



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

2 ej.  
94

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Sociología General y Jurídica

ANALISIS SOCIO - JURIDICO Y ECONOMICO  
DE LA VIVIENDA EN MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
RAUL BARRERA CANO



México, D. F. FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

1986



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

Introducción .....	1
--------------------	---

## CAPITULO PRIMERO DEFINICION DE VIVIENDA

Definición de vivienda .....	4
Funciones genéricas que debe cumplir toda vivienda .....	4
Protección .....	5
Higiene .....	5
Comodidad y funcionalidad .....	7
Localización .....	7
Seguridad en la tenencia .....	9
Espacio por ocupante .....	9
Conservación de la vivienda .....	10
Dotación de agua potable .....	11
Dotación de drenaje .....	11
Electricidad .....	11

## CAPITULO SEGUNDO ASPECTOS HISTORICOS

Aspectos históricos .....	12
Epoca prehispanica .....	12

Epoca de la colonia .....	14
Epoca independiente .....	17
Epoca contemporánea .....	19

### CAPITULO TERCERO

#### PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Problema de la vivienda .....	23
Antecedentes demográficos en los centros urbanos .....	27
Distribución del ingreso y de la estructura ocupacional en relación con la vivienda .....	30
Desarrollo urbano .....	33
Consecuencias del crecimiento urbano .....	37
Ciudades pérdidas .....	44
Cinturones de miseria .....	55
El ser humano en la vivienda y la comunidad .....	57
Formas de producción de vivienda .....	60
Vivienda producida por el sector privado .....	61
Vivienda producida por el sector social .....	61
Instrumentos jurídicos, financieros y administrativos que inciden en la producción de vivienda .....	63
Desajustes entre la oferta y la demanda: déficits y necesidades .	65
Estructura de la industria de la construcción .....	73

### CAPITULO CUARTO

#### ENCUADRAMIENTO JURIDICO

Encuadramiento jurídico .....	77
-------------------------------	----

El artículo 4° constitucional .....	77
El artículo 123 constitucional, fracción XII .....	79
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial .....	83
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología .....	83
Los reglamentos de construcción .....	84
Condiciones de otorgamiento de crédito a la vivienda .....	86
Instituciones financieras .....	86
Fondo de habitaciones populares (FONHAPO) .....	86
Condiciones de financiamiento .....	87
Programa de apoyo a la vivienda mejorada .....	89
Programa de apoyo a la vivienda terminada en arrendamiento .....	90
Programa de apoyo a la producción y distribución de materiales de construcción .....	90
Fondo de operaciones y descuento bancario a la vivienda (FOVI) y fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA) .....	91
Programa de crédito puente .....	92
Programa de crédito de vivienda para arrendamiento .....	93
Fondo de la vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) .....	93
Instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) .....	94

## CAPITULO QUINTO

### PERSPECTIVAS FUTUAS, SOCIALES Y JURIDICAS

Perspectivas futuras, sociales y jurídicas .....	95
Tendencia de la construcción de habitaciones y de la dotación de servicios .....	97
Visión global del déficit proyectado .....	111

<b>Conclusiones .....</b>	<b>115</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>123</b>

## INTRODUCCION

En todas las sociedades uno de los bienes de consumo fundamentales para el hombre es la vivienda, ya que ocupa un lugar muy importante dentro de la actividad económica, así como un indicador del nivel de desarrollo socio-económico alcanzado.

Las necesidades habitacionales han resultado imposibles de resolver de manera satisfactoria, por medio de la producción mercantil (por su elevado costo), esto trae como consecuencia el asentamiento de amplios estratos - en lugares insalubres, como son las ciudades perdidas, que a largo plazo han ido desapareciendo por medio de las acciones del Estado, a través del Fideicomiso Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO), y Renovación Habitacional Popular (RHP), organismo perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que fue creado para resolver el problema de vivienda de los damnificados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985.

El problema de vivienda en México presenta características muy agudas que expresan un déficit de cuatro millones de viviendas, sin tomar en consideración las viviendas que desaparecieron a causa de los sismos mencionados (40,900 viviendas); que fueron los de mayor intensidad registrados en la historia del Distrito Federal y que dejaron una estela desoladora de muertos, heridos, desaparecidos, damnificados, edificios públicos y privados destruidos, así como la interrupción en el sistema de agua potable, energía eléctrica y fugas de agua.

En esta tesis ha sido mi interés procurar resaltar la importancia jurídica, social y económica y explicar el problema de la vivienda. He recogido el conocimiento de escritos y artículos aparecidos en revistas y periódicos, dejando los textos como fueron expresados, ya que el argumento fundamental en ellos es el mismo para todos, el problema integral de la vivi-

vienda y su asentamiento.

Este trabajo partirá con el concepto mínimo de vivienda, definición conceptual. Se analizan las funciones genéricas que debe de cumplir toda vivienda, como son: protección, higiene, comodidad, funcionalidad y localización.

En el capítulo segundo se describe el problema habitacional que se inicia desde la época prehispánica, época de la colonia, época independiente y la época contemporánea.

En el capítulo tercero se desarrollan los aspectos y las causas de insatisfacción de la necesidad de vivienda. El acelerado crecimiento de la población urbana, como su concentración y los asentamientos humanos espontáneos (ciudades perdidas), el éxodo de la gran parte de la población rural hacia los grandes centros urbanos del país principalmente hacia el área metropolitana de la ciudad de México, que en la actualidad aloja -- aproximadamente al 20% de la población nacional, todo esto estimula que se intensifique la demanda habitacional, que vino hacer más problemática esta demanda de vivienda a causa de los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, las acciones realizadas en materia de vivienda por parte de los diferentes organismos de vivienda como lo son la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Infonavit y Fovissste, los cuales fueron mencionados en el informe (2) de la Comisión Metropolitana de Emergencia.

En el capítulo cuarto se desarrolla el encuadramiento jurídico de la vivienda, se hace el análisis de los preceptos constitucionales, primeramente el artículo 4° Constitucional y el artículo 123 Constitucional también se analizan las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); así como las instituciones financieras Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO), Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienu

da (FOVI) y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda -- (FOGA), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Finalmente el capítulo quinto presenta las perspectivas futuras, sociales y jurídicas.

Han sido muy importantes las acciones habitacionales del Estado, primordialmente las de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a través del organismo Renovación Habitacional Popular (RHP) el cual es el organismo más importante dentro del programa de vivienda.

## CAPITULO PRIMERO

### 1.1 DEFINICION DE VIVIENDA

De Lat. vivenda t.f. de dus, p.f. de vivere vivir. f. morada, habitación. Habitación.- del Lat. (habitatio-onis). f. acción y efecto de habitar.<sup>(1)</sup>

Vivienda es el asiento físico de la familia, núcleo básico de la sociedad. Ahí se efectúa el proceso básico de la formación de la persona humana en los elementos esenciales de su existencia: la nutrición, los hábitos de aseo y salubridad, la educación moral y patriótica, la formación emotiva. Ahí se aprende a conocer, a amar y a definir el proyecto de cada persona.<sup>(2)</sup>

La vivienda es un aspecto clave del desarrollo social y por tanto, debemos ratificar explícitamente el carácter de un derecho social de todos los mexicanos. Ese es el espíritu de la constitución.

Nosotros adoptaremos la definición conceptual del mínimo de vivienda: Desde un punto de vista conceptual, el mínimo en materia de vivienda sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes.<sup>(3)</sup>

Se trata de un límite genérico que tiende a cubrir las necesidades básicas no suntuarias de la población.

### 1.2 FUNCIONES GENERICAS QUE DEBE CUMPLIR TODA VIVIENDA

Toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada.

1. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1981.
2. Aguilar Mejía D. Raúl, La Vivienda Popular, pág. 151.
3. COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México, volumen 3, vivienda, México, D.F., 1982.

1.2.1 Protección.- Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos. Pueden ser de origen climático (calor, frío, lluvia, nieve, vientos), de origen residual (polvo, ruido), -- producidos por catastrofes (inundaciones, sismos, tormentas), o referirse a la agresión directa de animales especialmente de germen patógenos.

La protección que ofrece la vivienda puede clasificarse en dos tipos: protección activa, cuando la vivienda es directamente agente protector -- que impide, difiere o regula la repercusión interna de los agentes agresores externos y minimiza sus efectos; protección pasiva, que se refiere a las instalaciones dispuestas para que los ocupantes de la vivienda se protejan, sobre todo en términos de higiene del hogar y personal.<sup>(4)</sup>

Para que la vivienda cumpla con el primer tipo de protección, debe permitir el bloqueo y la atenuación de efectos, la cual se logra por medio de un correcto diseño que abarca desde decisiones de implantación y orientación geográfica hasta el diseño estructural y constructivo del conjunto, -- así como sus componentes y elementos y una adecuada selección y aplicación de los materiales constructivos.

