. Para regular los tipos de interés de las mismas operaciones.
4. Para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños del Inmueble, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas o los propietarios al mejorarlas.

Actualmente ambos fideicomisos se encuentran integrados administrativamente y operan bajo una misma dirección, con lo cual se ha logrado mayor congruencia en el cumplimiento de sus objetivos, y no afectó su funcionamiento la nacionalización de la Banca, toda vez que el Banco de México ya era del Estado.

El programa financiero de la vivienda considera la vivienda de interés social a aquélla cuyo precio o valor está dentro de los límites establecidos por el Banco de México, conforme a las posibilidades de pago de dicho sector, considerando siempre que no resulte onerosa al presupuesto familiar y proporcione alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro, que esté dotada de los servicios públicos adecuados y que por su calidad y durabilidad sea garantía efectiva para las instituciones de crédito.

Es criticable este concepto de vivienda de interés social que tiene el Banco de México, toda vez que no se compromete a proporcionar esas vivien--

das sin medir las posibilidades de pago del sujeto de crédito, al cual le --
ponen una serie de requisitos que como se comprenderá, la mayoría de las per--
sonas de bajos ingresos no los cumplen; o aún cumpliéndolos, necesitan de la
recomendación de algún funcionario del banco para que se les otorguen.

El 10. de marzo de 1984, entró en vigor un Programa de Financiamiento
para la Vivienda expedido por el Banco de México que prevé ampliar y mejo--
rar la cobertura social para la vivienda, a nivel nacional, contemplando a --
trabajadores con ingresos conyugales que van de los 40 mil a los 153 mil pe--
sos al mes, lo que representa de 2 a 7.5 veces el salario mínimo mensual vi--
gente.

El Banco de México ha establecido 4 tipos de Vivienda Urbana, clasifi--
cándolos para el otorgamiento de créditos; y son:

- a) Vivienda para acreditados con ingresos mínimos (VAIM)
- b) Vivienda para acreditados de ingresos bajos tipo A (VIS-A)
- c) Vivienda para acreditados de ingresos medios tipo B (VIS-B)
- d) Vivienda de interés social para arrendamiento (VIS-R)

Determinando en cada una de ellas el área mínima construida y su --
constitución.

Los tipos de crédito existentes, son:

A. Individual:

Estos créditos son para la adquisición, construcción o mejora de vi--
viendas tanto unifamiliares como duplex o formando parte de edificios mul--
tifamiliares, a personas que vayan a habitarlos con su familia.

Los créditos para la vivienda de interés social se otorgan hasta --

por el 80% del valor de la garantía, límite que puede ampliarse cuando se constituyen garantías adicionales de particulares o empresas solventes o garantías reales sobre bienes muebles e inmuebles. Cuando se trate de adquirentes que no estén en condiciones de constituir dichas garantías adicionales, esta ampliación podrá llegar hasta el 95% del valor de la garantía si el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda de interés social (FOGA) otorga su apoyo adicional hasta por el 15% de dicho valor, y el acreditado aporta una cantidad no inferior al 5% del mismo valor.

Los créditos para viviendas de interés social causan un interés que no excederá del 10.5% anual si se trata de viviendas VAIM, y del 14% anual en el caso de viviendas VIS-A.

En ningún caso se cobrarán intereses adicionales, comisión por ningún concepto ni algún otro cargo, con excepción de aquellos correspondientes a gastos de naturaleza directa que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros apruebe.

Tratándose de créditos para viviendas VAIM y VIS-A, las tasas de interés serán ajustables al alza o baja, según lo determine el Banco de México. En los contratos en que se documenten los créditos se consignará la variabilidad de las tasas de interés.

Cuando en el transcurso de un año natural (enero a diciembre), los ajustes al alza de la tasa de interés sean por más de dos puntos, los acreditados tendrán derecho a pagar anticipadamente el saldo insoluto de su crédito sin ningún cargo adicional, o bien obtener de la institución acreditante mediante solicitud expresa y por escrito la ampliación del plazo del crédito correspondiente a efecto de que los abonos mensuales por capital e intereses del crédito sean de un monto igual o aproximado al promedio de los abonos exigibles comprendidos en el citado año, sin que este plazo pueda ser superior al máximo de 20 años.

Las instituciones de crédito procurarán que en el primer año, los abonos mensuales que efectúan los acreditados de las viviendas de interés social, en pago tanto de capital como de intereses, represente aproximadamente el 20% del ingreso mensual del comprador. En ningún caso el abono mensual representará -- más del 25% de este ingreso.

En beneficio de los adquirentes y de sus familiares, en las operaciones de vivienda de interés social existe el régimen obligatorio de seguros contra riesgos de muerte, invalidez y de daños.

B. Créditos Puente.

Los créditos puente son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejora de viviendas. Pudiendo incluirse en el primer caso, la urbanización respectiva.

El crédito puente puede comprender la adquisición de terreno cuando se trate de proyectos de las entidades federativas, de los municipios o de organismos del sector público que tengan por objeto fomentar la vivienda de interés social; así como cuando tratándose de proyectos del sector privado, ésto se justifique a criterio del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda -- (FOVI). En una segunda etapa, ya terminadas las viviendas, la banca privada puede otorgar créditos individuales a los adquirentes, que se destinan a pagar el precio de las viviendas. Este sistema permite a los constructores realizar sus proyectos y recuperar su inversión a medida que se van vendiendo las viviendas.

Los créditos puente causan un interés del 11.5% anual tratándose de -- viviendas VAIM, y del 15% anual tratándose de viviendas VIS-A. En los créditos para viviendas VIS-B la tasa de interés no será menor del 15% anual, aún ajustándose al alza o a la baja la tasa de interés pactada. Además de los porcentajes anteriores, la institución acreditante podrá cargar al conceder el crédito, un 1% adicional por una sola vez, sobre el monto de la operación.

C. Promotores y/o constructores para Vivienda en Arrendamiento.

Las instituciones de crédito podrán otorgar financiamientos para vivienda de interés social para arrendamiento, a los promotores y/o constructores que lo soliciten, cuando los créditos satisfagan los requisitos establecidos por el FOVI, y el proyecto cuente con la aprobación técnica del mismo.

D. Requisitos para los Adquirentes de Vivienda de Interés Social.

Los requisitos que deben llenar las personas para ser beneficiadas -- con créditos, dentro del Programa Financiero de Vivienda, son los siguientes:

- 1) Que tenga capacidad legal para obligarse.
- 2) Que sean jefes de familia.
- 3) Que vayan a habitar permanentemente en la vivienda.
- 4) Que no sean propietarias de otra casa-habitación (el adquirente, - su cónyuge o su concubina).
- 5) Que tengan capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir -- los pagos mensuales.
- 6) Que su ingreso mensual no sea superior a los que se señalan en el cuadro antecedente.

Por ingreso mensual se entenderá el monto de los salarios, emolumentos y demás entradas en efectivo que perciba regular y mensualmente el jefe de familia y, en su caso, el cónyuge o la concubina, determinándose dicho monto por el promedio de ingresos de los seis meses inmediatos anteriores.

Los ingresos mensuales máximos de los adquirentes, los determinará -- trimestralmente el Banco de México, a partir del 1o. de febrero de 1980, y estarán en concordancia con los valores máximos de vivienda autorizados por el - mismo Instituto Central.

Se han definido 52 zonas en toda la República para determinar los precios a que deberá ajustarse la vivienda de interés social, variando los precios según las zonas y el tipo de vivienda de que se trate. Así, tenemos que la cantidad mínima es de \$861,000.00 en la zona I, vivienda tipo VAIM; y la máxima es la zona V, en la vivienda tipo B, de \$2'636,000.00.

El ingreso mensual mínimo en la Zona I para vivienda tipo VAIM, es de \$54,100.00; y el máximo en la zona V para viviendas tipo B, es de \$365,400.00

Sabemos que el ingreso o salario mínimo general actualmente en el Distrito Federal, es de \$15,900.00 mensuales, lo que quiere decir que las personas que perciban menos de 3 veces el salario mínimo, no van a tener acceso a un crédito para vivienda. Los bancos, en la realidad, otorgan créditos para personas que ganen de 4 a 20 veces el salario mínimo general; luego -- entonces, en la práctica se vuelve una utopía la posibilidad de obtener una vivienda de interés social, para una gran mayoría.

INSTRUMENTACION DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA:

Toca ahora hablar de la instrumentación de financiamiento a la vivienda: Después de autorizado el crédito que en última instancia es el resultado de dos contratos de mutuo con interés y garantía hipotecaria.

El mutuo con interés es un contrato por virtud del cual uno de los contratantes llamado mutuante o acreedor se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero de manera onerosa al otro contratante que se llama mutuuario o deudor, quien se obliga a restituir otro tanto de la misma especie y calidad.

Cuando las sociedades nacionales de crédito proporcionan recursos para construir algún conjunto habitacional para que sea adquirido por terceras personas, no les basta con nuestra palabra de honor... y aparte de las-

garantías personales que exigen, hay que entregar en hipoteca en primer lugar los inmuebles sobre los que se construyen o las casas o los terrenos que se adquieren.

La hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes inmuebles que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagada con el valor de los bienes, especialmente especificadas en el grado de preferencia establecida por la ley; por último, habrá que decir que la hipoteca nunca es tácita ni general, y para producir efectos contra terceros necesita siempre inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y se contrae por voluntad.

Bases Legales del Crédito Hipotecario:

La misión fundamental de las Instituciones de Crédito es actuar como intermediarias en el crédito. En tal virtud, realizan operaciones pasivas, es decir, aquellas mediante las cuales obtienen recursos financieros del ahorro público contrayendo obligaciones; y, operaciones activas, en donde inviertan los recursos que obtuvieron.

Como los recursos de las Instituciones de Crédito proceden en su mayoría del ahorro público, el crédito bancario debe estar garantizado en alguna forma, es decir, debe someterse a reglas definidas por la Ley y los Organismos que regulan su actividad.

Las leyes y organismos que regulan la actividad hipotecaria, son:

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley de Sociedades Mercantiles.

Código de Comercio

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de:

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El Banco de México.

Considerando que las figuras contractuales del derecho común que - - tradicionalmente han ocupado las instituciones de crédito para instrumentar el otorgamiento de los Créditos para Vivienda; son el Mutuo de naturaleza - civil, y la Apertura de Crédito de tipo mercantil; mismos que encuentran su absoluto respaldo de garantía en el Contrato de Hipoteca; y que por otra -- parte las formalidades notariales aunadas a los trámites contables y admi-- nistrativos internos de las Instituciones de Crédito traen como consecuen-- cia que el otorgamiento de estos créditos sea moroso; nos permitimos a con-- tinuación sugerir que se emitan disposiciones de carácter general que permij tan a las Sociedades Nacionales de Crédito el uso de recursos financieros - en actividades prioritarias de Vivienda, cubriendo los aspectos de segurid-- dad o garantía necesarias.

Dentro de las características de estas disposiciones, estaría el de-- terminar que los créditos para vivienda deberán cubrir el precio total del inmueble conforme al avalúo que se determine y no como aparece en las dispo-- siciones vigentes, que sólo permite cubrir con crédito del Banco un determi-- nado porcentaje del valor del inmueble y no el precio total, con el objeto de que los créditos de Vivienda que se otorguen resulten más operativos, y el beneficiario tenga una cobertura total del precio de su vivienda, se sugiere llevar a efecto las modificaciones y adiciones necesarias al articulo de la ley invocada y emitir el acuerdo o circular respectivos de la Se-- cretaría de Hacienda y Crédito Público y/o Banco de México, o en su defecto adicionar el Reglamento del Capítulo VII del Título Segundo de la Ley Gene--

ral de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para:

1. Que las Sociedades Nacionales de Crédito, a solicitud expresa de los interesados, adquieran la propiedad de las viviendas que éstos propongan por cuenta y orden del acreditado, tomando como base la aprobación previa del crédito y la instrumentación preliminar del Contrato de Mutuo o Apertura de Crédito otorgando en el mismo las facultades necesarias en favor de la Sociedad Nacional de Crédito de que se trate para que realice la adquisición (mandato o comisión mercantil) y constituya la hipoteca formalizando en dicho acto el otorgamiento de crédito.
2. Los créditos de Vivienda cubran la totalidad del precio del inmueble.

Para efectos de lo anterior, y en el acuerdo o reglamentación respectivos, deberá ordenarse la constitución de áreas específicas dentro de las Sociedades Nacionales de Crédito que atiendan permanentemente las solicitudes y adquisiciones de Vivienda.

Por último, y para efecto de que este procedimiento no refleje pérdidas al acreditado, deberá cargarse y diferirse en las amortizaciones mensuales los gastos de operación o comisión mercantil por la adquisición del inmueble.

En conclusión, los factores que se conjuntan en el financiamiento de la vivienda, son:

Que el programa financiero de vivienda había permanecido estático desde sus inicios en 1963, seguían manejándose topes poco adecuados para el manejo libre de la vivienda; existen los mismos proyectos, que ya resultan obsoletos, toda vez que las familias, han cambiado en 20 años y tie-

nen otro tipo de necesidades. Es diferente el número de integrantes de la familia, hay mayor participación de sus miembros en el ingreso familiar; -- el salario base; las edades de los acreditados; las zonas; la superficie de terrenos, etc.

Hasta el momento la realidad en que vivimos sigue siendo la misma, -- prevista por este Programa Nacional de Financiamiento para la Vivienda. Está por verse la ejecución del mismo y los resultados efectivos o negativos que se logren.

La Secretaría del ramo propondrá a las dependencias competentes medidas de financiamiento y estímulos para el cumplimiento de los programas de vivienda, así como sistemas de control, seguimiento y evaluación de los mismos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de Banca y Crédito apoyen financieramente a la producción y distribución de materiales básicos de construcción de bajo costo, de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de Vivienda.

Con este programa, se pretende que las sociedades nacionales de crédito participen en la solución de la problemática habitacional en todos los niveles de la población; lo que consideramos aún lejos de alcanzarse, pues al no existir un presupuesto explícito del Gobierno Federal para los estímulos financieros, son los bancos los que absorben el subsidio que se tiene -- que cargar a otros tipos de financiamiento. Es decir, el apoyo financiero -- que se va a dar a la vivienda de interés social lo vendrá a pagar el industrial, el comerciante o cualquier otra persona que utilice otros financiamientos; lo que naturalmente tendrá que repercutir en los precios al consumidor final de este bien.

3. Asistencia Técnica.

En la organización y acondicionamiento del espacio en las viviendas - de interés social, es necesario aplicar técnicas ideadas para condiciones económicas, ecológicas y culturales adecuadas a cada región del país pero ello no ha progresado, porque no existen estímulos para la investigación ni los recursos necesarios para el desarrollo de tecnologías apropiadas.

La política nacional de vivienda implantada a principios de este año de 1984, pretende fortalecer el desarrollo social de esta necesidad esencial mediante un apoyo eficiente con base en la Ley Federal de Vivienda principalmente.

Las acciones públicas en materia de vivienda atenderán preferentemente las demandas de las sociedades cooperativas y organizaciones sociales y comunitarias a personas de escasos recursos para promover la autoconstrucción y a la población rural para la producción y mejoramiento de la vivienda.