- Dentro del tipo de protección pasiva que ofrece la vivienda deben incluirse, básicamente, las instalaciones para la higiene familiar y personal, -- la disponibilidad permanente y oportuna de agua potable, así como la eliminación constante y eficaz de aguas residuales, excrementos y basuras.

1.2.2 Higiene.- Toda vivienda debe ofrecer condiciones de higiene suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades.

La formación higiénica de la vivienda tiene dos dimensiones. La primera es actuar como agente higiénico activo, que inhibe mediante sus características físicas algunos factores patógenos de origen externo o interno.

La segunda es actuar como agente higiénico pasivo, que ofrece condiciones potenciales de higiene el caso típico es el agua potable entubada. Esto depende de la voluntad de protección de sus ocupantes.

Parte de la higiene de la vivienda tiene que ver con la cantidad de espacio útil total o específico por ocupante, con el número máximo de ocupantes por recinto (especialmente en recámaras), con la posibilidad de aislamiento efectivo de enfermos en ellas atendidos. O hacinamiento, es decir, la proximidad obligada y persistente entre los ocupantes de un recinto o vivienda propicia una constante interferencia y se traduce, tanto en mayores probabilidades de transmisión recíproca de enfermedades infectocontagiosas (respiratorias, dermatológicas).

Al mismo tiempo, la vivienda debe responder con sus materiales y su sistema a la necesidad de atenuar los efectos potencialmente nocivos de temperaturas extremas y corrientes no controladas de aire frío.

Asimismo, ha de permitir el asoleamiento directo de todos los locales habitables durante lapsos que variarán según los climas, un adecuado calentamiento interno de la vivienda y el bienestar emocional que por lo general produce la penetración de los rayos solares en la vivienda, sobre todo en áreas urbanas muy pobladas y con mínimas posibilidades de contacto de sus habitantes con la naturaleza.

El papel higiénico más importante y de mayores consecuencias sanitarias de la vivienda está en lo que podría denominarse ciclo hídrico doméstico.<sup>(5)</sup> De su calidad depende en buena parte la incidencia de enfermedades gastrointestinales.

El ciclo hídrico podría concebirse como el flujo de agua en una secuencia de captación, depuración, potabilización, almacenamiento y distribución,-

5. Ibidem, pág. 19.

almacenamiento, canalización y uso doméstico, evacuación, digestión y disposición de líquidos residuales.

1.2.3 Comodidad y funcionalidad.- Para que una vivienda que cumple con los requisitos de protección, higiene sea además, cómoda y funcional, debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con los que la familia realiza sus actividades domésticas y, al mismo tiempo, debe propiciar la expresión de las pautas culturales y hábitos de vida de la familia de los individuos que la forman.

El orden espacial se entiende como una concatenación de ambientes e instalaciones acordes con las actividades usuales de la familia, con los movimientos grupales individuales, con el mobiliario y utensilios necesarios, así como con las vinculaciones funcionales de sus ocupantes, tanto internas como con el exterior inmediato.<sup>(6)</sup>

Otro aspecto importante es el grado de funcionalidad de una vivienda es el de las instalaciones. Entre ellas destaca de la disponibilidad de energía eléctrica para iluminación y para el uso de aparatos eléctricos.

Así, cabe afirmar que una vivienda mínima es internamente funcional cuando cumple al mismo tiempo con los mínimos de protección, higiene, orden espacial e idoneidad en sus instalaciones.

1.2.4 Localización.- La ubicación de la vivienda en el espacio determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad). Además, su ubicación determina y condiciona sus relaciones con el clima y en consecuencia, su calidad como agente protector y regulador. La orientación geográfica de sus fachadas, la posición y la densidad de los edificios circundantes determinarán las posibilidades de asoleamiento, iluminación, ventilación de sus ambientes, es decir, su comportamiento global como regulador técnico.

La localización de una casa habitación está determinada, en las sociedades en las que el acceso al suelo toma la forma mercantil, por el valor del -- suelo en relación con la capacidad de pago de sus ocupantes. Así, el valor del suelo se convierte en factor de selectividad y segregación espacial de las clases sociales.

La situación de la vivienda en el espacio determina, el modo inmediato, su "acceso al sol", criterio de fundamental importancia si se piensa en la difusión de la energía solar y en las consecuencias jurídicas y económicas - que esto tendría.

Desde el punto de vista de sus ocupantes, la localización de la vivienda - define y condiciona sus relaciones con los sitios de trabajo. Para un ámbito rural, el establecimiento de la vivienda en el mismo suelo productivo es un factor primordial, y suele optarse por tal localización aún a costa del acceso a la infraestructura de servicios. En una zona urbana la localización de la vivienda condiciona el acceso de sus habitantes a sus centros de actividad y los tiempos y frecuencias de sus desplazamientos. Del mismo modo, la posición relativa de la vivienda en el espacio influye directamente en el acceso de sus ocupantes a servicios de salud, educación, - administración, comercio, recreación.

La presencia de espacios exteriores inmediatos a la vivienda, de uso propio o preferente, es un elemento de gran importancia en la relación familia-comunidad y para actividades recreativas, sobre todo de los niños. La presión en el uso del suelo urbano trae consigo la aparición de modalidades recreacionales masivas, casi siempre sujetas al tiempo libre de los adultos.

El emplazamiento de la vivienda cumple de manera obligada con otra función vital al condicionar la socialización de sus ocupantes. La identidad grupal suele extenderse a la vecindad inmediata y a la comunidad que la habita,

con lo cual se socializan valores y pautas culturales de la comunidad, especialmente con el carácter mercantil del suelo la hace homogénea por segregación o marginación socio-económica.

**1.2.5 Seguridad en la tenencia.**- Cualquier tipo de tenencia que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a sus ocupantes un mínimo de seguridad en cuanto a la disponibilidad futura de la vivienda, es compatible con el satisfactor mínimo adoptado.

El registro público de la propiedad es un instrumento del inventario disponible para toda planeación relativa al uso y tenencia.

\* Su función primaria es dar publicidad a ciertos actos que la ley exhibe, su función primordial es dotar de seguridad al tráfico jurídico.

Los registros inmobiliarios constituyen el medio más eficiente para la publicidad de los derechos reales sobre inmuebles.

**1.2.6 Espacio por ocupante.**- En el medio rural se adoptó como límite máximo 2.5 personas por cuarto y 2.0 personas por cuarto en el medio urbano. Por arriba de este límite se presentan condiciones deficitarias de hacinamiento, el cual se ha calculado de dos maneras. Se ha llamado hacinamiento global al déficit que resulta cuando se cuantifican todas las personas que habitan en una vivienda, pertenezcan a una o varias familias. (\*)

Se ha llamado hacinamiento sólo a lo que resulta cuando las personas de la segunda familia en adelante se descuentan y pasan a la categoría del déficit de familia sin vivienda (las que comparten una vivienda con otra u otras familias) y los cálculos se hacen con los miembros de la primera familia solamente.

\* COPLAMAR, ob. cit., páq. 23.

En un estudio realizado en el barrio de Tepito, el 50% de los jefes de familia sostenían a más de cinco personas y el 80% de las familias viven en tugurios de dos cuartos: Uno de 4 a 6 metros cuadrados y otro de 4 a 8 metros cuadrados que se emplean durante la noche como dormitorios y durante el día como cocina y lugar de trabajo.<sup>(7)</sup>

La familia carece de fuerza integradora necesaria y de la capacidad valorativa del individuo. Los hijos se alejan de los padres creando situaciones antagónicas a ellos que se reflejan en la vida y condiciones de la comunidad.

Los medios de comunicación y difusión que crean necesidades de éxito sin proporcionar los medios, provocan un estado mayor de desorganización social, lo anterior provoca que el individuo busque sus propios medios de lograr el éxito que, aunque no pueden ser siempre legítimos funcionan para él y otros grupos desesperados por no encontrar el éxito ni los métodos para conquistarlo se refugian en la drogadicción, el alcoholismo y la delincuencia. Del mismo modo se observa un aumento en el grado de libertad de la mujer, sin que esto signifique que haya adquirido conciencia del mismo.

1.2.7 Conservación de la vivienda.- La única información disponible a nivel censal se refiere a los materiales utilizados en muros y techos. A partir de esta información y de la vida útil para cada uno de estos materiales considerando su función en techos y muros se definió la probabilidad de que se encontraran en buen estado, regular estado y mal estado de conservación. El primer concepto corresponde a viviendas que no requieren rehabilitación y, por tanto, se les denominó viviendas no deterioradas. Las segundas, que requieren rehabilitarse, son viviendas con deterioro parcial. Finalmente, las últimas, son viviendas que se requieren reponerse puesto que el costo de rehabilitarlas es similar al de sustitución. Estas viviendas tienen deterioro total.<sup>(8)</sup>

7. INFONAVIT, Revista Vivienda, No. 3, Págs. 76 y 77, 1976.

8. COPLAMAR, ob. cit., Pág. 23.

1.2.8 Dotación de agua potable.- De acuerdo con la definición conceptual del mínimo de vivienda, se ha adoptado como definición operativa la toma domiciliaria de agua o agua entubada al interior de la vivienda. Este es el mayor nivel de especificidad que permite la información censal. En rigor, es insuficiente pues se necesitaría saber además, si el agua dotada es potable, si la cantidad es suficiente y si la vivienda cuenta con varias tomas independientes.<sup>(9)</sup>

Normalmente la dotación de este vital servicio no se discute desde el punto de vista económico, sin embargo hay ocasiones en que el costo de oportunidad de este elemento es considerable o bien, en los que la demanda de energéticos que genera su extracción o conducción pueden mermar los recursos no renovables y contribuir indirectamente a aumentar los niveles o riesgos de la contaminación ambiental.

1.2.9 Dotación de drenaje.- Se adoptó el concepto de drenaje y albañal que el censo define como un sistema higiénico para la eliminación de aguas negras.

1.2.10 Electricidad.- Se adoptó el concepto censal consistente en si la vivienda cuenta o no con energía eléctrica.<sup>(10)</sup>

En síntesis la definición de la vivienda mínima es la que cumple, simultáneamente, con los siguientes requisitos:

1. Está ocupada por una familia,
2. No tiene más de dos ocupantes por cuarto en el medio urbano y no más de 2.5 en el medio rural,
3. No está deteriorada,
4. Cuenta con agua entubada en su interior,
5. Cuenta con drenaje y
6. Cuenta con energía eléctrica.

9. COPLAMAR, Ibidem, Pág. 24.

10. COPLAMAR, Loc. cit.

## CAPITULO SEGUNDO

## 2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

El problema habitacional ha adquirido una marcada prioridad en la política económica y social, que se refleja en la creación de organismos dedicados a su solución.

Para llegar a esta etapa definida y fructífera en materia de vivienda popular, México tuvo que recorrer un largo camino, que se inicia en la época prehispánica; a continuación trataremos esta trayectoria evolutiva.

## 2.2 EPOCA PREHISPANICA

Las casas de los Mexicas de escasos recursos, en contraste con las de los grandes señores, eran pequeñas e inadecuadas, generalmente de un solo cuarto y se comunicaban con el exterior a través de una sola puerta.

Una descripción interesante de una típica vivienda humilde en Tenochtitlán es la que se presenta a continuación: "Un patio común y alrededor cuartos húmedos, estrechos y mal ventilados -cada cuarto sirve de pieza de dormir y allí habita toda una familia, durmiendo todos en esa atmósfera envenenada"<sup>(11)</sup> De un solo piso sin vista a la calle, y aisladas de otras construcciones. Alrededor de la habitación limitada por cercas de piedra, se hallaba sembrado el maíz en época de lluvias y en la sequía - en este sitio se guardaba el ganado.

Los principales materiales utilizados eran adobes revocados con cal, tezontle estucado y pintado de diferentes colores, carrizos, paja, piedras.

El aspecto urbanístico de Tenochtitlán que contaba con suficientes calles amplias y bien trazadas, y con canales adecuados para el transporte de personas y mercancías.

11. México a través de los siglos, Lic. D. Alfredo Chavero. Editorial-Grolier 1970, Tomo I, pág. 801.

El desarrollo de la Ciudad se efectuó alrededor de un núcleo teocrático - central denominado Gran Teocalli que era el conjunto arquitectónico más - importante de Tenochtitlán y su corazón político, religioso y cultural.

Los diferentes emperadores aztecas procuraron comunicar la ciudad con el exterior y entre sí, con ese objeto construyeron 4 grandes calzadas que - unían la isla con tierra firme. Además 5 canales mayores y gran cantidad de menores permitían el fácil transporte por agua entre los diferentes -- puntos de la capital azteca.

Para prevenir y evitar las inundaciones se construyeron muchos puentes, - cortaduras y esclusas en diversos lugares de la Ciudad y las calzadas. Se dice además, y de esto hace referencia el Lic. D. Alfredo Chavero<sup>(12)</sup>, que los aztecas conociendo la ubicación de un resumidero natural de los - lagos de Chalco y Texcoco construyeron en el una puerta que regulaba el - volumen de salida del agua del Valle de México.

Los conquistadores nos han hecho pomposas descripciones de orgullosa Te-- nochtitlán, y se percibe a través de ellas que si bien los templos, los - palacios y algunas casas de los principales se hacían notables, las casas del pueblo eran humildes y de poca cuantía.

El largo sitio a que los españoles sometieron la ciudad y la necesidad en- que se vieron de demoler la mayor parte de sus edificios fueron causas de que desapareciera del todo, quedando en pie poco más que los grandes tem- plos, pero que después vinieron al suelo al impulso del celo religioso de misioneros y conquistadores.

Con esto se explica el hecho de que no existen en México ruinas del tiem- po de los aztecas y que aquellos edificios eran de adobe y de poca impor- tancia, pues de otra manera no era posible que en tan breve tiempo las hu biera demolido Cortés.

12. Idem. op. c.

En cuanto a otras ciudades, el Códice Matritense habla, por ejemplo, de que los toltecas edificaron muchas casas en Tula; que los principales y señores establecieron ciudades y las hicieron crecer. (13)

Subsiste una diferenciación de las casas según la categoría de la persona, así se dice que "ninguno fuese osado a edificar casa con altos, sino los grandes señores y valientes capitantes, so pena de la vida". (14)

Por otro lado había pueblos nómadas, sin un asiento fijo, por ejemplo, - "los chichimecas que llevaban vida de cazadores, no tenían casas, no tenían tierras, su vestido no eran capas de algodón, sólo pieles de animal, sólo capas hechas de heno". (15)

Se puede afirmar entonces, que en la época prehispánica, la principal -- preocupación de los dirigentes Mexicanos en materia de construcción, se -- concentraba en la erección de grandes templos y palacios así como en la realización de obras para la obtención de agua potable y la prevención - de inundaciones.

No se tiene noticia en este período, al menos en los pueblos pobladores del Valle Anáhuac, de algún tiempo de medidas públicas o privadas para - ayudar a solventar el problema de la vivienda popular.

### 2.3 EPOCA DE LA COLONIA

En la época de la colonia existió una cierta política tendiente al establecimiento o fundación de ciudades en diferentes lugares de lo que se - llamó la Nueva España. Al principio de la conquista la población hispa-

13. Códice Matritense-citado por Miguel León Portilla. Historia Documental de México.-UNAM- Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, págs. 16 y 19.

14. Códice Matritense, Idem. pág. 38.

15. Los Anales de Cuautitlán citado por Miguel León Portilla. Idem. pág. 18.

na se asentó en la altiplanicie mexicana, teniendo como epicentro a la - Gran Tenochtitlán, principalmente en los territorios vecinos a Tlaxcala, Texcoco y Cholula.

La política colonizadora promovió la creación de villas y ciudades en zonas con importantes recursos mineros: Zacatecas, Real del Monte, Guana--juato; en cruces de caminos como Puebla, San Luis Potosí; en lugares que consideraron importantes para consolidar y expandir su dominio como Guada--lajara, Oaxaca, Mérida, Monterrey, Durango; y en algunos litorales para-- que sirvieran de contacto e intermediarios comerciales con la metrópoli-- y el exterior, v.g. Veracruz, Tampico, Manzanillo, Acapulco.

En dichas fundaciones se atendía a proveer de casas y solares a los espa-- ñoles, así encontramos en las Leyes de las Indias recomendaciones como - las siguientes:

"...habéis de repartir los solares del lugar para hacer las casas, y -- éstas han de ser repartidas según la calidad de las personas (españoles) ... Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población-- de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia, que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, sola-- res, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tie-- rras nuevas en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva - población les fueren señalados haciendo distinción entre escuderos, y -- peones y los que fueren de menos grado y merecimiento, y los aumenten y -- mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden la labranza y crianza". (16)

Pero no se encuentra una preocupación real por dar vivienda a los indios. En los mandatos de los Reyes españoles, donde se recomienda el buen tra-- to a los indios, se habla de darles vestido, instrucción religiosa, ali-- mentos, trabajos sin exceso o peligro de sus vidas, de no errarlos; - --

16. Citado por Ernesto de Torre Villar, Historia Documental de México.  
UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas. México 1964, pág.  
213. Recopilación de las Leyes de las Indias.

asimismo se establecieron algunos centros hospitalarios; pero no se menciona la necesidad de proporcionarles viviendas decorosas.

La ciudad de México por deseo de Cortés fue reconstruida a partir del antiguo trazo de Tenochtitlán. Este lineamiento fue seguido con tanta exactitud que la Plaza Mayor de la Ciudad fue edificada sobre el antiguo centro ceremonial Mexicano. (El Gran Teocalli).