Sabemos que la participación del Estado en la satisfacción de este derecho a una vivienda decorosa para todas las familias mexicanas, ha sido insuficiente; asimismo, sabemos que aproximadamente un 65% de las viviendas son construídas por los particulares a su leal saber y entender. Por lo cual, el Gobierno Federal ha reconocido su incapacidad para disminuir el déficit habitacional y ahora pretende dar un apoyo en todos los aspectos a las personas de bajos ingresos que tienen voluntad de allegarse -- una vivienda.

Entre los buenos propósitos que abarca la Política Nacional de Vivienda, se llevará a cabo estímulos y fomentos para la producción y distribución y uso de materiales, asistencia técnica para la construcción y nor-

mas de asistencia tecnológica.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fomentará la distribución y producción de materiales de construcción y formulará normas de diseño y construcción para la vivienda incrementando el bienestar y el desarrollo armónico de las familias, aplicando criterios ecotécnicos y promoviendo el uso de tecnologías adecuadas con la participación de Estados y Municipios en sus respectivas circunscripciones.

La Ley Federal de Vivienda contempla en su capítulo IV intitulado -- "De la Producción y Distribución de Materiales de Construcción para la Vivienda", que estos rubros son de un eminente interés social, por lo que se impulsará bajo criterios de equidad social con sujeción a las modalidades que dicte el interés público; la participación de los tres sectores -- en estos procesos a fin de reducir sus costos y asegurar un abasto suficiente y oportuno.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación con la Administración Pública Federal y gobiernos de los Estados y Municipios, establecerá unidades de producción y distribución y centros prioritarios de consumo, acordes con la política de vivienda, donde se proporcionará asesoría al adquirente de materiales para optimizar su uso, y en su caso, facilitarles prototipos de proyectos arquitectónicos y orientación para obtener licencias de construcción a fin de evitar el obstáculo que representan los intermediarios y la especulación con los materiales básicos de -- construcción.

La SECOFIN considerando la opinión de la SEDUE dictará las disposiciones necesarias para regular y controlar la transferencia de tecnología aplicable a la vivienda, con altas normas de calidad.

El Capítulo V de la Ley Federal de Vivienda señala las normas y tec-

nologías para la vivienda a que deberán sujetarse las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal en las acciones de producción y mejoramiento de viviendas, las cuales tienen por objeto elevar la calidad de las edificaciones que serán formuladas por los Comités de normas y producción de la vivienda a que se refiere la propia ley y en donde participan todos los sectores interesados en el desarrollo habitacional.

"El Estado, que constituye prácticamente el mayor cliente de la industria de la construcción, estaría en condiciones de exigir reducciones tales en los costos, que obligaran a introducir innovaciones tecnológicas". (57)

Las posibilidades de la innovación tecnológica en el campo de la vivienda pueden ser mayores aprovechando, por ejemplo, las condiciones climáticas, se harán construcciones más idóneas.

La investigación y el perfeccionamiento de nuevos materiales y nuevos procedimientos de construcción que reduzcan el uso de maquinaria y energía convencionales, permitirán bajar los costos y lograr una mejor integración al medio natural.

"Se ha demostrado que la fabricación de cemento es altamente consumidora de petróleo en países que no cuentan con energía hidroeléctrica y que este material puede ser sustituido por una serie de productos naturales como la cal y las cenizas volcánicas mediante el uso de procedimientos mucho más simples; de igual forma, el uso de madera y otros materiales ligeros puede ofrecer una alternativa interesante para la construcción de viviendas en regiones tropicales". (58)

(57) La Base Material del Habitat. Cepal, pág. 57

(58) Ibidem, pág. 74

La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas aparece así como un campo específico de acción que requiere atención preferencial del sector público, y para ello, el Gobierno Federal ha publicado un Programa de Fomento para la industria productora de materiales y componentes para facilitar la construcción de viviendas de interés social.

Enfatizando la productividad de los recursos que al mismo tiempo que contribuyan a mejorar los niveles de bienestar y actúen como factor de desarrollo económico, genere empleos e impulse el crecimiento de la planta industrial y determinen una tecnología que permita reducir costos, incrementar empleos estables y remunerativos. Esta tecnología se ha definido mediante un sistema mixto que incorpora componentes industrializados en combinación con materiales tradicionales y recursos de origen local.

Los objetivos centrales del Programa, son:

- 1) Satisfacer la demanda esperada para el mercado interno, especialmente en zonas prioritarias de crecimiento urbano, incrementando el proporcionar materiales básicos de consumo masivo en relación al volumen total de producción.
- 2) Que los precios de los productos básicos, medidas en términos del poder adquisitivo de los trabajadores, se vayan reduciendo paulatinamente.
- 3) Lograr la normalización dimensional de los materiales y componentes para construcciones de interés social, estableciendo dimensiones homogéneas y complementarias en base a un módulo de 90 cms.

Para cumplir estos objetivos, el Gobierno Federal proporcionará apoyo a los sectores idóneos, como son diversos porcentajes de crédito fiscal para las nuevas inversiones, para la generación de empleos, para la adquisición de maquinaria nacional en el consumo de energéticos industriales y regular el precio de venta de productos básicos. Asimismo, por medio de la Ley Federal de Vivienda, se compromete a otorgar asesoría técnica e información sobre la oferta y la demanda de materiales para vivienda, incluyendo volúmenes, características y regionalización; pero para lograr lo cual, se requiere la solidaridad de todos los sectores de la población. Así, los sectores productivos que gocen de los beneficios anteriormente enunciados, deberán destinar toda su capacidad real a la producción de materiales básicos, mantener sus precios dentro de niveles accesibles, satisfacer preferentemente la demanda de material de construcción de las instituciones del sector público, encargadas de suministrar viviendas; así como a sindicatos, cooperativas y empresas privadas que asuman un compromiso de distribución de viviendas.

Es importante fomentar el diseño de productos básicos que puedan integrarse a la construcción de viviendas de interés social, manteniendo características y normas de calidad de los productos básicos.

Como se puede deducir de lo anteriormente expuesto, todavía hay mucho por hacer en el desarrollo tecnológico para la vivienda de interés

social; hay muchos planes a realizar, por ejemplo: "El Consejo de Administración del INFONAVIT aprobó el financiamiento de 40 viviendas ecológicas las que se localizarán en la zona del Pedregal de Carrasco en el sur de la ciudad de México, y cuyos costos serán superiores sólo en 10% a los -- tradicionales. La selección de familias que habiten estas edificaciones, -- será en función de su interés de probar nuevos estilos de vida, derivados de la utilización y equipos de esquemas no convencionales, tales como la -- energía solar y la captación de aguas pluviales". (59)

Apreciamos que aún es noticia el que en la construcción de viviendas se aproveche la energía solar como sistema de calefacción intentando -- ahorrar un gran porcentaje de gas que normalmente se utiliza, o que se -- implante una antena comunitaria para televisión, o captar agua pluvial -- para su aprovechamiento en uso de sanitarios o lavado de automóviles, lo -- que implica un importante ahorro de agua de la red local.

Los costos de estas viviendas son un poco mayores que los de las -- viviendas tradicionales ya que apenas se empiezan a implantar, pero creemos que son una alternativa para solucionar problemas y tendrán que am-- plifiarse tanto su oferta como su demanda e implementarse la construcción -- de viviendas de este tipo, por todos los organismos encargados de ello en todas las regiones del país.

Para ésto, se requiere la participación conjunta de autoridades, -- investigadores, técnicos y los propios usuarios para obtener resultados -- positivos.

En lo que se refiere a los aspectos técnico-constructivos de la --

Vivienda, los proyectos típicos para su solución, que cumplen con la reglamentación aprobada, no han sido renovados sustancialmente por los especialistas de diseño y construcción. Las escuelas relacionadas con ello, como es la de Arquitectura, deberían fomentar una especialización en el área de la Vivienda; así como los industriales que fabrican materiales de construcción, deberían llevar a cabo sistemáticamente procesos de evaluación de materiales y procesos constructivos que permitan en un futuro próximo, normatividad regional en procesos y materiales idóneos.

El Gobierno Federal tiene que promover la construcción de materiales específicos para la construcción y autoconstrucción de bajo precio y alto rendimiento. Otro aspecto importante a desarrollar en la técnica de construcción, es el promover la investigación y difusión de condiciones y características en que se realiza la vivienda, siempre en contacto directo con el usuario. Asimismo, sería conveniente la existencia de foros permanentes de intercambio de información sobre estos aspectos.

El nivel tecnológico de la construcción de viviendas, tiene una correlación directa con el costo de la misma: "Conforme la tecnología se hace más compleja, se necesita de mayores insumos (plantas de preparación de materiales de construcción, control de calidad), hasta llegar a sistemas mecanizados o prefabricados en los que el costo por realización de vivienda es más elevado, en este nivel todos los elementos constructivos se producen bajo un diseño específico y requieren de plantas de producción y mano de obra altamente especializada". (60)

De lo anterior se desprende que el nivel tecnológico transfiere una relación directa con el grado de especialización de la mano de obra requerida

(60) "Aspectos cualitativos de la autoconstrucción".- Nolasco Armas, M. y Basant S. Juan.- Revista No. 15 CIDIV., p. 14

para la construcción de la vivienda, así como con el tipo y características del material a usar: en un bajo nivel tecnológico, el usuario con sólo su sentido común lleva a cabo la construcción, generalmente con desechos o materiales de muy baja calidad; en un nivel medio, se requiere de un cierto grado de tecnología, ya que se utilizan materiales convencionales permanentes; y en un nivel más elevado de tecnología, se construye -- por especialistas, utilizando elementos prefabricados

La meta ideal a alcanzar, sería utilizar toda clase de materiales -- con un alto grado de tecnología, pero abatiendo sus costos y a través del tiempo, popularizar estos mecanismos de construcción.

El uso de materiales tradicionales y la adaptación de técnicas nuevas para que resulten compatibles con los sistemas tradicionales de edificación, podrían constituir métodos muy positivos desde el punto de vista social para reducir los costos de la vivienda en nuestro país.

Esperamos que este apoyo no quede solamente en buenos propósitos -- como desafortunadamente ha ocurrido a través de los años, sino que sea -- un apoyo real y efectivo, pues como ya lo expresamos con antelación, la -- autoconstrucción podría llegar a ser una solución viable para alcanzar -- la realización del derecho a una vivienda digna para todos, pero se re-- quiere la participación de todos los sectores.

CAPITULO VI

DISPERSION ADMINISTRATIVA EN LAS ACCIONES DE GOBIERNO

1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La política del Gobierno refleja su interés por crear condiciones que alienten el crecimiento económico, así como un enfoque desde el punto de vista social promoviendo un sistema de planificación coordinado; aunque cada Secretaría planifica y ejecuta sus programas, pero sin una eficiente coordinación con su sector, y por consiguiente los resultados no son todo lo eficientes que sería de desear.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, - - asigna a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la facultad de - formular y ejecutar las políticas de vivienda en el país.

Los instrumentos básicos para desarrollar esas facultades, son la Ley Federal de Vivienda y el Programa Nacional de Desarrollo de Vivienda.

Los lineamientos generales de la Política Nacional de Vivienda, - son la congruencia de acciones de vivienda en todos los sectores relacionados con la misma tendientes a integrar un sistema nacional de vivienda, que es "El conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas -- que dan coherencia a las acciones de vivienda". (61) para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país, y mejoramiento del - - inventario nacional.

Entre los apoyos de la política nacional de vivienda, está la formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las

(61) Art. 3o., Ley Federal de Vivienda. Diario Oficial de la Federación, Febrero 7 de 1984.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participen en la asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda; mismas dependencias que quedan sujetas a las disposiciones de la Ley Federal de Vivienda.

La Ley de la materia en su artículo 6o., establece que: Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; entre otras funciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, así como coordinar los programas de acciones que tiendan a satisfacer las necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal.

II. Llevar a cabo los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal.

III. Presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal en que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda, acordes a esta Ley.

IV. Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda.

V. Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.

VI. Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda.

VII. Fomentar en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios, la constitución de organizaciones comunitarias y sociedades cooperativas para la producción y mejoramiento de vivienda.

VIII. Integrar y formular normas de diseño y construcción de vivienda, incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de la tecnología adecuada.

IX. Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda, con sujeción a la Ley de Planeación, a la Ley de Información Estadística y Geográfica, y a las normas que en la materia emita la Secretaría de Programación y Presupuesto.

X. Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda en caso de siniestro; y,

XI. Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda. En el Capítulo VIII de la Ley de la materia, se señala que:

El Ejecutivo Federal ejercerá sus atribuciones en materia de vivienda, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios; a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que celebrará los acuerdos y convenios de coordinación procedentes que determinarán las bases para la operación administrativa del Sistema Nacional de Vivienda y la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales. La misma Secretaría - gestionará ante las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Norma y Promoción de Vivienda que tendrán por objeto apoyar a la producción y mejoramiento de la vivienda y de sus elementos y la elaboración registro y evaluación de las normas y tecnologías para la misma.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverán en sus respectivas competencias, la participación de los sectores social y privado en los procesos de programación, ejecución y evaluación de las acciones habitacionales.

La Secretaría mencionada celebrará convenios de concertación con las Cámaras de Industria y de Comercio, con los Colegios y Asociaciones de Profesionistas, con las Instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados en el desarrollo habitacional, sobre su participación en el Sistema Nacional de Vivienda.

Asimismo, la Ley Federal de Vivienda establece para el otorgamiento de créditos y asignación de vivienda, lo ya contemplado en las Leyes de las entidades y organismos de la Administración Pública Federal relacionados con la misma; como son los requisitos de que sólo podrá concederse a una persona créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una vivienda por una sola vez, y que en igualdad de condiciones de los posibles beneficiarios, se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos, que sean sostén de su familia, y que se estipule como causa de rescisión del crédito el hecho de que se utilice la vivienda para fines distintos al de habitación. Lo que consideramos innecesario en esta Ley, porque como ya lo anotamos, se encuentra contemplado en las leyes respectivas.

Lo que sí nos parece innovador y benéfico, es el precepto que determina que dichos organismos deberán dar publicidad a los listados de las personas beneficiarias de las acciones que realicen, a través de los medios de mayor difusión en la localidad de que se trate.

Corresponde a la Subsecretaría de la Vivienda, por medio de la Dirección General de Coordinación de Programas de Vivienda, efectuar el control y secuencia de proyectos y presupuestos, así como disponer nuevos esquemas de financiamiento acordes a la época actual para el desarrollo de los programas de vivienda de los organismos públicos. Asimismo, se apoya en las políticas de vivienda expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, encaminadas a una atención prioritaria a la población de menores recursos.

I. Fomento a la Vivienda de Cooperativa.

II. Apoyo a la autoconstrucción.

4. Mecanismos para ofrecer suelo barato.

Los variables que se consideran para la asignación de recursos en la ejecución de estos programas, son las políticas del Plan Nacional de Desarrollo llevadas a cabo en los centros de población determinados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) considerando la población, la tasa de crecimiento de ésta, las necesidades de viviendas nuevas y el grado de urbanización de la entidad.