Para las casas de los españoles se dedicó una zona en el centro, denominada la Traza, la cual fue limpiada y escombrada para ese fin. Las casas de los indios quedaron localizadas en los alrededores, presentando un gran contraste con las de los españoles, por sus características humildes y su distribución carente de orden.

En la etapa colonial se aumentaron los servicios públicos por parte del Estado, las ciudades se levantaron en base a normas urbanistas de la época, casi siempre de trazo regular, y en ellos se construyeron acueductos, fuentes, silos y monumentos.

Fue durante la colonia cuando se emprendieron las primeras obras de pavimentación de calles y se trabajó en el desagüe de los lagos del Valle de México. Esta última obra fue iniciada en el cerro de Nochistongo en el año de 1607 y terminado en 1609 por un ingeniero de origen francés llamado Enrico Martín.<sup>(17)</sup>

Los esfuerzos de los virreyes de la Nueva España fueron en gran parte -- desviados por las convulsiones internas y brotes de rebeldía, lo que obstaculizó en gran medida los intentos de desarrollar proyectos de beneficio popular en el ramo de la vivienda. Esto se aprecia al constatar que no se ha podido localizar algún proyecto de desarrollo de la vivienda popular en este período.

17. México a través de los siglos. Vicente Riva Palacio. Editorial Grolhier 1970, Capítulos I y II del Tomo II.

Hubo algunos esfuerzos aislados y así en el siglo XVIII se construyeron en México, edificios en los cuales habitaba y trabajaba el artesano, -- eran una especie de habitaciones-fábrica. Existieron por ejemplo, zonas donde se desarrolló la industria textil, como en Puebla, Orizaba, pero principalmente en la capital de la República. Un ejemplo es el conocido Colegio de San Ignacio, popularmente llamado de "Las Vizcafnas", tiene una disposición de viviendas llamadas de "taza y plato", edificadas para proporcionar habitación a familiares de artesanos, y al mismo tiempo, ayudar con el producto de sus rentas al sostenimiento de la institución. La planta baja se utilizaba para la instalación del taller artesanal, y la superior se ocupaba como habitación, unidas ambas por una escalera asociada a uno de los muros laterales. (18)

Durante la época colonial en general, se aprecia una preocupación por - proveer de vivienda a las clases preponderantes -a los españoles inmigrantes y a sus descendientes-, por dotar a las ciudades de algunos servicios públicos y hospitalarios; por construir monumentos y caminos; pero se nota también una carencia absoluta de interés por la necesidad de vivienda de las clases aborígenes. Así pues, las grandes construcciones de la época fueron representativas de la ostentación de los principales y de la necesidad de atender a los servicios públicos, hospitalarios y religiosos.

#### 2.4 EPOCA INDEPENDIENTE

Después de los movimientos armados originados por la guerra de Independencia, la Capital de México, una ciudad en ese entonces de 150 mil habitantes, presentaba un aspecto de magnificencia y solemnidad en cuanto a los edificios. Sus templos y palacios, así como sus suntuosos edificios públicos la convertían no solamente en la ciudad más hermosa de

18. El Correo Económico. Suplemento Especial sobre Vivienda, 3/I/65.

México, sino de toda América. No obstante el desarrollo en edificios, - iglesias y mansiones, la vivienda popular había quedado marginada, careciendo las clases populares de las normas mínimas requeridas en sus habi-taciones.

Después de la Independencia y durante gran parte del tiempo de la Reforma, la ciudad estuvo también en muy malas condiciones, según lo refiere Guillermo Prieto. En 1830, las características de la metrópoli eran las siguientes: "zanjas rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladares y ruinas de adobe. Barrios ceñidos por acequias con curtidurías pestilentes. Hacinamientos de viviendas mal hechas, donde apenas era posible recordar la existencia del trabajo. Casas de - vecindad, con patios de tierra llenos de tendedores en los que flotaba - ropa desgarrada". (19)

Del porfirismo refiere Cosío Villegas lo siguiente: "el pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas; sus patios polvosos - eran cruzados por albañales abiertos y pestilentes; en los muros de las - viviendas rezumaba el agua y los cuartos eran estrechos e irregulares, - sin aire puro y sin el servicio cercano de agua potable.... solamente al término de los treinta y un años de dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del país y principalmente en la capital". (20)

Según el censo de 1900 existían en la ciudad de México 368 777 personas - y de éstas unas 100 mil dormían a campo raso y otras 25 mil pasaban las - noches en los mesones por 3 centavos diarios.

No se encuentra en esta época, es decir, durante el siglo XIX, una política definida tendiente a dotar de viviendas "habitables" a la clase tra - bajadora y de bajos ingresos.

19. México: Cincuenta Años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. La Vivienda, por Raúl Cacho A., pág. 124.

20. Idem. op. c.

En las postrimerías del porfiriato, a principios de este siglo, algunas empresas edificaron viviendas para sus trabajadores. En la ciudad de México se tiene el ejemplo de la Fábrica de Cigarros "El Buen Tono", que construyó varias manzanas de viviendas colectivas de muy buena calidad, para sus obreros. Este acontecimiento representa un hecho aislado y no puede considerarse como el resultado de una conciencia social generalizada.

Tampoco en esta época existe una política gubernamental definida en materia de vivienda para las clases populares. Sin embargo, se nota ya una preocupación en lo referente a la creación de la infraestructura urbana.

## 2.5 EPOCA CONTEMPORANEA (1910 a la fecha)

El pueblo mexicano despierta de un largo adormecer y cada vez más se extiende y arraiga en la conciencia del mismo la necesidad de un cambio, de un mejor trato para la clase trabajadora, no solamente en cuanto a horas de trabajo, salarios y seguridad, sino también en lo referente a un techo digno.

Los representantes del pueblo llegan a Querétaro en 1917 con formas de pensar avanzadas, pero teniendo en el epicentro al hombre, como tal, como ser humano, con derechos y obligaciones. Por ello plasmaron en la -- Constitución de 1917 -Artículo 123- el derecho de la clase trabajadora a tener una morada decorosa y la obligación de los patrones de proporcionarla. No hubo efectos inmediatos.

Al término del movimiento armado, comenzaron en el país los primeros intentos de impulsar el desarrollo económico. El rápido crecimiento urbano alrededor de los principales centros industriales motivó la acelerada construcción de viviendas baratas y de mala calidad, donde las familias se hacían en condiciones infrahumanas.

Si a lo anterior se agrega la contaminación ambiental proveniente de los desechos industriales y la carencia de servicios públicos adecuados, se comprende la magnitud que alcanzó el problema de la habitación.

Las empresas tenían la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores a su servicio, solamente cuando se localizaran en las zonas urbanas y ocuparan un número de asalariados mayor de 100.

Desde los años veinte los trabajadores y las organizaciones sindicales lucharon porque se reglamentara adecuadamente la obligación constitucional de proporcionar habitación a los trabajadores. Pero una serie de -- obstáculos impidieron el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Por una parte, del incipiente desarrollo económico del país resultada -- que fueron pocas las empresas con una nómina superior a los 100 trabajadores. Por otra, éstos debían ser de planta y con una determinada antigüedad en la empresa. Además el patrón podía cumplir su obligación constitucional proporcionando viviendas en arrendamiento a sus trabajadores, cobrando una renta que no excediera del medio por ciento anual sobre el valor catastral de la casa. Estas inversiones patronales en bienes inmuebles les representaban, por un lado, beneficios importantes derivados de la plusvalía secular y constante de los terrenos y por otro percibían un ingreso por las rentas.

A partir de la década de los 40 se inicia un período de esfuerzos parciales por resolver en forma práctica el problema habitacional en el país. Para ello se expiden leyes y reglamentos especiales, algunos de alcance nacional y otros sólo a nivel regional o local. Efectivamente con algunas de estas reglamentaciones se consiguen resultados positivos. En algunos casos los sindicatos celebraron comisiones con las empresas y se formularon planes para la construcción y adquisición de viviendas para los trabajadores.

Por otro lado organismos e instituciones como el Departamento del Distrito Federal, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, el extinto Instituto Nacional de la Vivienda y constructores privados, utilizando recursos propios y los recursos que por ley las instituciones de crédito debían canalizar a la construcción de vivienda de interés social, iniciaron y activaron la edificación de la habitación popular. De acuerdo a datos publicados por la Alianza para el Progreso, en México se construyeron 8 000 de tales viviendas el año 1964 y 18 000 en 1965. Pero esto no solucionaba en forma alguna el problema habitacional del país, el cual se agravaba por el rápido crecimiento demográfico y las necesidades de vivienda originadas por el deterioro natural en el correr de los años. El proceso de urbanización que adquirió un ritmo vertiginoso a partir de 1950 agudizó una vez más los problemas habitacionales que hoy en día están haciendo crisis.