Los objetivos de su política habitacional son: Mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población, en particular los de menos ingresos y estructurar una acción en materia de vivienda a partir de la realidad económica, política y social, en congruencia con los planes y programas del gobierno federal, mediante las siguientes acciones:

a) El apoyo a la autoconstrucción, poniendo a disposición de la población las tecnologías y materiales adecuados a cada región, para construir o mejorar la vivienda.

b) La promoción social y comunitaria para el desarrollo de vivienda cooperativa.

c) Promoción de vivienda en arrendamiento, buscando estimular la oferta en forma accesible a las clases económicamente débiles.

d) El apoyo a la vivienda rural.

e) Previsión de la vivienda de emergencia." (62)

Todos estos propósitos nos parecen viables, excepto el punto que se refiere a la promoción de vivienda en arrendamiento, y lo reprobamos por que implica apoyo a las clases pudientes al ofrecer precios inaccesibles a las clases desamparadas. Por lo demás, se nota el papel fundamental -- que la vivienda tiene como factor de desarrollo a nivel nacional, cubriendo a todos los grupos sociales.

Igualmente, se plantean estrategias enfocadas a tres factores básicos que inciden en la vivienda; los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos; los elementos que las constituyen y las normas que regulen su producción; para ello, el Programa de Vivienda propone:

- La acción conjunta de los Organismos de Vivienda.
- La ampliación de programas tradicionales.
- Las bases para la participación de la iniciativa privada.
- Las normas que permitan la participación de la población en la - - construcción y mejoramiento de la vivienda.
- Sistematización de Prototipos.
- Normalización de componentes.

De la misma manera existe el programa de suelo urbano para las acciones públicas de vivienda y el programa de administración y mantenimiento de la misma, planteándose una corresponsabilidad institucional -- y otra intersectorial (los sectores de la administración) e intrasectorial (sector de asentamientos humanos).

Es función de este programa, normar las actividades de vivienda del sector público federal, para lo cual la S.E.D.U.E. deberá coordinar la - ejecución y revisión de los programas.

- b) Asimismo, representar al Gobierno Federal en los convenios que este sector suscriba con los gobiernos de los Estados para la participación conjunta en los programas estatales de vivienda y con las acciones e inversiones de vivienda que la Federación vaya a realizar en las diversas entidades federativas.
- c) Cuidar que las acciones que se realizan en materia de vivienda, sean congruentes con la política habitacional.
- d) Coordinar la ejecución y revisión de los programas operativos de viviendas y de suelo urbano.
- e) Emitir normas oficiales en materia de vivienda". (63)

Con todo ésto, se proyecta establecer las normas y mecanismos de - - coordinación que permitan realizar programas integrales de vivienda, en los que participen las entidades de la administración pública federal, -- estatal y municipal.

2. INFONAVIT.

El INFONAVIT es un organismo público de vivienda creado en abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal; su marco jurídico es el artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XII y en la Ley Federal del Trabajo; así como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores así como otros reglamentos e instructivos internos que regulan la forma y mecanismos de operación del Fondo de la Vivienda, - las limitaciones en cuanto al sector de trabajadores que atiende.

Como ya lo anotamos, sus objetivos son:

(63) Programa Nacional de Vivienda (Versión abreviada), S.A.H.O.P., - 1982, pp. 155.

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a -- los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - I) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
 - II) La construcción, mejoramiento, ampliación y reparación de sus ha-- bitaciones.
 - III) El pago de pasivo contraídos por los conceptos anteriores.
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones -- destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Estos objetivos, son para los trabajadores que presten a otra persona física o moral, sus servicios en un trabajo personal subordinado y que man tengan una relación contractual con una empresa o patrón: agrícola, industrial, mineral o de cualquier otro tipo; teniendo el patrón la obligación de inscribir a sus trabajadores y aportar sus cuotas, y si no lo hiciere, el propio trabajador podrá hacerlo o el Instituto lo hará, sin gestión alguna.

La estructura interna del INFONAVIT en sus funciones y en su administración está integrada por: Dirección General, Asamblea General y un Consejo de Administración, que son sus órganos de gobierno decisivos, y que están integrados de una manera tripartita y equitativa. Así, la Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros los cuales son designados: 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las organizaciones nacionales patronales y 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores, quienes durarán en su cargo 6 años aunque podrán ser removidos libremente. Esta Asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, aunque su misión en la práctica se reduce principalmente a revisar y aprobar el plan de labores y el presupuesto, reuniéndose en fechas fijas dos veces por año.

El Consejo de Administración se integra por 15 miembros designados por la Asamblea General en forma igualmente tripartita: 5, a proposición del Gobierno Federal, 5 de los representantes patronales, y 5 de los representantes de los trabajadores. Los miembros de este Consejo no podrán formar parte de la Asamblea General, durando su cargo igualmente 6 años; es el órgano de gobierno mas importante pues, en general, dicta las políticas del Instituto y se reúnen por lo menos dos veces al mes.

Además del Director General existe un Director por los trabajadores y otro por los empresarios, llamados Directores Sectoriales. También existen Comisiones como la de Inconformidades y de valuación, las Consultivas Regionales y la de Vigilancia; esta última formada también por 3 representantes de cada sector, y se reúnen una vez por mes para supervisar el cumplimiento de las metas de la Institución, fungiendo además como supervisora de aspectos administrativos, contables y financieros.

De esta manera en general, es como está organizada esta Institución Pública; al parecer de una manera democrática y representativa, pero desafortunadamente en la realidad solo participan en las gestiones de las políticas de la vivienda, los líderes de aquellas organizaciones de trabajadores que están afiliados al Partido Oficial, existiendo también, tristemente, un enfrentamiento permanente y poco fructífero de intereses contrapuestos, dentro de los cuales hay muchas injusticias al no defender limpiamente los intereses de la clase trabajadora.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta, es el patrimonio del Instituto, el cual se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la ley, y los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos, por los siguientes conceptos:

a) Con las aportaciones que en numerario, servicios y subsidios haga el --

Gobierno Federal.

b) Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título.

c) Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos antes referidos.

El mayor ingreso del Instituto, proviene de las empresas privadas, por las aportaciones que hacen éstas, ya que tienen el mayor número de trabajadores que es el sector obrero; pues en el sector campesino existen mayores dificultades en cuanto a las aportaciones patronales y es un porcentaje mínimo -- los patronos que lo hacen, y como siempre, sigue relegado en todos los aspectos de la vida nacional, el campesino mexicano.

El INFONAVIT es el organismo público de vivienda que mayores recursos -- financieros tiene. Esencialmente, distribuye sus ingresos en tres partidas:

a) Para planes y programas encaminados a cumplir sus objetivos. Por una parte promueve y financia la construcción de viviendas y conjuntos habitacionales, y por otra otorga créditos a los trabajadores para que adquieran una vivienda o mejoren la que ya tienen.

En ambos casos, se adquiere un crédito que otorga el Instituto al trabajador que ha llenado ciertos requisitos, como son: Que el patrón esté aportando al INFONAVIT el 5% de su salario; que se conozcan sus datos familiares, -- económicos y de vivienda, entre otros; que haya programas de Vivienda en la zona geográfica donde desea adquirirla;

Una vez que se le ha asignado el crédito al trabajador y este decide -- ejercerlo, el 40% de las aportaciones patronales hechas a su favor hasta la fecha, se aplican como pago inicial. Al seguir el patrón aportando ese 5% del salario del trabajador, el 40% de la misma se utiliza para el pago y amortiza

ción de la vivienda; y una vez terminado el plazo de pago, el patrón tiene -- que seguir aportando por ese trabajador. Esta medida nos parece poco equitativa, toda vez que si un trabajador ya fue acreedor a satisfacer o ejercer su - derecho a la vivienda, no debe seguirse aportando fondos a su favor, a menos- que sólo sea para créditos de mejora y ampliación de la misma.

La tasa de interés del crédito ejercido, es del 4% anual sobre saldos -- insolutos, significando ésto realmente un interés social. Respecto a la forma de cubrir el crédito ejercido, es mediante el descuento que hace el patrón o la empresa, al salario del trabajador. Las cuotas varían en función de su sa- lario, de "tantas veces el salario mínimo" que ganen. Este procedimiento de - pagos en razón del porcentaje del salario mínimo, permite al Instituto acor-- tar el plazo de recuperación del capital invertido.

Asimismo cabe señalar que estos créditos a los trabajadores, tienen un - Seguro en caso de incapacidad, jubilación o muerte; y en su caso, se hará en- trega del depósito y una cantidad adicional igual a éste, al trabajador o a - sus beneficiarios.

En el caso de que se deje de tener una relación laboral en un término de 12 meses y se tenga un crédito, se dará al trabajador una prórroga sin causar intereses en los pagos de amortización por un año, por lo que respecta a los- créditos.

Sigueindo con los planes y programas del Instituto, observamos que el -- financiamiento y la construcción de viviendas nuevas, se desarrollan mediante promociones internas, es decir, bajo la dirección y vigilancia directa de és- te o mediante promociones externas adquiere viviendas que ya estén construidas o vayan a construirse bajo su vigilancia, a promotores empresariales, obreros o gubernamentales, siempre que cumplan con las reglas establecidas por el propio Instituto para las promociones de vivienda (64)

(64) Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1981.

Recordando que para la producción de viviendas además de los planes inciden el financiamiento, la reserva territorial con que se cuenta y el criterio para determinar la adquisición de suelo para construir, el diseño de la vivienda para considerar a qué tipo de familias se van a destinar (cosa que en la realidad rara vez se toma en cuenta), la construcción de éstas se otorgan a empresas privadas que designa el Consejo de Administración elegidas de un padrón de contratistas que posee. Por lo tanto, este Instituto está exento del control de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues se le considera un organismo de crédito por la Ley de Contratos de Obras, y esta Secretaría constituye el organismo estatal que debe fiscalizar las obras realizadas o promovidas por el Estado.

Por estas razones y otros gastos indirectos, los costos de construcción y en su caso de urbanización, aumenta el precio de las viviendas al considerar el costo, el precio y el avalúo que hace el Instituto para determinarlo.

Una vez que el trabajador adquiere una vivienda, se le transfiere en propiedad junto con el terreno, aplicándose el régimen de propiedad en condominio a espacios comunes en los conjuntos habitacionales, no pudiendo el beneficiario enajenar ni gravar la propiedad sin consentimiento de la Institución, y en caso de hacerlo, se dará por vencido el crédito otorgado.

En los conjuntos habitacionales existen graves problemas, como son la organización y convivencia entre los vecinos y el mantenimiento y administración de las viviendas y en lo cual el INFONAVIT no podrá participar, sino solamente asesorar. Además de las cuotas descontadas por las empresas para el pago de la vivienda y que varían de porcentaje, el trabajador debe aportar cuotas para el mantenimiento, el cual se efectúa por empresas particulares y casi nunca satisfactoriamente. Es un grave problema que todavía no se ha encontrado la forma de solucionar.

3. FOVISSSTE.

El marco jurídico que legitima la existencia del FOVISSSTE es, por una parte, el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y al no contar el FOVISSSTE con una ley propia queda incluido dentro de esta Ley del ISSSTE.

Los objetivos de este fondo y sus funciones, las encontramos en la Sección Primera del Capítulo VII de la Ley del ISSSTE y son: otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construir las, mejorar o redimir pasivos por estas causas; así como financiar viviendas nuevas para ser adquiridas por los trabajadores que atiende el FOVISSSTE, y son aquellos que prestan sus servicios en las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Poderes Judicial y Legislativo y los que pertenecen a organismos públicos que estén regidos por esta Ley, así como los trabajadores llamados "de confianza" de estas dependencias y organismos conforme a los estatutos sindicales. Cabe señalar que los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales quedan fuera de este fondo, salvo el caso de que existan convenios expresos entre sus autoridades y el FOVISSSTE, siendo éstos casos, excepcionales.

Los órganos directivos internos de este Fondo, son: La Junta Directiva y el Director General del ISSSTE, con 7 miembros. El Director es designado por el C. Presidente de la República, 3 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los otros 3, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; quienes deciden los planes financieros y las políticas que sobre Vivienda sigue el Fondo.

b) La Comisión Ejecutiva con 1 Vocal Ejecutivo nombrado por el Director General, 2 Vocales propuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos representantes de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, que es un órgano similar al Consejo de Administración del INFONAVIT, pero subordinado a los órganos superiores.

Los ingresos del FOVISSSTE provienen fundamentalmente de:

a) Las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores.

b) De las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Sabemos que han sido restringidas el número de plazas para que no ingrese personal nuevo a las Secretarías de Estado u otros organismos dependientes del Ejecutivo, o de los otros Poderes de la Unión.

Asimismo, que existe un gran desempleo a todos los niveles, y -- que los salarios que perciben la mayoría de estos trabajadores no han aumentado en la proporción que ha aumentado la inflación en nuestro -- país, por lo que, de igual manera, los ingresos del FOVISSSTE se ven -- mermados o no se incrementan lo suficiente para cumplir con sus obje-- tivos.

Los recursos del Fondo se destinan a planes y programas, inver-- siones propias, gastos de administración y operaciones que incluyen -- deudas contraídas.

Los programas principales del FOVISSSTE son similares a los del INFONAVIT, y comprenden:

- a) Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva; y,
- b) Programas de créditos individuales.

La adquisición de vivienda es por medio de un crédito que se asigna a los trabajadores que han sido preseleccionados por su Sindicato o las autoridades administrativas a las cuales pertenezcan. La lista de los pre-candidatos es enviada al FOVISSSTE para que se le aplique al trabajador una cédula socioeconómica y así calificar el grado de necesidad de recibir un crédito, de acuerdo con el criterio fijado por la Comisión Ejecutiva y la Junta Directiva coordinados con los Sindicatos. Esto, da un amplio margen a que los créditos se asignen de una manera discrecional a voluntad de los asignantes; y nunca se ha recurrido a sortear ante un Notario cuando existan 2 o más trabajadores en igualdad de derechos, por lo que creemos que sería conveniente el uso de computadoras para que la asignación de estos créditos sea mas objetiva, pues una vez que se ha constituido un depósito en favor de todos los trabajadores por las aportaciones al Fondo después de 6 meses de prestar sus servicios, todos tienen el mismo derecho a habitar una vivienda digna.

Una vez que un trabajador es favorecido con la asignación del crédito, el 40% del importe de los depósitos en su favor que se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido (artículo 106) continuando esta misma proporción sobre las aportaciones al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador durante el plazo de amortización y aún después.

Las cuotas sobre el monto crediticio no varían durante el plazo del crédito.

La tasa de interés es del 4% anual sobre saldos insolutos, lo que -- consideramos realmente un interés social para la adquisición de una vivienda. El plazo para pagarla no debe ser menor de 10 años, pudiendo otorgarse un plazo hasta de 20 años. .

Una vez cumplidos los requisitos y otorgarse los créditos, éstos que dan cubiertos por un seguro para caso de incapacidad parcial, total o permanentemente o en caso de fallecimiento. En caso de que el trabajador se separe del servicio público podrá optar por la aportación voluntaria, pagando - - quincenalmente el 5% del promedio de sus últimos ingresos.