Fue necesario buscar una solución justa y equilibrada, por medio de la cual los patrones en su totalidad dotaran de casas a sus trabajadores. Con ello se lograría por un lado el cumplimiento de una obligación constitucional y por el otro satisfacer la necesidad que de una vivienda digna y decorosa tiene la clase trabajadora, así como contribuir al desenvolvimiento económico y social del país.

La Comisión Nacional Tripartita, integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, se avocó en 1971 a la búsqueda de una solución que fuese viable y realista.

Fue entonces que se decidió crear el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Para ello fue necesario reformar la Constitución en su artículo 123 apartado "A", Fracción XII y la Ley Federal del Trabajo en el título cuarto del capítulo tercero, así como promulgar el ordenamiento legal que regiría el organismo que administraría dicho Fondo.

En el nuevo régimen todos los trabajadores tienen el derecho a recibir un crédito ya sea para adquirir una vivienda en propiedad, ya para pago de pasivo derivado de la compra de habitación, o para la reparación o ampliación de su casa, y esto sin importar la ubicación geográfica de la empresa, su giro, capacidad económica o cualquier otra característica.

Los recursos provienen de la obligación que los patrones tienen de aportar una cantidad equivalente al 5% de los salarios integrados que paguen a -- sus trabajadores.

El 24 de abril de 1972 se promulgaron en el Diario Oficial las reformas -- arriba enunciadas así como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que representa además de una acción concreta y realista, un signo de una nueva actitud filosófica de -- la administración actual ante los problemas sociales y económicos del país concretamente en el campo de la vivienda de interés social.\*

\* Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de abril de 1972.

### CAPITULO TERCERO

### 3.1 PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Entre las principales causas de la insatisfacción de la necesidad de vivienda de la mayor parte de la población nacional están la concentración de la riqueza y de los ingresos, y la falta de empleo adecuadamente remunerado para una gran parte de la población. Dicha situación se agrava por la inadecuada distribución de la población en el territorio y la especulación con el suelo urbano.

La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población. No obstante, es imposible, para la mayor parte de los pobladores del país, satisfacer tal necesidad, debido a sus exigüos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una morada adecuada. Estos costos son muy altos, entre otros factores, por el carácter mercantil de la tierra urbana y la especulación a que está sujeta, y por el alza inmoderada de los precios de la construcción propuesta por las altas tasas de ganancias y de interés prevalecientes en el país.<sup>(21)</sup>

Ante la imposibilidad de convertirse en demandantes solventes de las viviendas que se ofrecen en el mercado, para renta o compra, la mayoría de la población tiene que resolver su necesidad mediante una serie de formas cuya característica general es la de no reunir las condiciones mínimas de habitabilidad socialmente determinadas: vecindades, ciudades perdidas, tugurios auto construídos en lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales y mediante otras formas similares.

En el campo, el acceso de la mayor parte de la población a una vivienda se realiza mediante la construcción de viviendas submínimas, que carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica, tienen piso de tierra, están hacinadas y construídas con materiales inadecuados o poco resistentes.

21. COPLAMAR, ob. cit., pág. 25.

El problema de la vivienda urbana se manifiesta primordialmente en las dificultades de acceso al suelo urbano. El espacio limitado que existe en las ciudades, combinado con los requerimientos crecientes de espacio para diferentes propósitos e intereses, define el marco de la lucha por el suelo urbano.

Las dificultades de la planeación del uso del suelo urbano resultan de la acelerada dinámica urbana.

Los patrones urbanos de uso del suelo son el reflejo de su estructura social. Los grupos sociales más fuertes utilizan el mejor espacio. De esta manera, los cambios en las relaciones sociales afectan el uso del espacio urbano. Puede decirse que la ciudad es una proyección topográfica de la estructura social. Los continuos cambios socio-económicos determinan los patrones de uso del suelo en una ciudad y, por otro, el uso del suelo, al definir la localización de varias de las funciones de la ciudad influye en el desarrollo futuro de las urbes.

El desarrollo no planeado de las áreas urbanas y la especulación del suelo conduce a un uso ineficiente de la tierra urbana y a la urbanización - agrícola.

El acelerado crecimiento de la población urbana en el futuro previsible - obliga a un uso eficiente del suelo.

Según parece los reglamentos del uso del suelo son demasiado débiles como para cambiar decisivamente el papel dominante del mercado privado de la tierra. Por lo tanto, la capacidad financiera para pagar los precios más altos es el factor determinante de los precios y de la distribución de la tierra. Una cuestión básica, pues, es la concepción estatal de la tierra como un bien económico o como un recurso natural.

La calidad de la vida urbana depende de la manera en que se usa la tierra. Las distancias entre los lugares de trabajo, la vivienda y las zonas de servicios, es uno de los factores que influye en la calidad de la vida urbana. En esta calidad está implícito el uso apropiado del suelo para beneficio de toda la población urbana y no solo para ciertos estratos sociales. Como se ve, se trata de un derecho, no solamente a la vivienda sino también a la accesibilidad a todas las actividades urbanas.

En México predomina un patrón de urbanización altamente concentrado en pocas áreas metropolitanas, en las que se manifiestan, en forma aguda, los problemas del uso del suelo.

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 estos cambios también han tenido efectos en la distribución de la población en el interior de las áreas urbanas: el uso creciente del centro para propósitos comerciales obliga a la población a vivir en la periferia. Por otra parte, el rápido crecimiento de la población afecta el mercado de la tierra no sólo en la ciudad sino también en las zonas aledañas.

Los programas de vivienda llevados a cabo por el sector público así como algunos proyectos realizados por el sector privado, suelen utilizar tierra más barata alejada del centro de la ciudad. Esta práctica extiende en forma innecesaria el área urbana. Dada la escasez de tierra disponible en el mercado generada por su manejo especulativo, las autoridades de las urbes se ven obligadas a aprobar conjuntos de vivienda en áreas alejadas del centro de la ciudad, no incluidas en los planes de desarrollo a largo plazo.

Como resultado de la intensa construcción de conjuntos de viviendas, los propietarios de la tierra agrícola de la periferia urbana se abstienen de vender sus propiedades mientras no se decreta el cambio en el uso del - -

suelo, en contra partida, existe fuerte presión de fraccionadores e instituciones para usar esa tierra para proyectos urbanos. Todo esto produce un rápido incremento en los precios de la tierra alrededor de las ciudades.

El suelo es un recurso natural limitado en cantidad que debe satisfacer muchas necesidades. Por ello, es importante una buena planeación de su uso, considerando la naturaleza y magnitud de los requerimientos de tierra del desarrollo urbano futuro.

El rápido crecimiento en los precios del suelo es un fenómeno común en la mayoría de las ciudades del país, aunque hay grandes diferencias entre -- ellas, son muchos los factores que afectan los precios de la tierra, pero uno de ellos es la falta de mecanismo de control de la especulación, lo -- que deja sin acceso al suelo urbano a una gran parte de la población.

El incremento de los precios de la tierra tiene muchos defectos. En primer lugar, genera un alza en los precios de las viviendas. Esto constituye una fuerte limitante para los grupos de bajos ingresos de la población, quienes se ven forzados a adquirir viviendas lejos de la ciudad, elevando sus costos de transporte, o a invadir tierras. En segundo lugar, incrementa la riqueza de los fraccionadores y propietarios de bienes raíces.

Muchos migrantes, sin posibilidades de cubrir la renta o el precio del -- suelo, se asientan en forma espontánea, lo que origina gran inseguridad -- en la tenencia de la tierra. Esta situación se acentua por la disminución de la capacidad adquisitiva de los sectores de bajos recursos que ha provocado la inflación. En los últimos años los precios de los materiales -- de construcción han aumentado más rápidamente que el índice general de -- precios.

### 3.2 ANTECEDENTES DEMOGRAFICOS EN LOS CENTROS URBANOS

La ciudad crece en la medida que el desarrollo del sector secundario requiere de la concentración de los medios de producción, intercambio y consumo, como condición para su fortalecimiento económico, la concentración del crecimiento económico en las ciudades también se debe al empobrecimiento paulatino del agro debido al extinguiamiento de la producción agrícola-resultado, entre otras cosas, del intercambio económico desigual de los productos agropecuarios por los bienes producidos industrialmente.