La asignación de un crédito implica la asignación de una vivienda -- nueva y desde luego su adjudicación, entregándose al adjudicatario un certificado de posesión o de entrega de vivienda que es un acto previo a la - firma del contrato de compra-venta con reserva de dominio, mismo que como todo contrato, podrá ser rescindido por las causas que se especifican en - el propio contrato, como son el hecho de que el trabajador enajene o grave la vivienda antes de amortizar el crédito.

Los gastos que se originan por la escrituración en propiedad de la - vivienda, son cubiertos por partes iguales entre el trabajador y el Fondo, una vez que se ha amortizado el costo total, aunque ésto puede ser flexi-- ble.

Otro aspecto importante que cabe destacar en el uso de las viviendas adquiridas a través del ISSSTE, es que este no podrá encargarse de la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales construidos con sus recursos, asimismo, no deberá el Fondo sufragar los gastos correspon-- dientes a este renglón, pudiendo solamente asesorar a los adjudicatarios y efectuar el descuento correspondiente de su sueldo, para tales efectos; dicha cuota se incrementa en forma proporcional a los aumentos generales de-

salarios, lo que opinamos debería regularse, ya que llegará un momento en que se iguale o rebase el pago quincenal para la amortización del crédito y el pago de mantenimiento y administración del conjunto habitacional y el cual es generalmente insuficiente e inadecuado, ya que se contrata a compañías privadas e irresponsables o por medio de las Juntas de Vecinos que en la mayoría de los casos no participan activamente por la apatía e indiferencia del ciudadano común, sobre todo en las grandes urbes y muy especialmente en esta caótica Ciudad de México que es donde se localiza el mayor volumen de distribución de viviendas, consecuencia lógica de la concentración de empleados públicos.

El FOVISSSTE ha orientado sus acciones fundamentalmente a financiar y promover construcción de vivienda nueva, pero como también el Fondo ha resentido los efectos de la gravísima crisis que atraviesa nuestro país, pensamos que sería conveniente que se avocara a la realización de programas tendientes al aprovechamiento de terrenos que cuenten con una infraestructura y equipamiento urbano básico, lo que permitiría construir más viviendas. Asimismo, creemos que la construcción de conjuntos habitacionales debería hacerse a través de promociones internas de la Federación y no a través de promotores externos o privados, ya que así se aumenta notablemente el costo de las viviendas.

4. FIDEICOMISO FONDO DE HABITACIONES POPULARES.

El marco jurídico en que se fundamenta este Fideicomiso para Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario y Obras Públicas, actualmente denominado BANOBRAS, el acuerdo presidencial que autoriza la creación del Fideicomiso (1980), y el contrato mediante el cual se constituye el Fideicomiso, el 13 de mayo de 1981.

El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, es una institución del Gobierno Federal; su objetivo fundamental es otorgar créditos para vivienda al núcleo de población integrado por personas cuyas percepciones sean inferiores al equivalente de 5 veces el salario mínimo regional, sector que representa a un gran porcentaje de la población y en el que se ubican principalmente las personas no asalariadas.

La estructura orgánica del FONHAPO es la siguiente:

Cuenta con una Dirección General; una Coordinación técnica que asiste y apoya técnicamente a la Dirección General y coordina los programas y proyectos; Contraloría Interna; Gerencia de Planeación; Gerencia de Administración de Recursos Humanos; Gerencia Jurídica la cual planea, dirige y controla los asuntos legales del Fideicomiso y vigila que sus actividades se realicen dentro del marco jurídico establecido; Gerencia de Desarrollo Social; Gerencia de Desarrollo Inmobiliario; Gerencia de Operación de las actividades técnico-operativas y de gestión de las solicitudes, ejercicio y finiquitos de créditos en concordancia con los objetivos y políticas del Fondo; Gerencia de Finanzas, para mantener una situación financiera saludable y lograr la máxima seguridad y rendimiento de los recursos financieros del FONHAPO.

Con apoyo en estas Gerencias, funciona el FONHAPO para alcanzar sus objetivos. Los recursos financieros son obtenidos fundamentalmente de los recursos presupuestarios del Gobierno Federal y de los recursos captados por la Institución de Crédito; y aun cuando el instrumento básico del Fondo sea el financiero, comparte la responsabilidad del Sector Desarrollo Urbano, de apoyar en todos los aspectos que inciden en el déficit de viviendas.

El Fideicomiso pretende satisfacer sus objetivos gradualmente mediante una acción sostenida de financiamiento y construcción de vivienda. Sus acciones se distribuye en el territorio nacional tomando en cuenta los criterios señalados por el Plan Nacional de Desarrollo, así como los centros de población prioritarios, determinados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (65)

Asimismo, se considerarán, entre otras variables para la asignación de recursos: el tamaño de la población, las tasas de crecimiento de la misma, las necesidades de vivienda nueva y el grado de urbanización del Estado.

Para responder a estos imperativos, el FONHAPO, como organismo operativo del Sector Desarrollo Urbano, se basa en los siguientes programas:

a) Suelo para el Desarrollo Urbano, que implica la adquisición y comercialización de suelo para el desarrollo urbano con el fin de obtener recursos para habitaciones populares.

b) Lotes y servicios. Es decir, otorga un predio por familia con dotación de infraestructura comunal o por lote.

c) La Vivienda Progresiva. Como ya lo apuntamos, es la vivienda que-

(65) Información del Curso de Inducción impartido por FONHAPO, en de 1983.

se construye por etapas a partir de un pie de casa.

d) La vivienda mejorada.- Igualmente sabemos que es la vivienda exis
tente, pero se acondiciona para cumplir con un mínimo de bienestar, inclu-
yendo acciones de salubridad, ampliación, rehabilitación estructural y pro
tección jurídica.

e) La Vivienda Terminada.- Esta debe cumplir con un mínimo de bienes
tar de tipo familiar o multifamiliar en su caso.

Para cumplir con estos programas, se han establecido cinco líneas de
crédito, que son:

-Estudios y Proyectos. Realización de investigaciones, desarrollo de
métodos, tecnologías y modelos representativos de las obras a realizar in-
cluyendo aspectos arquitectónicos, de diseño urbano, de infraestructura y -
servicios financieros, sociales y jurídicos.

-Adquisición del suelo, con el fin de constituir reservas territoria
les para el desarrollo urbano y realizar en él programas de lotes y servi-
cios, así como de viviendas progresivas y terminadas; y garantizar la pose
sión del inmueble en las viviendas mejoradas.

-Urbanización.- Dotar comunalmente o por predio de las redes públi-
cas de infraestructura, como: agua potable, drenaje, energía eléctrica, --
alumbrado, pavimentación, guarniciones o banquetas; así como la adecuación
del terreno a ocupar como vivienda, en equipamiento.

-Edificación. En los programas de viviendas para la construcción de-
la estructura, y en su caso instalaciones y acabados de la vivienda o cons
trucción en las acciones de ampliación, rehabilitación estructural, mejora
miento, capacidad de resistir, así como condiciones higiénicas aceptables.

-El apoyo a la autoconstrucción. Es la última de las líneas de crédi
to establecidas, pero no por ello en orden de importancia. El apoyo a la -
autoconstrucción es la acción que se ha desarrollado últimamente y en la -

que se tiene mucho que hacer todavía. Este crédito se canaliza a los programas de lotes y servicios y a las viviendas progresivas y mejoradas, con el fin de que haya unidades de producción y/o comercialización de materiales de construcción, así como créditos revolventes; y para ello, es necesaria la organización, asesoría y capacitación al autoconstructor.

El mejoramiento de la vivienda realizado a través de la adquisición de materiales de construcción y del sistema de autoconstrucción, se efectúa cuando la tenencia de la tierra ha sido regularizada y más específicamente, para reemplazar a las viviendas provisionales de madera, cartón y materiales de desperdicios en lotes urbanizados que forman parte de los conjuntos habitacionales, siendo los habitantes de éstos las familias erradicadas de ciudades perdidas o vecindades a punto de derrumbarse.

El programa consiste en la venta de materiales de construcción más usuales, como cemento, varilla, tabique y pintura, los cuales pueden adquirirse mediante un crédito que se le otorga al adquirente, y una vez cubierto su monto, puede adquirir más materiales por igual cantidad (crédito revolvente), lo que va a depender de la capacidad y voluntad de cada beneficiario.

Los sujetos de crédito que atiende este Fondo, son principalmente personas pertenecientes al sector popular, que no tienen un trabajo fijo y que por lo tanto no pueden ser atendidos por otros organismos de vivienda; así como a personas afectadas por la construcción de obras públicas o a familias trasladadas como consecuencia de la erradicación de ciudades perdidas o donde se haya sufrido un siniestro.

No existen criterios de selección por sorteo o algún otro sistema imparcial para otorgar viviendas. Principalmente a los sujetos que se encuentran dentro del primer grupo, hasta donde tenemos conocimiento, la ma-

yoría de estos créditos para viviendas están destinados a trabajadores - - afiliados a las Confederaciones afiliadas al Partido Revolucionario Institucional, como son la C.N.O.P. y la C.N.T.

Los requisitos que se establecen para la asignación y adjudicación - de viviendas, es que se cuente con un ingreso familiar proveniente de una actividad que permita hacer frente a las cuotas exigidas para el pago del crédito, formar parte de una familia integrada, y no ser propietario de -- otra vivienda.

Los plazos de amortización son a 15 años con una tasa de 6% y 9%; -- las cuotas varían y su porcentaje es en relación con el salario mínimo.

Anteriormente la Dirección General de Habitaciones Populares -antece dente inmediato de este Fondo-, se encargaba de ejecutar y promover progra mas de habitación y fraccionamientos populares, proporcionando las vivien- das en propiedad pero gravadas por una hipoteca en favor de la institución de crédito que la financiaba, quedando gravada mediante un contrato de com pra-venta con reserva de dominio a favor del Banco y al cual se le hacían- los pagos. Durante el periodo de amortización de los créditos la propia -- Dirección se encargaba de la administración de los conjuntos habitaciona-- les.

Todo ésto era a precios realmente bajos, y por lo incosteable de es- tos programas, a la fecha su sucesor, el FONHAPD está realizando programas de construcción directa de viviendas, como lo podemos observar en sus cin- co programas señalados.

Los planes y programas, así como las líneas de crédito tienen una -- gran diferenciación en relación con los Organismos de Vivienda anotados an teriormente, principalmente con el propósito que se tiene de modificar la- tendencia tradicional de la dotación de viviendas a los amplios sectores -

populares con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo. Ello implica invertir sus recursos, contar con suelo urbano y accesible, mejorar las tecnologías de autoconstrucción, y abaratar el producto.

El FONHAPO es una entidad de la Administración Pública Federal que participa ampliamente en la solución de la problemática habitacional contribuyendo al desarrollo económico, social, regional y urbano. Recordemos que la solución habitacional, sólo se concibe con el concurso real y libre de la población de bajos ingresos.

Tomando en cuenta la política nacional de vivienda contemplada en la Ley Federal de la materia, creemos que el Fondo Nacional de Habitaciones Populares es una alternativa que permite incidir con fuerza en la problemática de la vivienda de interés social, que pretende ir permitiendo al mismo tiempo el establecimiento de las bases firmes para una acción sostenida de financiamiento y construcción, que vaya más allá del esfuerzo coyuntural.

5. Opinión.

La estructuración del Estado ha sido un factor definitivo para el desenvolvimiento integral de la personalidad humana. Este, actuando en nombre de la sociedad destaca la administración en relación con la adecuación de las distintas facetas que plantea la sociedad y las acciones que aplicadas racionalmente, dan por resultado una instrumentación positiva para alcanzar los fines que se ha impuesto, como son el bien común y la justicia tanto social como jurídica.

La capacidad organizativa es un elemento básico de la Administración pública.

El Doctor Andrés Serra Rojas nos dice: "La legislación administrativa tiene a su cargo, además de organizar las instituciones administrativas, precisar su funcionamiento y delimitar las relaciones con los particulares; y citando al Profesor F. Gazier continúa; Que no es de hoy el interés del hombre por estudiar las Instituciones que rigen a la colectividad en cuanto a su organización y funcionamiento, toda vez que éste es el común denominador de todo régimen político, es la condición necesaria para promover el desarrollo económico." (66)

Hacemos nuestra la idea anteriormente señalada, después del análisis de los organismos encargados de la Vivienda, quienes tienen su propia estructuración, sus planes y programas de acción de desarrollo para lograr sus objetivos; los cuales creemos deben coordinarse marginando prejuicios, clases sociales e inclinaciones ideológicas así como compaginar sus actividades con los intereses de los particulares para que haya - -

(66) Panorama de la Administración Pública Mexicana, Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Ed. UNAM, 1972, pp. 307-55

una coexistencia armónica y progresivo desarrollo.

Georges Ripest apuntó que, el Estado hace su aparición intervencionista porque estima que los intereses de la colectividad no pueden quedar subordinados al interés de la iniciativa privada. (67)

El Estado invade la esfera de los negocios para abrir una nueva relación de Coordinación, que es la que configura al Estado Administrador.

La moderna conceptualización de la Administración Pública tiene como objetivo, planificar con los datos actuales los problemas a resolver; de preveer a tiempo su evolución y concientizar a los administrados, a quienes afectan las disposiciones. En este sentido, el Doctor Serra Rojas sostiene "que en las medidas que se extiende el progreso técnico y la necesidad insoslayable del planteamiento y resolución de los problemas que atrae aparejada la complejidad de la vida social, se han creado nuevas Instituciones reguladas por el derecho, y, por consiguiente actividades administrativas no jurídicas, que forman hoy el arte y la ciencia de la administración en notable desarrollo". (68)

Una vez más la certera palabra del Maestro Serra Rojas nos sirve de apoyo en nuestro planteamiento de ser necesaria la coordinación de todos los organismos proveedores de vivienda, para que se opere la síntesis necesaria de éstos, con vistas a llegar a decisiones importantes que repercutirán en los sectores sociales mas necesitados.

El autor citado afirma: "La función administrativa, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el-

(67) Helguera, Enrique.-"El Estado Empresario". Revista de la Facultad de Derecho. UNAM, Tomo XI, Núm. 41, pág.262, 1961.

(68) Panorama de la Administración Pública Mexicana. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. F.C.E., UNAM, 1972, pág. 310

orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en su relación con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de control".

De lo anterior desprendemos que el Poder Ejecutivo desenvuelve su actividad a través de los órganos que lo integran, mediante su función administrativa y por actos encaminados a satisfacer las necesidades que dicta el interés público.

Entre los principales servicios públicos administrativos y económicos de la administración pública federal, se encuentra la Vivienda. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asigna a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la facultad de formular y ejecutar una política de vivienda en el país.

La administración pública ha integrado, a través de la descentralización, un sistema que ofrece viviendas construidas por los propios organismos paraestatales, o bien un financiamiento que les permita obtener créditos para comprar, construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones.

Las tareas de la administración pública y la complejidad de su organización, exige una planeación integral de la actividad administrativa. El desarrollo social, económico y la ordenación territorial también inciden en esta actividad; y para su desempeño existen como instrumentos jurídicos, los planes a través de los cuales el Estado actualiza su función como planeador y director del desarrollo.