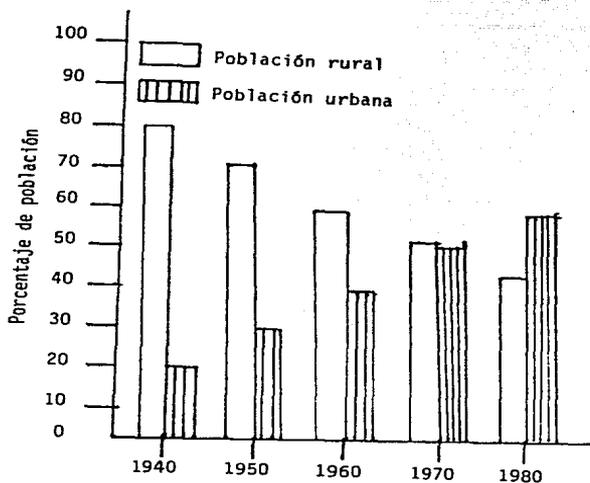
Lo anterior, junto con un crecimiento demográfico acelerado, ha provocado el éxodo de gran parte de la población rural hacia los grandes y medianos centros urbanos del país, como única estrategia de subsistencia, esa migración está dirigida principalmente hacia el área metropolitana de la ciudad de México, que en la actualidad aloja aproximadamente al 20% de la población nacional. En 1980 alrededor de 48 millones de mexicanos lo que equivale al 66% de la población nacional, radicaban en zonas urbanas (gráficas 1 y 2).

El proceso de concentración incide directamente en el mercado habitual de las ciudades y se agrava por el acelerado crecimiento demográfico natural y migratorio. Por ejemplo entre 1970 y 1980 la ciudad de México aumentó su población en 450,000 habitantes por año, es decir que ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 5.7% anual. (22)

Este crecimiento acelerado ejerce una intensa y creciente demanda sobre los satisfactores básicos que requiere la población para su subsistencia-entre ellos la vivienda.

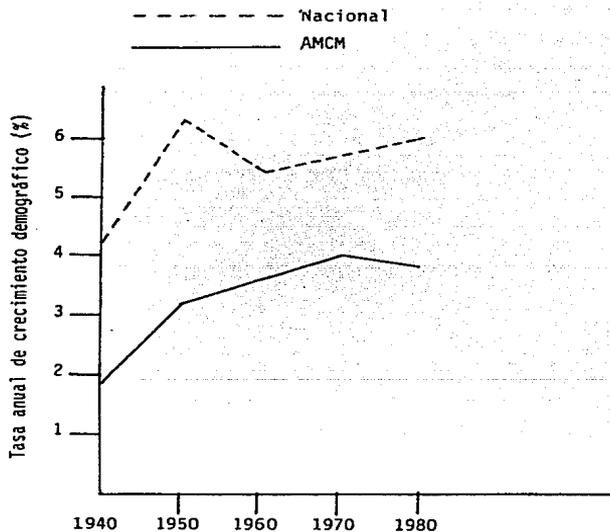
22. SAHOP, DGEU y V. Elementos para una Política Nacional de Vivienda: documentos base para su discusión. México, D. F., septiembre de 1977.

Gráfica 1. Distribución porcentual de la población nacional urbana y rural 1940-1980.



FUENTE: Elaborada en base a NAFINSA, la economía en cifras, México, 1978, cuadro 12, pág. 5; Informe Presidencial, 1980.

Gráfica 2. Gráfica comparativa de incremento demográfico nacional y en el AMCM, 1940-1980.



FUENTE: Elaborada en base a Dirección general de estadística, SIC; SAHOP, Programa nacional de vivienda; COPEVI; Informe Presidencial, 1980.

### 3.3 DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN RELACION CON LA VIVIENDA

El crecimiento demográfico amplía de manera continua (aunque desigual) la fuerza de trabajo del país. A pesar del incremento poblacional entre - - 1940 y 1970 las tasas anuales de incremento de la población económicamente activa fueron decreciendo: 3.6% para 1950 y 3.0% para 1960 y 1.4% para 1970, sin embargo aumentó en gran medida de 1970 a 1975 (4.9%)<sup>(23)</sup>, y volvió a decrecer recientemente debido a la situación económica actual: 4.3% para 1977-1978 y 3.6% para 1979.

La creciente fuerza de trabajo no encuentra su integración total a su aparato productivo, por lo que para subsistir recurre a trabajos eventuales, inseguros y mal pagados, principalmente en el renglón de servicios y congresos cercanos al salario mínimo oficial. En 1980 aproximadamente el 70% de la población total recibía ingresos próximos al salario mínimo<sup>(24)</sup> (gráfica # 4).

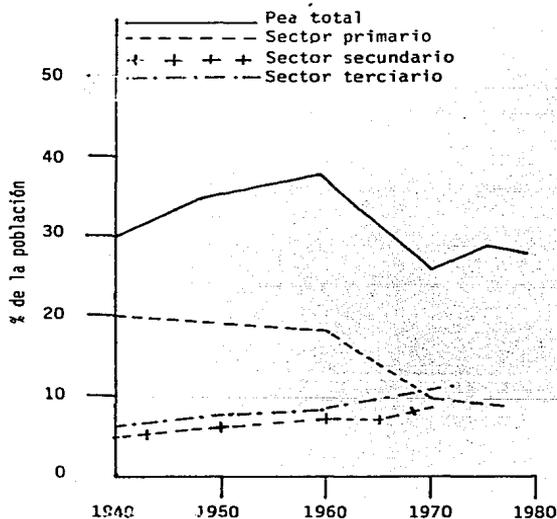
El bajo nivel de ingresos explica por la elevada tasa de desempleo del -- país, que a principios de la década de 1970 fluctuó entre el 23 y 25%. Debido a la crisis económica que condujo finalmente a la devaluación del peso, para 1975 un poco menos del 50% de la población económicamente activa estaba subempleada en sectores informales urbanos (20%) y tradicionales rurales (30%), la situación se agravó en ciudades como la de México, -- para 1978 la tasa de ocupación de la población económicamente activa ascendía en el Distrito Federal y en el área metropolitana de la ciudad de México a 6.7 y 6.4% respectivamente.<sup>(25)</sup>

23. SAHOP, ob. cit., pág. 4.

24. Ibidem, pág. 5.

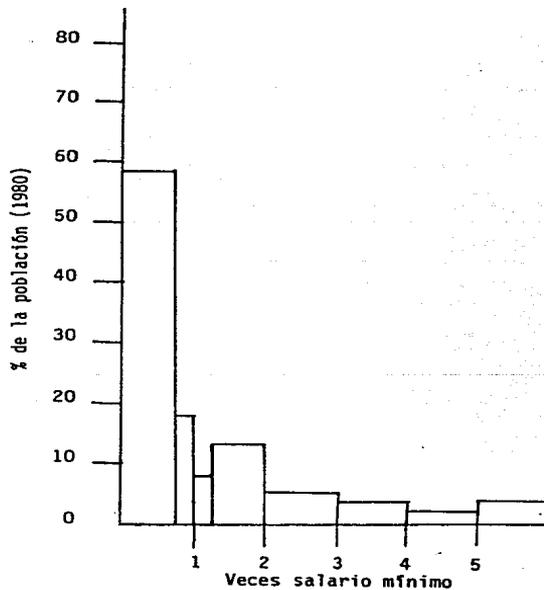
25. Loc. cit., pag. 4.

Gráfica 3. Distribución porcentual de la pea total y por sectores respecto a la población nacional, 1940-1980.



FUENTE: Elaborada en base a NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, 1978, cuadro 1.7, Informe Presidencial, 1980.

Gráfica 4. Distribución de la población por niveles de ingreso (nacional).



FUENTE: Garza G. y Schteingart M., La acción habitacional del Estado Mexicano, 1978.

La distribución del ingreso y la estructura ocupacional del país determinan la capacidad de compra de la población, solo tomando en cuenta esto se puede comprender cabalmente el problema habitual. La incapacidad de la estructura económica para crear suficientes fuentes de trabajo ha generado una masa creciente de población con un nivel económico altamente precario, esta situación se agrava por la espiral inflacionaria ya que corroe el de por sí limitado poder adquisitivo.

La incipiente estructura ocupacional y la escala de salarios tan discrepante se combina para producir una distribución menos equitativa del ingreso entre la población y como consecuencia, una mayor insatisfacción en la obtención de viviendas apropiadas.

El desequilibrio en la distribución de los ingresos explica la dificultad que tienen los sectores mayoritarios para adquirir una vivienda de acuerdo con las reglas del mercado, por esto frecuentemente utilizan medios y recursos ajenos o contrarios a las leyes para procurarse un sitio donde habitar.

### 3.4 DESARROLLO URBANO

La urbanización ha alcanzado un carácter universal. No hay país del orbe, desarrollado o subdesarrollado que no presente, en mayor o menor grado, manifestaciones de este fenómeno. Este es el presente y lo será más aún en el futuro, uno de los hechos de mayor trascendencia en la vida -- económica, social, ecológica y política del mundo, pues está modificando la forma de vida de la sociedad actual así como el medio ambiente natural y artificial del hombre.

Históricamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbana. Esta se originó desde la época prehispánica con el florecimiento de centros urbanos de la importancia de Teotihuacan y Tenochtitlan. Estas-

ciudades destacan por su gran tamaño y ser las principales ciudades fundadas por los teotihuacanos y los aztecas, respectivamente. De la primera ciudad se estima que alcanzó una población cercana a los 100,000 habitantes<sup>(26)</sup> de Tenochtitlan una de las máximas expresiones urbanas del mundo en el tiempo de la conquista española se han llegado a hacer estimaciones hasta de 300,000 habitantes.<sup>(27)</sup> Además del tamaño estas dos ciudades se distinguen por su situación geográfica en los altos valles del Anahuac y por una ubicación central en el territorio meosamericano. Desde esa posición los grupos que se establecieron pueden administrar su imperio y controlar todos los hilos que se extendían hasta la costa de ambos océanos y la parte de centroamérica.<sup>(28)</sup> Esta circunstancia explica, parcialmente, el hecho casi excepcional de que una de las grandes metrópolis del mundo actual como la ciudad de México, construida en el mismo lugar que Tenochtitlan, sea una ciudad interior y no portuaria, como es el caso de todas las ciudades del orbe.

Durante los tres siglos que duró la colonia en México, el país fue objeto de una urbanización que para su tiempo podríamos calificar de intensa. Los españoles establecieron un número importante de ciudades aplicando, en su diseño y construcción, la rica experiencia que en materia de urbanismo habían desarrollado en España. Realmente la Nueva España fue un campo experimental extraordinario para el desarrollo urbano.

Los españoles fundaron en la Nueva España tres tipos de ciudades.

a). Centros administrativos y militares cuya expresión máxima es la ciudad de México y, en menor escala, Guadalajara y Mérida.

26. C. Sjöberg, El origen y evolución de las ciudades, septiembre de -- 1965, pág. 57.
27. H. Browning, Urbanización en México, Tesis Doctoral inédita, 1962, pág. 180.
28. A. Bassols, Zonificación de México para planeación económica y social, Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, México, D.F., 1965, pág. 37.

b). Ciudades portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, los dos únicos puertos autorizados para realizar el comercio exterior con Europa y con Asia.

c). Las ciudades mineras destacando entre otras, Guanajuato, Zacatecas, Pachuca y San Luis Potosí.

Desde el punto de vista de la distribución especial de estas ciudades, - la región de la Nueva España que tuvo un mejor desarrollo urbano fue la que hoy se conoce por Bajío, así como parte de los estados de Puebla y - Veracruz hacia el oriente y de Michoacán y Jalisco hacia el poniente. La explicación de este fenómeno se encuentra en el hecho de que los españoles encontraron en estas regiones a la gran masa de población indígena que se convirtió en su mano de obra, buenas tierras para el desarrollo - agrícola y ganadero y las ricas minas que determinaron el establecimiento de ciudades prósperas.<sup>(29)</sup> Este hecho y mejores comunicaciones permitieron, posteriormente, la fundación de ciudades mineras hacia el norte, donde surgieron centros de la importancia de San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua.

El panorama urbano, junto con las escasas ciudades portuarias desarrolladas, constituye la estructura urbana establecida durante la colonia, la cual ha determinado de manera definitiva el desarrollo urbano que posteriormente tuvo lugar en el norte y noroeste del país particularmente durante la época del porfiriato, a raíz de la introducción y extensión de los ferrocarriles en el país.

El desarrollo de las carreteras, la explotación de nuevos recursos naturales, como el petróleo y el gas, y a que México comparte más de 2,000 - kilómetros de frontera con el país más rico del mundo, han sido, entre - otros factores determinantes del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias con la estructura urbana heredada de la colonia. Esta estructura, con la excepción de las ciudades mineras que, al agotarse

29. A. Bassols, ob. cit., pág. 38.

Sus recursos perdieron su base económica y parte importante de su población, no solo prevalece hasta nuestros días, sino que se ha fortalecido. A este respecto destaca el caso de la ciudad de México por su invariable posición como la ciudad preeminente del país a través de su historia.

Su primacía obedece a múltiples factores que han operado desde el tiempo de los aztecas hasta nuestros días. Destaca, el que haya sido desde su origen, durante la época prehispánica, el principal centro religioso, político y militar. En adición a esto fue durante la colonia el primer -- centro cultural y de acumulación de la riqueza privada, todo lo cual se acentuó a lo largo de la vida independiente del país hasta nuestros días. En la generación de tan grandes economías de escala y estimas intervinieron, desde el descongelamiento de los bienes de la iglesia hasta la seguridad que la ciudad otorgaba durante la revolución a las personas que se refugiaron en la capital con sus bienes, el desarrollo industrial de la posguerra, todo lo cual ha conformado el tremendo poder de atracción de la ciudad de México, su gran tamaño, su elevada primacía nacional y una de las características determinantes de la urbanización actual y, como -- también de su desarrollo económico y social.

El crecimiento acelerado y la concentración demográfica en las ciudades, estimula que se intensifique la demanda habitacional en el medio urbano. Las necesidades insatisfechas se incrementan y se hacen más evidentes en las ciudades de crecimiento rápido debido a que el mercado habitacional -- asume características especulativas, con precios fuera del alcance de -- los inmigrantes rurales y aún de la propia población urbana sub o desempleada. Este proceso mercantil de desarrollo urbano encarece el suelo, -- los materiales y la tecnología. En periodos altamente inflacionarios se hace mas intensa la demanda de vivienda y sus componentes, porque la población gasta fácilmente su dinero ante la expectativa de que éste pierda rápidamente su valor. Ello es un estímulo a la escalada de precios -- de la vivienda y sus componentes, que a final de cuentas abre aún más la brecha entre el poder adquisitivo de los marginados y la oferta del mer-

cado. La renta de cuartos baratos, la ocupación ilegal de predios baldíos y el asentamiento en lotes de tenencia irregular, son las alternativas habitacionales para la mayoría de la población de escasos recursos.

El mercantilismo en el desarrollo urbano también propicia problemas específicos de vivienda, como el hacinamiento y la promiscuidad por el amontonamiento de personas, y la insalubridad por la falta de servicios, ya que el sistema de mercado procura comodidad y servicios a quien puede pagarlos, en tanto que los marginados deben esperar la ayuda gubernamental, que por lo general es muy tardada. Para dar una idea de la magnitud del problema, cabe decir que en 1980 el número de viviendas en el país ascendía a 12 781 000 y albergaban a 67 395 000 habitantes aproximadamente; de éstas el 62% solamente tenía dos cuartos y alojaba alrededor del 57% de la población del país, con un promedio de tres a cuatro cuartos.<sup>(30)</sup> Sin tomar en consideración las viviendas que se perdieron en el sismo del 19 de septiembre de 1985. La insuficiencia de servicios - en el mismo año aparece igual de dramática, lo que significa que los grupos marginados habitan en condiciones de extrema insalubridad.<sup>(31)</sup>

### 3.5 CONSECUENCIAS DEL CRECIMIENTO URBANO

Existen efectos de correlación mutuos entre crecimiento urbano y desarrollo económico. En un momento determinado, la actividad económica amplía los mercados de mano de obra y atrae la gente del campo, que ve oportunidad de mejorar. Por otro lado, el crecimiento urbano amplía los mercados, tanto de productos del campo como industriales, así como también los servicios. La concentración urbana se convierte en un mercado atractivo para las empresas.

30. SPP, X Censo General de Población y Vivienda. Resultados Preliminares, 1981, cuadros 1 y 7.

31. Ob. cit., cuadro 7.

ES un hecho evidente que los habitantes, al buscar mejores niveles de vida para ellos y sus familias, muestran una marcada tendencia por asentamientos más bien grandes que pequeños. Los planes sobre industrialización deben tener siempre en cuenta estas realidades. Tal parece que una atomización de la actividad industrial, considerada desde el punto de vista espacial no tendría todo el éxito esperado. Ello implica también que los planes para establecer lo que se ha dado en llamar sub-metrópolis, o ciudades satélites, no deben desconocer estos hechos. Por una parte no podrán desligarse dichos asentamientos urbanos de las fuentes de trabajo, y por otra, deberá pensarse en las necesidades de la infra-estructura urbana (agua suficiente y buena, drenaje, alumbrado), sistemas viales, transportes individuales y colectivos, servicios para la comunidad (hospitales, escuelas, parques, jardines, guarderías), centros comerciales, y desde luego una vivienda decorosa para cada hogar todo esto pensando en el futuro.

Otro hecho es que un rápido crecimiento urbano significa también un cambio en la estructura ocupacional de la población, que se refleja en una disminución, en términos relativos, de la población dedicada a las actividades primarias, y un crecimiento de la proporción de personas ocupadas en actividades secundarias y terciarias, con todos los significados que este cambio tiene respecto a la posibilidad de empleo.

De esto se concluye que el proceso de urbanización seguirá su ritmo sin posibilidades de ser frenado. Asimismo, la falta de una política adecuada de desarrollo urbano integral crea dificultades al desarrollo económico social. Por lo tanto es imprescindible establecer una política moderna de urbanización, como una parte esencial, a los planes de desarrollo económico.