La exposición de motivos de la propia ley de la Administración Pú-

blica Federal -según se dice-, ajustó el aparato administrativo para - - evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras. La misma ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, regula - conjuntamente tanto a la administración centralizada como a la parastatal, detallando los órganos y entidades que componen una y otra.

Las Secretarías son órganos administrativos cuya existencia prevee expresamente la Constitución; y la ley en cuestión fija enumerativamente la competencia de cada una de ellas; ejerciéndola por acuerdo del Presidente de la República, ya que las Secretarías carecen de personalidad jurídica propia.

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autoriza la creación en cada Secretaría, de órganos desconcentrados con facultades decisorias específicas para ejercerlas en un ámbito territorial determinado.

Nos preguntamos, ¿Porqué en materia de Vivienda la actividad administrativa se desempeña a través del sector central, del sector descentralizado (organismos públicos descentralizados y fideicomisos), toda vez que la forma primordial de la organización administrativa federal es la central?

La estrategia gubernamental en los últimos años, ha sido impulsar la creación de organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos, desarrollando una compleja legislación ordinaria que admite la existencia administrativa de las entidades descentralizadas y las somete a la vigilancia del poder central; como es la ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un organismo descentralizado es "una institución creada por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio". (69) y sus características -- son:

1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos - o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, - subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Fe- deral, o con el rendimiento de un impuesto específico; y,

11. Que su objetivo o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la- investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de -- recursos para fines de asistencia o seguridad social.

"Los fideicomisos públicos son aquellos que crea la Secretaría de Ha- cienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración - pública centralizada". (70)

El Decreto que regula estos fideicomisos (de 27 de febrero de 1979) establece la mecánica de creación. El Ejecutivo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autoriza el fideicomiso estableciendo sus- objetivos y características generales: La Secretaría de Hacienda y Crédi- to Público como fideicomitente, fijando sus fines, condiciones y términos de acuerdo a la propia autorización; y establecerá los derechos y accio- nes que deba ejercitar el fiduciario sobre los bienes fideicometidos, así como las acciones y limitaciones del fideicomitente, como también las fa- cultades del Comité Técnico y la distribución de fondos.

(69) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1983, art. 3o.

(70) Ibidem.

La Fiduciaria es la responsable del cumplimiento de los fines del fideicomiso, la vigilancia de ésta, se ejerce a través de auditorías y por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La amplia gama de entidades descentralizadas, se caracterizan por la relativa autonomía con la que operan. La legislación ha establecido un complejo sistema de tutela a cargo del poder central que incide sobre diversos renglones: presupuestal, patrimonial, de obras y operativo a través de diversas leyes; pero no en materia de vivienda.

La reciente Ley Federal de Vivienda en su artículo 14 estipula que las entidades de la Administración Pública Federal sectorizadas bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, deberán presentarle para su autorización sus programas institucionales; y dicha Secretaría dictaminará sobre estos programas y los remitirá a la Secretaría de Programación y Presupuesto para efectos de aprobación en los casos de su competencia y para que los considere en el proceso de presupuestación.

Observamos que el control en todos los sectores, es meramente presupuestal. La legislación ha sido insuficiente para integrar mecanismos globales de control con los que efectivamente se beneficie a la sociedad.

En base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el coordinador de cada sector está facultado para planear, coordinar y evaluar la operación y el gasto de las entidades agrupadas en su sector, vigilar el cumplimiento de presupuestos por programa y uso de recursos provenientes de financiamientos, así como revisar las instalaciones y sistemas; pudiendo además, proponer al Ejecutivo Federal cambios en la estructura, programación y organización de las entidades respectivas, así como su fusión, disolución o liquidación.

Ahora, es necesario que la Secretaría del ramo, cumpla con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública, y que al ejercer -cer sus funciones cumpla realmente con las acciones administrativas y -que coordine las políticas de vivienda. Es la oportunidad de justificar su existencia, ya que hasta ahora solamente ha habido buenos deseos y -pocas acciones definitivas para satisfacer las necesidades de vivienda de los estratos medios, para empleados federales, trabajadores asalariados organizados y en algunos casos, para los sectores de bajos ingresos. Los Institutos locales de Vivienda atienden a estos sectores que han --permanecido tradicionalmente marginados de los programas de vivienda.--

Estos Institutos Locales de Vivienda, son organismos públicos descentralizados del Gobierno Estatal, pero existe una multiplicidad de --organismos cuya coordinación es insuficiente. Recordemos que dispersión sin coordinación es trabajo estéril. Dispersión, pero coordinada, es --aprovechar al máximo todos los esfuerzos.

Los objetivos de las instituciones que hemos analizado no se han -cumplido integralmente. Es necesario definir el ¿Por qué? de su inefi--cacia y, en su caso, que se abroguen, siendo la propia Secretaría a tra--vés de organismos descentralizados, la que redoble esfuerzos para ha--cer llegar a todos los habitantes el disfrute de su derecho a una vi---vienda.

En todas las entidades y municipios del país, es necesario fortale--cer el Federalismo de una manera real y eficaz.

El instrumento jurídico con el que se contaría, es la Ley General de Vivienda propuesta en capítulos anteriores, reglamentaria del artícu--lo 4o. constitucional, y en su caso con el reglamento respectivo de es--ta ley, el cual definiría y unificaría criterios, proyectando unidad en

las acciones, toda vez que la dispersión en las acciones ha hecho más -
lejanas las posibilidades de satisfacer el derecho a disfrutar de una -
vivienda decente.

Este derecho debe mantenerse al margen de las ideologías. Estructur-
turar políticas de Vivienda dentro de las cuales no sólo los simpatizan-
tes de los dirigentes en el poder puedan satisfacer este derecho.

Con esta propuesta, se desvanecería la maraña administrativa y se-
fortalecería la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, unifican-
do los esfuerzos para lograr las metas propuestas.

CAPITULO VII

PROGRAMA DE VIVIENDA DE ACCION INMEDIATA Y MEDIATA.1. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Según se informó en un desplegado publicado en los principales periódicos el 27 de abril de 1983, por instrucciones del Presidente de la República y conforme a los lineamientos del Programa de Reorganización económica, cuyo propósito es hacer frente a la crisis procurando a la vez combatir sus causas estructurales y defender el nivel de vida de las mayorías, el empleo y la planta productiva del país, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha puesto en marcha un programa adicional de vivienda, encaminado a beneficiar de inmediato a la clase trabajadora del país.

Al cristalizar en la creación de la Subsecretaría de la Vivienda la decisión del Gobierno, de dar una respuesta efectiva a los problemas habitacionales del país, la sociedad mexicana dispone ahora de una instancia normativa y coordinadora de los esfuerzos que se realizan para dotar a sus integrantes de una morada digna.

El objetivo de este programa es el de iniciar una serie de acciones dirigidas a dar una solución de fondo al problema de la vivienda, con base en la ordenación de la población y regularización del desarrollo urbano, para de esta manera, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

La acción concertada de diversas instancias de nivel federal, estatal y municipal permitirá, a través de este programa, poner a disposición de la clase trabajadora lotes, asistencia técnica, materiales de construcción y recursos financieros para empezar a resolver de manera realista el

problema habitacional.

1.1. El contenido de este Programa, es el siguiente:

RESERVAS TERRITORIALES.

Una de las prioridades cuya atención asegura la viabilidad -- del país en los próximos años, consistente en la ordenación de la población sobre el territorio, a través de la conformación de reservas territoriales y de áreas de uso inmediato, que hagan posible la realización de planes de desarrollo urbano y de regulación del crecimiento de los centros de población. La política en materia de reservas territoriales se orienta a sustraer de la especulación comercial las extensiones que sean necesarias para disponer de tierra barata para la construcción de vivienda en los sitios -- donde pueda dotárseles de servicios regulares. Actualmente se ha concluido el 44% de los planes de desarrollo urbano de las 360 localidades de más de 20 mil habitantes, y el resto se encuentra en proceso de elaboración.

1.2. RESERVAS DE PROPIEDAD FEDERAL.

A la fecha se tienen identificadas 14,797 hectáreas de propiedad federal, de las cuales la SEDUE está poniendo a disposición de las dependencias y entidades que lo soliciten, 3 mil hectáreas distribuidas en el territorio nacional, principalmente en los Estados de México, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Michoacán y Tamaulipas.

La disposición de esas hectáreas, propiedad de la Federación, permitirá realizar 100 mil acciones de vivienda para albergar una población del orden de 600 mil habitantes.

1.3. COMITES ESTATALES DE RESERVAS TERRITORIALES.

Adicionalmente a las reservas anteriores, para impulsar la vivienda se dispondrá de las reservas existentes en las entidades federativas. Para este objeto, el Gobierno Federal representado por la SEDUE y la Secretaría de la Reforma Agraria, ha iniciado la suscripción de convenios para la integración de Comités Estatales de Recursos Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regulación de la Tenencia de la Tierra, con los Estados de México, Tlaxcala, Guerrero, Sonora y Oaxaca. Con el mismo propósito se tiene previsto celebrar en corto plazo convenios similares con los demás Estados de la República.

A lo anterior se adicionarán 2,745 hectáreas que fueron transferidas a los gobiernos estatales al liquidarse el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), superficie con la que se beneficiarán alrededor de 540 mil habitantes, mediante la realización de 90 mil acciones de vivienda en 54 reservas, ubicadas en 37 ciudades pertenecientes a 27 entidades federativas.

A través de la cooperación del Gobierno Federal con los Estados para la atención del problema habitacional, habrá de impulsarse de manera importante la descentralización de la vida nacional, mediante programas estatales coordinados que contemplen la transferencia de recursos del Convenio Unico de Desarrollo: Paquetes financieros, traspaso de tierra agilización de trámites, coordinación fiscal y asistencia técnica.

2. APOYO EMERGENTE A LA VIVIENDA Y EL EMPLEO.

2.1. Programa Extraordinario de Vivienda.

Adicionalmente a los programas normales de vivienda que se en--

cuentran en operación, durante el presente año se realizarán nuevas acciones de vivienda para beneficio de la clase trabajadora.

El fondo de Habitaciones Populares ha recibido instrucciones de -- promover de manera inmediata programas de autoconstrucción hasta por un monto de 1,200 millones de pesos, incluidos en la reserva aprobada por el Congreso de la Unión para el Programa de Emergencia del Empleo, a -- los cuales se adicionan 300 millones de pesos para el financiamiento de paquetes de materiales orientados a proveer de insumos baratos la construcción de vivienda para trabajadores.

Dichas acciones generarán alrededor de 3,400 plazas de trabajo, -- tanto directas como indirectas, y se promoverán en las entidades que -- a continuación se mencionan: Distrito Federal, Estados de México, Nuevo León, Puebla, Coahuila, Chihuahua y Tabasco, así como en otros no atendidos por programas normales de vivienda.

2.2. MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA.

Como parte del programa de mejoramiento de la vivienda en apoyo mayoritario del sector obrero emprendido por el Gobierno Federal, están -- por iniciarse acciones en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, -- que beneficiarán a más de 5 mil familias, mediante una inversión de mil millones de pesos por parte del FONDO DE LA VIVIENDA, INFONAVIT y FONDO DE HABITACIONES POPULARES, en proporción a sus disponibilidades. Este -- programa se ampliará posteriormente hasta cubrir el mejoramiento de 20- mil viviendas.

2.3. PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDA OBRERA EN EL DISTRITO FEDERAL Y PROGRAMA- PILOTO EN LOS ESTADOS.

En adición a la inversión con monto de 1,200 millones de pesos des

tinados a la construcción de Vivienda en el Distrito Federal, se transferirán 1,500 millones de pesos para la construcción de 20 conjuntos habitacionales para arrendamiento, ubicados en las zonas industriales de la ciudad. Las viviendas se entregarán a familias del sector obrero con mayores necesidades relativas y bajos ingresos, y los montos de alquiler se ajustarán a la capacidad de pago de los arrendatarios, estableciéndose en todos los casos la opción a compra de las viviendas en beneficio de sus inquilinos.

En forma similar, se encuentra en estudio el desarrollo de programas piloto que beneficien al sector obrero en las entidades federativas.

2.4. PROGRAMAS NORMALES DE VIVIENDA.

Los programas a que se refieren los puntos anteriores, han sido acordados por el Presidente de la República en adición de los programas normales previamente autorizados para ser llevados a cabo por el sector de desarrollo urbano y ecología, con una inversión sin precedentes, que asciende a la cantidad de 140 mil millones de pesos.

Dicha inversión será realizada mediante recursos del INFONAVIT, -- FOVI-Programa Financiero de Vivienda, FOVISSSTE y el Fondo de Habitaciones Populares, que en conjunto hará factible la generación de más de -- 160 mil acciones de vivienda en todo el país, para beneficio de aproximadamente 900 mil personas.

Se dará preferencia a las localidades calificadas como prioritarias desde el punto de vista de desarrollo urbano e industrial y de población con mayor necesidad relativa.

La derrama de este monto tan importante de recursos a la vivienda en un año particularmente difícil para el conjunto de la economía nacio

nal, originará beneficios importantes, pues se apoyará la demanda de los distintos sectores involucrados y, muy particularmente, al sector de la construcción, el cual produce un efecto generador de empleos de gran intensidad que, en el momento actual, se convierte en un factor estratégico del desarrollo económico y social.

Durante el presente año, los empleos tanto directos como indirectos, que están generando los programas normales mencionados, ascenderán a cerca de 400 mil plazas.

3. REFORMAS LEGALES.

Con base en la Consulta Popular desarrollada durante la Campaña -- Presidencial y el Foro de Desarrollo Urbano y Vivienda recientemente -- concluído, el Presidente de la República ha girado instrucciones a la SEDUE para proyectar diversas reformas legales con un amplio apoyo de consulta directa con los sectores de la sociedad involucrados que en breve, habrá de ponerse en marcha y que permitirán promover un conjunto homogéneo de iniciativas ante el H. Congreso de la Unión y los Congresos locales, en materia de reservas territoriales y vivienda.

Los propósitos perseguidos en cuanto a las reservas territoriales, consisten en:

- a) Facilitar la constitución de reservas territoriales para desarrollo de programas de interés social.
- b) Regular el aprovechamiento del suelo en apoyo a planes y programas de desarrollo urbano.
- c) Sustraer a la tierra de la especulación comercial, mediante la emisión de declaratorias de usos, destinos y reservas de tierra que permitirán, además, la captación de la plusvalía en favor de la sociedad.

Respecto de la vivienda, las reformas legales tienen el propósito de:

- a) Reglamentar la garantía del artículo 4o. constitucional relativo al Derecho a la Vivienda, a fin de articular los mecanismos legales e institucionales en una política nacional integral.
- b) Fomentar las sociedades cooperativas de vivienda y materiales.
- c) Preservar la vivienda de interés social a través de la institución del patrimonio familiar.
- d) Establecer normas equitativas para la regulación del arrendamiento; y,
- e) Agilizar y reducir los trámites para la construcción de viviendas.

Los instrumentos que normen los aspectos anteriores, deberán articularse y hacerse congruentes con las políticas sociales, económicas y ambientales del país, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y coadyuvar a la descentralización de la vida nacional - mediante el fortalecimiento de los Estados y Municipios.

4. MODIFICACIONES AL MECANISMO DE PAGOS DE LOS CREDITOS PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

Con el objeto de lograr, en términos de mayor equidad, la amortización de los créditos concedidos por el sistema bancario a los adquirentes de la vivienda de interés social, el Banco de México establecerá un nuevo mecanismo orientado a dicho propósito que, básicamente consiste en:

- a) Asegurar el uso intensivo de los recursos disponibles del sistema bancario que, en el presente año, incluyendo las disponibilidades del FOVI/Programa Financiero de Vivienda, ascienden a la cantidad de -

dad de 55 mil millones de pesos aproximadamente.

b) Distribuir uniformemente en el tiempo los costos de los créditos, para evitar que graviten excesivamente sobre el salario en las etapas iniciales del financiamiento.

c) Aumentar la cobertura de población para los tres tipos existentes de vivienda considerados de interés social, a cuyo efecto se reducirán las proporciones actualmente exigibles en cuanto al salario. Esto último hará accesible el crédito a la población de ingresos equivalentes a dos veces el salario mínimo, que a la fecha se encuentra desplazada del beneficio del crédito."

En un sentido amplio, consideramos que este Programa tiene propósitos definidos y contundentes para solucionar un problema tan complejo como es el de la Vivienda en México. Sus planteamientos coinciden en gran parte con los puntos de vista sostenidos a lo largo de este trabajo; pero aún viniendo del Poder Ejecutivo esta iniciativa, consideramos que es perfectible en algunas disposiciones, como la que establece que para impulsar la vivienda se dispondrá de las reservas existentes en las entidades federativas; pues la SEDUE no tiene facultades para determinar los usos del suelo.

Para sustraer la tierra de la especulación comercial se habla de emitir declaratorias de usos, destinos y reservas territoriales, lo que sería repetitivo, pues éstas ya existen y además, como lo apuntamos, es suficiente con las declaratorias de destinos del suelo.

En cuanto al apoyo emergente a la Vivienda y generación de empleo, se refiere a las acciones de vivienda para trabajadores. Definitivamente es un derecho que tienen los trabajadores, pero no aclara quiénes son "los trabajadores", y el derecho a la vivienda, es para todos los mexicanos. Afirmamos que las acciones de vivienda tienen que ser integra-

les, por lo que sería mejor hablar de la colectividad y no sólo de "los -- trabajadores".

De igual manera, criticamos una vez más todas las acciones tendien-- tes a crear habitaciones para arrendamiento, ya que ello implica una limi-- tación al derecho de poseer una vivienda.

Uno de los principales propósitos del Programa, es dar conveniente - uso a los lotes baldíos mediante una pinza fiscal, es decir, obligar a los grandes detentadores de baldíos a venderlos o a construir; así como estimu-- lar la participación privada en la que el gobierno se interesa, para cons-- truir viviendas de interés social.

Recordemos que los programas a corto plazo no sólo se refieren al -- año en curso o al siguiente, en realidad no sólo se está decidiendo éso, - se están decidiendo los años por venir: "Para 1984 se sustraerá por medio de la política habitacional del Departamento del Distrito Federal, la espe-- culación del suelo urbano, se iniciará la regeneración de las zonas pobla-- das que carezcan de servicios; se buscará aumentar el promedio que ahora - es de 1.5 niveles por vivienda, y la autoconstrucción pasará a ser parte - de la lucha oficial para que todos los capitalinos cuenten con casa digna" (72)

Para alcanzar sus objetivos, el gobierno de la ciudad firmará conve-- nios con las distintas instituciones sectoriales; para que todos sus pla-- nes habitacionales sean coherentes, y ésto se llevará a cabo a través de - otro nuevo organismo que se creará: "Comisión Coordinadora de Programas --

(72) Arq. Raúl Octavio Mariscal, Director de Vivienda del Departamento del D. F.- "El Universal", 1a. Sección, Martes 6 de diciembre de 1983.

Regionales de Vivienda"

Se proyecta la adquisición de reservas territoriales para futuras - - autoedificaciones e impulsar el desarrollo integral de infraestructura básica, fomentando el desarrollo de tecnologías propias de la región y aprovechando los recursos materiales disponibles en la zona, estableciendo una -- interdependencia entre los diversos sectores de la construcción y del cré-- dito.

A pesar de las condiciones del país y de la incredulidad, la falta de confianza de sus habitantes, no faltan los buenos propósitos, como siempre. "No se permitirá la construcción de nuevos fraccionamientos", anuncia el -- Regente de la Ciudad. "En el D. F. no se construirá ningún nuevo fracciona-- miento, porque el Gobierno de la Ciudad carece de recursos para ampliar la -- cobertura de servicios fundamentales. Ya es tiempo que los asentamientos -- humanos se normen en su creación y funcionamiento, de acuerdo con las le-- yes, decisión que se ha tomado en esta administración. La política del Go-- bierno de la Ciudad es impedir que se trabaje en obras costosas, en grandes predios con pocos ocupantes, sino que los beneficiados sean los grandes nú-- cleos de población. Se considera la regulación de asentamientos ilegales, -- como un objetivo a corto plazo de acuerdo a las posibilidades de dotación -- de servicios". (73)

Consideramos que la capacidad de respuesta del gobierno ciudadano a -- este grave problema, ve mermada su eficacia por una limitante financiera -- y programática y por la enorme dimensión de la problemática ciudadana misma.

(73) Caraveo Agüero, Director de Planificación del Departamento del D. F., Declaración a "El Universal", miércoles 10. de febrero de 1984, 1a. - Sección.

"PROGRAMA DE VIVIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

La tarea específica encomendada por el Poder Legislativo, dió pie a que el Departamento del Distrito Federal formulara políticas, estrategias y programas de vivienda de conformidad con los marcos de referencia institucional señalados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y por su propio Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, así como integrar los mecanismos institucionales operativos para llevarlos a cabo.

Para tal fin se designó a la Dirección General de Planificación la responsabilidad de la realización de este programa, creando a su vez dentro de ella, la Subdirección de Vivienda.

1. ACCIONES INMEDIATAS DEL PROGRAMA.

El Departamento del Distrito Federal enfoca su atención de manera inmediata a las siguientes tareas:

1.1. Definición de una política de vivienda acorde al desarrollo urbano del Distrito Federal y del Valle de México dentro del Programa Inmediato de Reordenación Económica aprobado por el Presidente de la República. Considerando para ello a la Vivienda como un importante instrumento de justicia social, conlleva incorporar los resultados de la Consulta Popular en la planeación del programa, en respuesta a la realidad socioeconómica y cultural de la misma población.

Esto implicará reformas e iniciativas legislativas en materia de vivienda para promoverla y regularla. Se promoverán tres iniciativas del Ejecutivo Federal, la primera sobre una ley de vivienda de interés social y entorno urbano. La segunda, sobre modificaciones a la Ley de Desarrollo Urba

no del Distrito Federal, en relación a necesidades específicas de la vivienda. La tercera, sobre modificaciones a la Ley de Hacienda del Distrito Federal para impulsar y adecuar los mecanismos fiscales necesarios a su desarrollo y control.

1.2. Integrar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la coordinación regional de programas de vivienda que junto con el gobierno del Estado de México, reúna a los organismos y sectores que realicen vivienda dentro del Valle de México, como son el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVI y el Fondo para las Habitaciones Populares. Así se dará congruencia a las normas, planeación, recursos financieros y acciones programáticas dentro de un programa común y único de vivienda.

1.3. La formulación y ejecución del programa de vivienda para 1983 para el Distrito Federal dirigido éste a los estratos socioeconómicos de menos ingresos.

II. PROPOSITOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA.

El problema central de la vivienda en la ciudad de México consiste en que gran número de ellas acusan graves condiciones de precariedad, hacinamiento e insalubridad, así como la falta de servicios urbanos básicos de las zonas periféricas y ciudades perdidas dentro del área urbana. A lo anterior se suman el deterioro físico, elevadas rentas y presiones de desahucio en las vecindades del centro de la ciudad.

Esto hace necesaria la realización de un programa que responda a estos problemas, bajo un marco de recuperación financiera ajustada a la capacidad de crédito del ingreso familiar de -

la población mayoritaria de esta ciudad. Dicho programa, en lo relativo a sus alcances y atención a la demanda de vivienda actual y esperada se establece conforme a las siguientes acciones.

Acciones de Urbanización.

Estas acciones consisten en la realización de infraestructura básica en redes de agua potable, alcantarillado, accesos de terracería, guarniciones y áreas públicas para el equipamiento social.

Acciones de Mejoramiento de Vivienda.

Estas acciones se llevarán a cabo donde ya existe un uso, distribución y tenencia del suelo regularizado o calificado como adecuado. Se mejorarán las condiciones constructivas de muros y techos y se ampliarán las viviendas mediante la dotación de baño, cocina y lugares para comer y dormir.

Pie de Casa.

Estas acciones producirán unidades completas como inicio de vivienda progresiva, consistirán en una estructura básica, baño, cocina, dormitorio y un área de comer con posibilidad de transformarse en área adicional para dormir.

Las acciones anteriores se realizarán por procedimientos de autoconstrucción. El Departamento del Distrito Federal proporcionará la asesoría y dirección técnica, diferentes prototipos de vivienda, peritos gratuitos de construcción para la responsiva y las licencias y permisos correspondientes. Asimismo, se reducirán drásticamente, en tiempo y costo, los trámites para obtención de estos permisos. Se establecerán parques de materiales de

construcción en apoyo a estas acciones, dentro de un crédito cuyo pago representará el 20% del ingreso familiar hasta dos veces el salario mínimo.

Vivienda terminada Vertical.

Estas acciones, cuyo número será inferior a las anteriores, se llevarán a cabo como complemento a un objetivo de saturación urbana que optimice la utilización de predios al interior de las zonas centrales de la ciudad.

Para todos los casos, el Departamento del Distrito Federal ha formulado una estructura financiera de operación y recuperación de los créditos con amortizaciones de capital crecientes y aplicación de tasas de interés diferenciadas. Este programa propiciará la creación de un mecanismo financiero de vivienda para la población de menos ingresos.

III. ACCIONES DE VIVIENDA PARA 1983 DENTRO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTALES NORMALES.

\$1,000,000,000.00 autorizados en la Ley de Egresos del Departamento del Distrito Federal, para 1983.

IV. PROGRAMA ESPECIAL DE VIVIENDA OBRERA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En adición al programa de recursos presupuestales aprobados por la Ley de Egresos, se realizará un programa de vivienda terminada vertical también dentro del objetivo de saturación urbana indicado. Este programa especial consiste en la realización de 1,312 viviendas que se entregarán a familias del sector obrero con mayor necesidad relativa y bajos ingresos, destinando para ello 1,500 millones de pesos.

Las modalidades de este tipo de vivienda serán de arrendamiento con opción a compra, a través de un sistema de pagos que se ajuste a la capacidad de crédito de los beneficiarios, de tal manera que las rentas y pagos no graviten excesivamente sobre el ingreso familiar.

V. RESERVAS TERRITORIALES.

Es innegable la importancia que tiene para el desarrollo urbano la regulación del uso y destino del suelo urbano y considerando que el suelo es un insumo fundamental de la vivienda, es necesario establecer las políticas y normas adecuadas para su manejo. El Estado debe utilizar plenamente los instrumentos con que cuenta, y desarrollar los necesarios para evitar la especulación del suelo urbano y la consecuente subutilización de la infraestructura y los servicios públicos.

Por ello es necesario sustraer reservas territoriales de manera creciente, de los mecanismos libres del mercado e incluso de los procesos que al margen de la legalidad promueven su ocupación para inducir un patrón racional de desarrollo urbano, y dar sustento a una política de vivienda popular.

Así, la solución reiterada ha sido la de constituir reservas territoriales donde el gobierno, a su nivel adecuado, pueda proporcionar la urbanización indispensable y ofrecer a costos al alcance de los sectores de menos ingresos los terrenos correspondientes para apoyar el proceso de autoconstrucción.

Se cuenta de manera inmediata con una reserva territorial propiedad del Departamento del Distrito Federal con posibilidades de utilización para vivienda, de aproximadamente 330 hectáreas distribuidas en diferentes delegaciones.

VI. COORDINACION REGIONAL DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL VALLE DE MEXICO.

El Departamento de Distrito Federal en coordinación con la Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha formulado un programa de trabajo que comprende acciones concertadas entre los distintos organismos que realizan vivienda dentro de la ciudad; el cual deberá ampliar mediante la concertación correspondiente con el gobierno del Estado de México para lograr en el presente año los siguientes resultados:

- 1o. Un sistema de información para la programación y evaluación en materia de vivienda, común a todos los organismos y entidades participantes.
- 2o. Formulación de Políticas, lineamientos y normas para la vivienda y su entorno urbano dentro del Valle de México.
- 3o. Formulación de los programas de vivienda divididos en:
 - 3.1. Programa regional de vivienda 1984.
 - 3.2. Programa regional de vivienda 1984-1988.
 - 3.3. Programa para el área central de la ciudad 1984-1988.
- 4o. Integración de programas institucionales 1984-1988.
- 5o. Estudios e investigaciones específicas para la región.
- 6o. Políticas y estrategias para la desconcentración poblacional del Valle de México dentro del marco de las estrategias nacionales".

29 de abril de 1983.

Una vez más reiteramos que el problema de la Vivienda en México es algo tan complejo que para poder solucionarlo, es necesario implantar soluciones audaces, ambiciosas y decididas dentro de un marco jurídico -- adecuado y justo.

En todos los planes y programas para un apropiado desarrollo urbano y asentamientos regulares en los cuales se encuadra la construcción de viviendas, no se han obtenido resultados satisfactorios por muy diversas causas, como son: La falta de voluntad política, el burocratismo, la -- corrupción y agregado a ésto, la muy grave crisis económica.

Ante este marco de referencia de acciones inmediatas para solucionar la problemática habitacional en México, que el Gobierno Federal -- y el Departamento del Distrito Federal soñaron, ahora tenemos el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, publicado el jueves 23 de Febrero de 1984, suscrito por el C. Presidente de la República, Licenciado Miguel De la Madrid Hurtado, quien manifiesta que: "La vivienda es un -- mínimo de bienestar que condiciona a los demás: La alimentación, la salud y la educación. Es un aspecto clave del desarrollo social y, por tanto, debemos ratificar explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos. Ese es el espíritu de la Constitución".

Este es un programa sectorial del Gobierno Federal que se llevará a cabo por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el que podemos observar que algunas de las acciones pretendidas en los programas anteriores, se llevaron a cabo; otras, están en vías de ejecutarse, y algunas más... nunca se realizarán. Aunque debe reconocerse que por ser éste un Programa pensado a mediano plazo, puede ser factible.

3. PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA.

Objetivos.

Los objetivos para el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, son: Apoyar prioritariamente la vivienda popular progresiva; el aliento a la producción de sus insumos y a la construcción comunitaria y cooperativista; el aumento de la cobertura social de las inversiones públicas en vivienda; la mayor accesibilidad social a la vivienda y la mejora substancial en la condición y calidad de vida de la población de escasos recursos.

Estrategia.

El programa obedece a la estrategia integral de vivienda conformada por la acción pública directa y la acción popular concertada. La primera se relaciona con la reordenación económica y la segunda con el cambio estructural.

Las principales líneas de acción en que se convierte la estrategia integral de vivienda, tiende a sustraer el suelo urbano de la especulación, mediante la constitución de reservas y la oferta pública de tierra para vivienda de interés social. A fomentar la autoconstrucción y el establecimiento de parques de materiales, mediante la participación comunitaria de cooperativistas. A desarrollar tecnologías de construcción, social y regionalmente adecuadas. A reformar y constituir nuevos sistemas y mecanismos de financiamiento, que consideren la ampliación de la cobertura social y la canalización de mayores recursos, mejorando su asignación territorial. A otorgar -- a la población de escasos recursos, que representa el 70% de la población -- del país y que no tiene acceso a ninguna fuente de financiamiento para la vivienda, preferencia en el destino de las inversiones y a reforzar la función coordinadora de la autoridad central, respecto a la gestión de los organismos públicos y las entidades del sector de vivienda. Todo ello significa ajustar los programas de vivienda a la demanda real de la población, in-

crementando las acciones dirigidas a los grupos de menores ingresos, que son la mayoría. Nunca antes oferta y demanda han tenido un propósito tan franco de conciliación.

Metas.

Para 1984 las dependencias, entidades y organismos públicos de vivienda han programado una inversión de \$257,300 millones que representan cerca del 1% del producto interno bruto. Con esos recursos se generarán 329,000 empleos (46,200 más que en 1983), se realizarán 185,264 acciones de vivienda, de las cuales la mitad corresponden a vivienda terminada y se beneficiará a más de un millón de personas en todo el territorio nacional.

El Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda destinará una inversión adicional de \$100,000 millones con lo que se crearán 105,000 empleos más y se llevarán a cabo alrededor de 85,000 acciones de vivienda, en favor de casi medio millón de personas. La asignación de los recursos se orientará hacia la vivienda progresiva y el mejoramiento de la vivienda dedicándose sólo el 28% a la vivienda terminada, una parte de la cual corresponderá a vivienda en arrendamiento, la que se apoyará para la población de escasos recursos en localidades seleccionadas. Al efecto el Estado ofrecerá tierra para la vivienda de su reserva territorial en aquellos sitios donde la disponibilidad permita cumplir con la política regional de vivienda.

Sumados el programa autorizado de vivienda y los recursos adicionales del programa estratégico, el presente año será posible satisfacer, por primera vez por conducto del sector público, más del 50% de la demanda habitacional del país en 1984, configurándose así el programa más ambicioso en la historia de la nación. Con ello, se inicia el escalonamiento de acciones que en el mediano plazo permitirán resolver una parte substancial del-

requerimiento de vivienda y, a futuro, fincar las bases de su sana evolución.

Programas operativos.

La seguridad y garantía de poder enfrentar el reto de instrumentar el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda se finca en que se ha optado por partir de los proyectos ejecutivos que integran la cartera de los organismos, dando preferencia a los que se podrán poner en marcha de inmediato y que coinciden con las prioridades que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Las acciones básicas del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda se inscriben en los programas operativos de vivienda terminada, vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda, parques de materiales, y adquisición de tierra.

Se asignarán recursos adicionales por 100,000 millones de pesos, de los cuales \$77,500 millones provendrán de crédito interno; de origen fiscal en un orden de \$17,000 millones y por concepto de tierra disponible, \$5,500 millones. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología controlará y supervisará el ejercicio de los recursos que se llevará a cabo por conducto de la banca nacional, cuyo esquema actual fortalece el Programa y lo convierte además, en un instrumento de canalización selectiva de recursos hacia las entidades estratégicas para el desarrollo armónico del país y propicia el encuentro de las ventanillas de la banca con las clases tradicionalmente marginadas del crédito.

Vivienda terminada.

Este programa cubrirá el 19% de las acciones para beneficio de los sectores populares, invirtiéndose \$28,300 millones por conducto del FOVI/ Programa Financiero de Vivienda y del Fideicomiso SEDUE de vivienda en --

renta.

Vivienda Progresiva.

Este programa abarca el 74% de las acciones, mediante la erogación - de \$63,800 millones de pesos en proyectos de vivienda mínima, pie de casa y lotes y servicios. La instrumentación de dichas acciones se llevará a cabo por el FOVISSSTE, el FOVI/Programa Financiero de Vivienda y el -- Fondo de las Habitaciones Populares.

Mejoramiento de Vivienda.

Se destinará un gasto de \$1,700 millones de pesos, que ejercerán el FOVISSSTE y el FONHAPO, para habilitar el inventario subutilizado y deteriorado de vivienda, de manera preferente mediante la acción cooperativista de mejora y mantenimiento de la vivienda.

Parques de materiales.

Para impulsar la autoconstrucción y el cooperativismo constructor de la vivienda, se ejercerán, a través de FONHAPO, \$1,000 millones de pesos para la ampliación de los parques de materiales existentes y la constitución de nuevos parques que son necesarios.

Adquisición de tierra.

Se promoverá el aprovechamiento de tierra proveniente de la reserva federal que representa una transferencia de recursos del orden de - - - \$5,500 millones de pesos.

Para la instrumentación del Programa Estratégico con recursos de la banca nacional, el Banco de México pondrá en práctica un nuevo sistema de pagos que concilia los objetivos de dar al programa una mayor cobertura social y dotarlo de una mayor equidad y resolviendo en la recuper---

ción de los recursos. El nuevo sistema superará, en gran medida, los -- problemas causados al crédito hipotecario por la inflación.

Los préstamos se otorgarán --por primera vez en el sistema financie-- ro a familias de recursos económicos bajos, ya que los ingresos conyu-- gales mínimos requeridos para otorgar los créditos, deberán ser de en-- tre 40,000 y 153,000 pesos mensuales, según el tipo de vivienda.

Así, de manera concreta, se podrá dar casa digna a muchas más fami-- lias, pues las condiciones de pago para las mismas serán moderadas, y -- se fijarán en proporción directa a la capacidad económica de los deudo-- res y en función del importe del salario mínimo y los desembolsos subi-- rán solamente en una proporción equivalente al 70% de los porcentajes -- de aumento de dicho salario.

Ello quiere decir, que la carga del servicio de la deuda tenderá a ser decreciente como proporción del ingreso del acreditado.

La responsabilidad social compartida de vivienda, en la que corres-- ponde al gobierno contribuir a que el proceso de generación y asigna-- ción de recursos sea más equitativo y eficiente, se debe apoyar en la -- formulación y ejecución realista de los programas y proyectos. Por ello se contempla la participación de los Gobiernos Estatales y los sectores social y privado.

Participación de los gobiernos estatales.

La instrumentación del programa se deberá llevar a cabo con la par-- ticipación corresponsable de las autoridades de los Estados, a efecto -- de que las acciones de vivienda se instrumenten de acuerdo con los pla-- nes estatales de desarrollo. Será también su función motivar la concu-- rrencia de los sectores privado y social en el marco de la acción popu-- lar concertada de vivienda.

Participación del sector privado.

La ejecución del Programa involucra al sector privado. Habrán de establecerse apoyos especiales a los promotores de la vivienda y a las organizaciones empresariales que contribuyan a su edificación y a la producción, distribución y comercialización de sus insumos, en medida tal que se genere una oferta de vivienda, de sus elementos y componentes, para apoyar significativamente la ejecución del Programa.

Participación de las organizaciones sociales.

Las agrupaciones de los trabajadores, las de los campesinos y las organizaciones populares serán las principales protagonistas de la Acción Popular Concertada de Vivienda. El Programa considerará la incorporación de aquellos proyectos en ejecución y otros que promuevan las organizaciones democráticas del sector social.

El programa será responsabilidad no sólo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de los Gobiernos de los Estados, y de los organismos públicos de vivienda; será también compromiso de las agrupaciones privadas y de manera fundamental, responsabilidad del sector social del país.

Del análisis de este Programa podemos observar que se enfrenta principalmente a dos obstáculos que superar:

La escasa y mala distribución de la reserva territorial con que cuentan los organismos oficiales; y,

La necesidad de dar preferencia a la construcción de vivienda en el interior de la República.

Las cifras y cantidades que se mencionan en dicho Programa deben ser cuidadosamente analizadas por las autoridades competentes, para tomarse -

en cuenta el peligro que representa seguir promoviendo el levantamiento - de habitaciones sin una planificación adecuada.

Asimismo, nos parece verdaderamente titánica la inversión de 357,000 millones de pesos para la edificación de nuevas viviendas; sobre todo tomando en cuenta la crisis económica en que se encuentra el país, porque nos surge la duda ¿De dónde va a sacar el Gobierno la cantidad citada? -- Si es por medio de impuestos, éso significa que muchos mexicanos en lugar de construir sus viviendas, tendrán que pagar una parte de sus ingresos - para que el Gobierno construya otras viviendas. Y si es por empréstitos o por emisión de circulante, la situación viene a ser igualmente crítica, - pues todo lo que gasta el Gobierno lo toma previamente de los particulares y les impide que ellos mismos puedan construir sus viviendas.

Queremos que este Programa no sea sólo de buenos deseos, ya que su - incumplimiento afecta a millones de mexicanos que demandan un cambio en - la política económica y habitacional del país. Sabemos que el Gobierno -- está haciendo esfuerzos para lograr disminuir el déficit de vivienda; pero se debe recordar que la gente ya está cansada de promesas demagógicas - y que, además de esperar del Gobierno viviendas, quiere de él HONESTIDAD, y que disminuya su gasto público para que así no haya presiones inflacionarias y devaluatorias en nuestra economía y de verdad cada mexicano pueda vivir en una vivienda digna y decorosa.

Para concluir, creemos conveniente abundar respecto a la Ley Federal de la Vivienda. La reglamentación del artículo 4o. constitucional era urgente para que se establecieran los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar sus objetivos.

La ley citada es una Ley Federal; creemos que el fundamento para -- que el Congreso de la Unión legisle en materia de vivienda, es el artículo 73 fracciones XXIX-C, XXIX-E, y XXX, ya que el Congreso tiene facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones concedidas a éste por la Constitución; como son el expedir las -- leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, así como expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente los referentes al abasto y otros que tengan como objeto la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

El artículo 124 de nuestra Carta Magna prevee que las facultades -- que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

La fracción V del artículo 115 constitucional estipula que "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales,

intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a lo señalado en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias". (

Por lo expuesto a lo largo de este trabajo y con fundamento en los artículos que anteceden, para nosotros la materia de Vivienda es una materia concurrente toda vez que inciden todos los niveles de gobierno y afecta a todos los sectores de la población.

Reglamentar el Derecho Constitucional a una habitación digna y decorosa como lo sostenemos en nuestro Primer Capítulo, pensamos que es la solución viable y acertada en la política de Vivienda, dentro de la rectoría del Estado.

El lunes 28 de noviembre de 1983, el C. Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Federal de Vivienda, que proponía reglamentar el derecho correspondiente expresado en el artículo 4o. constitucional.

En la Exposición de Motivos de ésta, se menciona, entre otras cosas: "La necesidad de alcanzar habitación a los no asalariados y a los campesinos. La demanda de casas habitación, resulta un problema

() Artículo 115 reformado y adicionado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

que toma proporciones preocupantes, en donde para su resolución es imprescindible la concurrencia de la población de manera activa, ordenada y solidaria. Por lo que el Ejecutivo a mi cargo estima que para la atención de este problema es conveniente ampliar la posibilidad de enajenar bienes del dominio privado de la Federación a particulares y organizaciones sociales que construyan vivienda de interés social".

"El espíritu de la política de reservas territoriales es el de crear una oferta masiva de suelo apto para vivienda, sustrayéndolo de la especulación. A partir de este elemento básico se debe construir la infraestructura de servicios correspondientes, bajo la vigilancia y el control del Estado".

Continúa la iniciativa... "Se posibilita declarar de utilidad pública la adquisición de tierra por parte del Estado para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales". En el aspecto sectorial manifiesta: "La maduración de la democracia mexicana implica el reconocimiento y la promoción de las organizaciones comunitarias y de las sociedades cooperativas de vivienda". (74)

Conjuntamente y como apoyo a la política habitacional, "Se pretenden reformar la Ley Federal de Reforma Agraria en el sentido que las áreas provenientes del régimen ejidal o comunal que se incorporen al desarrollo urbano sean dedicadas preferentemente a la constitución de reservas territoriales y al desarrollo urbano habitacional de interés social".

En la Ley General de Bienes Nacionales se intenta facilitar el manejo del acervo inmobiliario federal dedicado a reserva territorial y a vivienda de interés social, se considere de dominio privado de la Federación-

(74) Periódico UNOMasUNO, martes 29 de noviembre de 1983, pág. 5.
México, D. F.

para agilizar su disposición a la cobertura social. Y en la Ley General de Asentamientos Humanos se pretende definir la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la operación de un sistema de suelo y reservas territoriales para precisar los efectos de los programas de Desarrollo Urbano." (75)

De lo expuesto podemos deducir que se pretende impulsar y mejorar la vivienda urbana de interés social, la vivienda rural, los fraccionamientos populares y la construcción por parte de sociedades cooperativas y otras formas de gestión solidaria; se busca actualizar las normas relativas a la cuestión urbana, revigorizar el papel del Estado como rector del desarrollo, coordinador de los tres niveles de gobierno en una política de suelo urbano, reservas territoriales, desarrollo urbano y de vivienda. Que se permita una política unitaria que facilite el acceso al suelo para vivienda, a grupos sociales mayoritarios; así como un desarrollo de sistemas y tecnologías de construcción adecuado para clases obreras populares, no asalariadas y campesinas, así como el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos de construcción, con la debida oportunidad y a bajo costo; facilitando la constitución y el registro de las sociedades cooperativas de vivienda y la constitución de unidades o secciones de vivienda en las cooperativas de producción y consumo ya existentes.

Para ello se requiere hacer una planeación integral habitacional, concibiéndola a la vivienda en su dimensión de elemento generador del desarrollo del grupo social. Esto será realizado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien podrá establecer el control de precios en los materiales de construcción y los distribuirá por sus propios

(75) Periódico "El Universal", México, D. F., martes 29 de noviembre de 1983. Tomo CCLXVII, pág. 1 y 18, 1a. Sección.

canales para evitar a los intermediarios y asegurar el abasto; igualmente, permitirá que el Gobierno pueda orientar los nuevos asentamientos humanos que se integren, principalmente en las ciudades medias que cuenten con facilidades para la creación de infraestructura.

Aclarándose que el realismo financiero es condición indispensable de eficacia para los programas de Vivienda, y por ello el Gobierno busca generalizar la posibilidad de efectuar descuentos en los salarios de los trabajadores si así voluntariamente se pactara el pago de pasivos contraídos por crédito para la adquisición y mejoramiento de viviendas otorgadas por instituciones de banca y crédito y por otros organismos públicos de vivienda. Esta medida es de gran trascendencia y asimismo creemos que otra opción a mediano plazo para la solución del problema de la vivienda, es que las personas que no estén subordinadas en una relación laboral puedan adquirir una habitación dando un enganche que se capte por medio de cuentas de ahorro bancarias en las cuales depositen cantidades de acuerdo a sus posibilidades, hasta reunir el total del enganche en un plazo que equiva al tiempo del programa de obra y sin que se afecte el ingreso familiar. Una vez otorgado el crédito, las amortizaciones se incrementen cada año para que el plazo sea a menor tiempo y se recupere el capital invertido rápidamente.

Confirmando lo sostenido en el capítulo relativo a la Vivienda de Interés Social como solución al problema habitacional, en los objetivos del Gobierno Federal a mediano plazo, agrega que la autoconstrucción es un sistema importante de producción de vivienda que debe apoyarse en un esfuerzo colectivo, eficaz y económico mediante mecanismos de solidaridad comunitaria y cooperativos.

En este orden, dentro del marco jurídico que se pretende regular - de manera integral el derecho a la vivienda, creemos conveniente recalcar como ya lo hemos manifestado, que no es necesaria una reforma a la Ley -- General de Asentamientos Humanos, pues la ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional deberá regular este aspecto de la coordinación en los destinos del suelo urbano.

En este contexto, las tierras agrarias que se incorporen al desarrollo urbano habitacional de interés social, se designen lícitamente. Y a -- ésto, recordemos a Emiliano Zapata en su lema: "La Tierra es de quien la - trabaje" y ojalá que en materia de vivienda se aplique fehacientemente y -- no siga en el desastroso estado que todos conocemos, la traída y llevada -- Reforma Agraria, fuente de tantísimas riquezas ilícitas.

Así pues, permítasenos parafrasear: "La Vivienda es de quien la - - Habita".

Esta ley reglamentaria del artículo 4o. constitucional, la cual encuadra nuestras recomendaciones apuntadas en el Capítulo I de este trabajo y que el constituyente permanente ha tenido a bien legislar en materia de vivienda; creemos conveniente y oportuno que el Ejecutivo Federal cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, fracción I, segunda parte; y que esa ley se convierta en realidad de todos los órdenes: económico, político y social; y para facilitar el cumplimiento de la misma, expida el reglamento respectivo para su debida ejecución y observancia en la esfera administrativa, lo que seguramente beneficiará a las generaciones - venideras.

Toda vez que la Ley que entró en vigor en este año nos parece deficiente en algunos aspectos, tal vez ello se deba a la premura con que trabajan los legisladores en las sesiones ordinarias al final de cada año, en

las que se abruman de iniciativas de leyes que tienen que estudiar y aprobar con presiones de tiempo y de otra índole. Por lo que es necesario un estudio más a fondo de la ley de la materia que estudiamos, de una manera consciente por parte de la Comisión correspondiente, para que una vez hechas las investigaciones pertinentes se reforme y adicione la Ley Federal de la Vivienda en los preceptos relativos para que su contenido se convierta en un Derecho Positivo vigente.

Hasta el momento, esta Ley es meramente sustantiva y no adjetiva, es decir, que parece una Ley de buenos propósitos en la que se dice qué se va a hacer, pero no se establece cómo y quiénes van a realizarlo; eso sí, en el último de sus artículos imprime el derecho de los particulares de -- interponer el recurso de revisión ante las inconformidades con las resoluciones administrativas que se dicten con fundamento en esa ley.

El recurso administrativo es una figura jurídica que implica una -- legitimación constitucional entre los gobernados y la Administración Pública Federal, porque una vez establecidos los elementos de definitividad, se integra la acción de amparo. El Maestro Burgoa dice: "El principio de la -- definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".

El recurso administrativo es la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter; algunos autores como Fix Zamudio, sostienen que: "La naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos que la ley establece con el propósito de otor

gar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora o motivadora del acto impugnado, es precisamente administrativa y no jurisdiccional". (76)

El recurso administrativo es una secuencia de actos procedimentales que el particular en vía impugnativa pone en práctica con el objeto de obtener la revocación de una resolución que le afecta en su esfera jurídica, o bien, cuando estima que la ley en que se fundó la resolución es inconstitucional.

Asimismo, el recurso administrativo, es el regulador de la actividad del Estado, su práctica significa el control constitucional de Leyes y Reglamentos que instrumentan las decisiones del Poder Ejecutivo en los mismos términos que el Juicio de Amparo regula los Actos y Decisiones de cualquier Autoridad para salvaguardar la Constitución.

Por lo que esperamos a que la última palabra la emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las resoluciones de los casos concretos en el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y decorosa.

Ahora, solamente creemos conveniente hacer hincapié en la sugerencia de una reforma y adición a la Ley Federal de Vivienda para que comprenda, además de los capítulos ya contemplados, un capítulo que señale y determine quiénes son las autoridades responsables en materia de Vivienda, su competencia y sus obligaciones.

Así entonces, todos y cada uno de los mexicanos en nuestro Estado de Derecho, disfrutaremos de una digna vivienda; una vez conscientes de la gravedad y complejidad del problema, es necesario que nos decidamos a -

(76) Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos. Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Ed. UNAH, 1972, pág. 113

actuar para resolverlo, pero YA.

De los resultados obtenidos darán cuenta las generaciones futuras.

CONCLUSIONES.

- I. El déficit habitacional en México, es un problema que afecta a todos los sectores de la población y es consecuencia de la problemática económica, política y social existente en el país.
- II. No obstante el amplio marco jurídico que rige el derecho a la vivienda a todos los niveles, desde el constitucional en su artículo 4o. hasta los programas institucionales, todavía hay mucho que hacer al respecto.
- III. El derecho a la vivienda es un derecho social, independientemente de que se encuentre contemplado en el capítulo de garantías individuales de la Constitución.
- IV. La administración pública y la legislación corren paralelamente a impulsar el desarrollo de la vivienda, siendo el aspecto jurídico un elemento de apoyo permanente que debe adecuarse al desarrollo económico y social.
- V. Un obstáculo en la solución del problema habitacional, es la dispersión y la concentración tan poco equitativa en el país; por lo que se debe descentralizar la ejecución de los programas y dar una mayor participación a los Estados y a los Municipios.
- VI. La vivienda de interés social es una solución viable al problema habitacional, entendida ésta tanto desde el punto de vista económico porque el precio final (costo e intereses), sea accesible a diferentes niveles de ingresos. Y en tanto que la carencia de viviendas afecta a toda la sociedad, en la medida que se supere el problema, se beneficiará a la misma.

- VII. La construcción de vivienda de interés social por entidades públicas - dedicadas a ello, resulta insuficiente. El Estado no ha podido satisfacer las necesidades de vivienda. Es el momento de propiciar la auto--construcción y pedir la participación de todos los sectores, brindando apoyo técnico y financiero.
- VIII. La tierra es un elemento básico para la vivienda, que determina en - - gran medida el costo de ésta, por lo que es preciso establecer reser--vas territoriales que necesariamente deberán avanzar sobre ejidos y --propiedades privadas, principalmente en las entidades federativas y --los municipios. Es menester redefinir los derechos de propiedad mediante los instrumentos legales, que no pueden ser otros que los expropiatorios.
- IX. Los fraccionamientos para la construcción de viviendas de interés so--cial deben planearse y programarse, pero mediante un acto legislativo como son los reglamentos de zonificación que determinen los usos del--suelo y no mediante un acto administrativo como son las declaratorias de uso, ya que creemos que no se deben imponer modalidades a la pro--piedad mediante actos administrativos.
- X. Se propone un reglamento general sobre tipos de fraccionamientos y --construcción de vivienda de interés social, mediante un procedimiento unificado que permita la obtención ágil y expedita de licencias en el orden local y federal.
- XI. Las características del sistema nacional urbano, su infraestructura, - influye indudablemente en la problemática de la vivienda de todo el - país. El Gobierno, en el ámbito de su competencia debe intervenir - - eficientemente en la prestación de servicios, no puede dejar toda la carga de la infraestructura al fraccionador.

XII. Es deseable un programa de lotes y servicios de acuerdo a los ingresos urbanos y rurales, sin caer en una política de aplicación masiva e indiscriminada de vivienda multifamiliar. Existen lotes de dimensiones enormes para residencias unifamiliares. Deberían relotificarse para no desperdiciar un suelo que podría ser apto para edificar más viviendas.

XIII. Se requieren estímulos fiscales, apoyo a un sistema integral financiero que permita la generación masiva de ahorros destinados a la vivienda de interés social sin que las instituciones de crédito absorban el subsidio, porque lo cargarían a otros financiamientos que repercuten en el precio al consumidor final de la vivienda; así como estímulos técnicos en la investigación y desarrollo de producción y distribución de materiales de construcción en cada región, fomentando la vivienda ecológica, usando materiales tradicionales y técnicas nuevas para reducir costos.

XIV. En materia de vivienda la actividad administrativa se desempeña a través del sector central, de organismos descentralizados, fideicomisos e institutos estatales para diferentes poblaciones, por lo que en algunos casos se interfieren o duplican funciones. Se debe aplicar de inmediato la coordinación de acciones jurídicas, económicas y sociales, así como inversiones que realiza la administración pública federal en materia de vivienda en forma congruente, y establecer bases de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y de los sectores social y privado. Dispersión coordinada es aprovechar todos los esfuerzos con los máximos resultados.

- XV. Existen programas a corto y a mediano plazo; lo importante, es ejecutarlos bien. Hasta ahora no se han visto resultados positivos por la corrupción, el burocratismo, la crisis económica y la falta de voluntad política. Se demanda un cambio estructural. Que no todo se quede en buenas intenciones.
- XVI. El Congreso de la Unión ha legislado en la materia a nivel federal. - La problemática de la vivienda se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias, atribuciones, que concurren a la misma.
- XVII. Se requiere una reforma y adición a la Ley Federal de Vivienda, que señale y determine a las autoridades responsables en materia de vivienda, y cómo se van a llevar a cabo sus propósitos. En su caso, la expedición de un reglamento de esta Ley.

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. México, 1982.
2. Burgoa Orihuela, Ignacio.- Las garantías individuales.- Editorial - Porrúa. México, 1982.
3. Cavazos Flores, Baltazar.- 35 Lecciones de Derecho Laboral.-Editorial Trillas.- México, 1982.
4. Castell, Manuel.- La Cuestión Urbana.- Editorial Siglo XXI, México, 1974.
5. COPLAMAR.- Necesidades Esenciales en México. La Vivienda.- Tomo III. Editorial Siglo XXI. México, 1982.
6. Chuayffet Chemar, Emilio.- Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Administrativo.- Editorial UNAM.- México, 1981.
7. De Ibarrola, Antonio.- Derecho Agrario.- Editorial Porrúa.- México,- 1975.
8. Estudios de Derecho Contemporáneo.- Panorama de la Administración -- Pública Mexicana.- Editorial UNAM.- México, 1972.
9. F.S.T.S.E.- Historia del movimiento sindical de los Trabajadores del Estado.- Editorial F.S.T.S.E., México, 1983.
10. Garza Gustavo y Schteingart, Martha.- La Acción Habitacional del Estado en México.- Editorial El Colegio de México.- México, 1978.
11. Mendieta y Núñez, Lucio.- Derecho Agrario.- Editorial Porrúa.- México, 1960.
12. Orville-F. Grime Jr.- Viviendas para Familias Urbanas de Bajos Ingresos.- Editorial Tecnos. Madrid, 1978.
13. Puente Leyva, Jesús.- El Perfil de México en 1980.- Editorial Siglo XXI. Vol. II.- México, 1980.
14. Rodríguez Mejía, Gregorio.- Estudio de los Impuestos.- Editorial - - Fuentes.- México, 1978.
15. Ruiz, Eduardo.- Derecho Constitucional.- Editorial UNAM. México, - - 1979.

16. Silva Herzog Flores, Jesús. et al.- Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda.- Editorial Porrúa.- México, 1977.
17. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. México, 1972.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Coordinación Fiscal.
3. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
4. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
5. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
6. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.
7. Ley del Impuesto sobre la Renta.
8. Ley del INFONAVIT.
9. Ley del ISSSTE.
10. Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur.
11. Ley Federal de la Reforma Agraria.
12. Ley Federal del Trabajo.
13. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
14. Ley Federal de la Vivienda.
15. Ley General de Asentamientos Humanos.
16. Ley General de Bienes Nacionales.
17. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
18. Ley Orgánica del Banco de México.
19. Ley que crea el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa.
20. Ley Urbana y de Planeación del Estado de Nuevo León.

HEMEROGRAFIA.

1. Dinámica del Derecho Mexicano. Núm. 21. Editorial Procuraduría General de la República. México, 1976.
2. Revista Bimestral del Centro de Documentación e Información sobre Vivienda. INDECO. Año 2, Números. 8 al 15.- México, 1979-80
3. Revista IMPACTO. Núm. 1743. México, julio de 1983.
4. Revista Mexicana de Justicia. Números. 16, 17 y 19. Vol. III, 1982 y Número. 4, Vol. I, 1983. México.
5. Revista PROCESO. Números. 350 y 359, Julio y Septiembre de 1983. México.
6. Revista PROMOCION LEGISLATIVA.- Organó de Comisión Nacional de Promoción Legislativa. P.R.L.-C.N.O.P. México, 1982.
7. Periódico "EL NACIONAL". Jueves 16 de Febrero de 1984.- Martes 24 de Enero de 1984. 1a. Sección. México, D. F.
8. Periódico "EL UNIVERSAL", Martes 29 de Noviembre de 1983. Martes 6 de Diciembre de 1983. Miércoles 1o. de Febrero de 1984.
9. Periódico UNOmasUNO. 14, 10, 18 y 29 de Noviembre de 1983.- 10 y 23 de Febrero de 1984.

OTRAS FUENTES DE INFORMACION.

1. Curso de Inducción. FONHAPO. Enero de 1983. México, D. F.
2. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subdirección de Vivienda, SAHOP.- Análisis Legal de la Vivienda.- México, 1977.
3. Dirección General de Asuntos Jurídicos y Legislación.- Fraccionamientos y Construcción de Vivienda de Interés Social.- SAHOP. México, 1982.
4. Instructivo de Crédito para Vivienda Financiada.- FOVISSSTE. México, 1980.
5. Instructivo para la presentación, integración y trámite de promociones de vivienda.- INFONAVIT. México, 1981.
6. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- Departamento del D. F.- 31 de Mayo de 1983.

7. Procedimiento para la Obtención de Constancias, Zonificación, Alineamiento y Número Oficial, y Licencias de Construcción. Departamento del D. F.- México, 1982.
8. Programa de Acción Inmediata para la Vivienda de Interés Social. México, Abril de 1983.
9. Programa de Financiamiento para la Vivienda. México, marzo de 1984.
10. Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda. México, Febrero de 1984.
11. Programa de Vivienda del Departamento del D. F., Mayo de 1983.
12. Prontuario de Disposiciones Jurídicas sobre Desarrollo Urbano en la República Mexicana, SAHOP. 1982.
13. Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda.- IINFONAVIT, México, 1981.
14. Simposio de Actualización del Financiamiento de la Vivienda de Interés Social.- División de Estudios de Postgrado, Facultad de Arquitectura, -- U.N.A.M., Octubre de 1983.