Estas consideraciones han movido a algunos países de América Latina a realizar efectivas reformas urbanas. Así, en Colombia mediante el consejo nacional de la reforma urbana, se decide sobre expropiaciones, en puestos,

urbanización en prioritaria, integración de reservas para el futuro, desarrollo de ciudades, implantación de políticas de crédito habitacional.

Este Consejo Colombiano se encarga, además, de coordinar las actividades de las entidades nacionales en materia habitacional, procurando evitar la invasión y asentamientos no controlados. En los últimos años se han adelantado incentivos importantes al sector privado para que descubra -- programas de construcción y otras de desarrollo urbano que puedan satisfacer el problema de la vivienda, y al mismo tiempo regular el crecimiento de las ciudades.

En un libro publicado en Inglaterra por Penguin Books llamado Urban Economics, se realiza una revisión completa y cuidadosa de la problemática que comprende la economía urbana he aquí algunos de sus conceptos:

Una de las dificultades que encuentran los economistas en el análisis de la ciudad, radica en el hecho de que ésta no descubre sus secretos a la aplicación del análisis económico convencional. Por ejemplo, muchas de las dificultades derivan de la importancia de la inversión pública de la creación de la infra-estructura urbana, que implica todos los problemas inherentes a evaluar las relaciones de beneficio-costos en las inversiones gubernamentales una característica relevante de la ciudad, es el hecho de que se trata de un fenómeno dinámico como coordenadas espaciales: Se da como un crecimiento hacia afuera, así como un crecimiento hacia -- arriba. No existen modelos sencillos que reflejen el crecimiento urbano considerando simultáneamente ambos desarrollos.

El análisis de las relaciones entre la ubicación de las actividades económicas específicas y la estructura espacial de la ciudad, debe considerar tres factores relevantes: Los mecanismos del mercado, las economías externas y los costos de transporte. Por lo que se refiere a los mercados, tiene que considerarse que existen fuerzas que se traducen en que se sustraiga una proporción cuantiosa de la tierra urbana de su partici-

pación en la oferta, impidiendo con ello la utilización óptima del recurso. La significación de los costos de transporte es evidente por sí misma: En ausencia de otros factores la existencia de los costos de transporte actuaría como una fuerza para concentrar las actividades.

El papel de las economías externas, derivadas de la vecindad y la aglomeración, es menos evidente, pero probablemente de mayor significación que los anteriores.

El crecimiento urbano es la manifestación espacial de los beneficios derivados, en forma combinada, de economías de escala y economías externas. Las economías de aglomeración tal vez inducirían a que las actividades económicas tendieran a considerarse geográficamente, incluso en ausencia de costos de transporte altos, o de los precios de la tierra también elevados.

En las economías derivadas de la concentración geográfica en las áreas urbanas, quedan comprendidos aspectos tales como economías de escala a nivel de la rama industrial, economías externas en relación al mercado del trabajo, beneficios derivados de la posibilidad de la relación personal y de la facilidad para obtener servicios especializados, acceso a la población y al mercado potencial, factores ambientales y relacionados -- con el vecindario.

La importancia del análisis de los determinantes de las decisiones de localización en materia de vivienda, se hace evidente al considerar que -- las familias gastan hasta el 25% de su ingreso disponible en habitación. La vivienda es por mucho el principal uso de la tierra urbana: Casi el 50% del total. Considerando un área determinada en un momento dado, la distribución espacial de las residencias es el factor que tal vez determina en mayor medida la distribución de los precios del terreno urbano.

Por lo que se refiere a la distribución espacial de la vivienda, quizás-

el enfoque más productivo de que se dispone, es el micro-económico, que - considera la concentración en zonas habitacionales en términos de gustos- y preferencias. A este enfoque conductista, se opone el enfoque que esencialmente considera que las decisiones en cuanto a la ubicación de la vivienda se explican principalmente como resultado de la necesidad de minimizar los costos de transporte.

Este último enfoque considera la importancia de la comparación, en cada - caso alternativo, entre los costos de transporte y los costos de vivienda. Este enfoque, considerado en forma externa implica que las personas deben vivir en las cercanías de su lugar de trabajo, lo que ha resultado total- mente inconsecuente con las observaciones empíricas.

Así por ejemplo, las tendencias de las familias pudientes a vivir en los- suburbios no puede explicarse dentro de la teoría de la optimización de- la relación entre más espacio y menor distancia al trabajo. Más bien las preferencias de la gente rica parece relacionarse con las buenas condicio- nes de la vivienda y del vecindario. El constante aumento de las distan- cias de las zonas residenciales correspondiente a los altos niveles de - ingreso respecto al centro de la ciudad, tiene que ver también con el pro ceso de envejecimiento de las viviendas. Las familias con capacidad de - pago prefieren casas nuevas que generalmente se adquieren en las afueras- de la ciudad. Así que aparentemente las decisiones individuales no se to man considerando como un factor relevante al tiempo recorrido, excepto en combinación con otros elementos que impulsan al cambio, como un nuevo tra bajo, la aparición de un nuevo fraccionamiento o la modificación en el nú mero de los familiares. En todo caso, la pérdua de importancia de la ex plicación que enfatiza el papel del tiempo de recorrido al trabajo, deri va de la descentralización de las oportunidades de empleo.

El modelo conductista, en cambio, da importancia a la capacidad de pago - de las familias y al papel de sus gustos. Por su puesto que se considera que interviene el tiempo de recorrido al trabajo, pero solamente como una restricción. Para la mayor parte de los grupos de ingreso, la decisión -

parece estar altamente influida, o más bien condicionada, por la capacidad para obtener un crédito. Las familias generalmente tienden a seleccionar la casa más cara que pueden pagar dentro de las limitaciones de su ingreso y del enganche exigido por los fraccionadores. Una vez determinado el rango del precio de la casa que pueden adquirir, tomando en cuenta el factor restrictivo que constituye el enganche, las familias -- consideran las alternativas situadas dentro de ese rango, eligiendo la -- que satisface sus preferencias en cuanto a aspectos tales como los tipos de casa, el número de cuartos, la existencia de cochera y jardines, el rumbo o barrio preferido.

Una pauta de cambio, muy importante en las ciudades, es el desarrollo de sub-centros. El proceso de sub-urbanización debe distinguirse del de -- descentralización. Este se refiere a la recolocación de las actividades que originalmente ocupaban el centro, en el ámbito de la ciudad, mientras que la sub-urbanización significa la creación de ciudades satélites. Como respaldo a todo proceso, está el cambio tecnológico en el transporte- que ha reducido la dependencia a un único modo central.

El crecimiento urbano deriva de las ventajas de la ciudad como sitio de localización, que también tiene que ver con la disponibilidad de recursos humanos y con la facilidad de acceso a los servicios especializados. La gran ciudad ofrece diversiones y facilidades culturales que atraen fun- -- cionarios, científicos y profesionales, los que las convierten en centros de innovación de todo tipo.

El crecimiento de la ciudad está sujeto a restricciones que pueden relacionarse con el espacio, la disponibilidad de los servicios de construcción, la oferta de trabajo, o las decisiones de tipo económico.

La regeneración urbana comprende la rehabilitación, que consiste elevar el nivel de calidad de una zona hasta una norma. La conservación, que -- implica la rehabilitación parcial y en ocasiones el desarrollo de áreas-

libres y la renovación, que implica la total reconstrucción de una área a partir de la demolición total de las construcciones que antes ocupaban. Frecuentemente los programas de renovación se dan cerca de la ciudad.

El deterioro general de una zona se crea cuando los propietarios dejan de proporcionar un adecuado mantenimiento a las construcciones, lo que momentáneamente eleva sus rentas. A la larga, el precio se deprime y --contamina toda una sección, ya que uno de los determinantes del precio --del mercado de las propiedades es la calidad del vecindario.

La dificultad de aplicar los criterios de beneficio-costos a los productos de mejoramiento de zonas de vivienda deterioradas, derivan de la dificul lad técnica de incorporar los intangibles, así como de los problemas de considerar los efectos en un horizonte de tiempo prolongado.

Es frecuente que los programas de regeneración, que se justifican por razones de auxilio a las clases más pobres, se traducen en daños a las familias de menores ingresos y a los negocios pequeños. Por ello parecería conveniente establecer los programas teniendo en cuenta como meta la conveniencia de mejorar el nivel de bienestar del grupo de pobladores, en lugar de tener como mira únicamente la maximización del uso del terreno. Sin embargo, debe tomarse también en cuenta que los programas de remodelación generan importantes economías de escala en el uso del suelo.

En los programas de regeneración urbana de diversos países, se ha descuidado particularmente la obligación de relocalizar las familias desplazadas, a las que a disposición de las declaraciones oficiales, directa o indirectamente, con frecuencia se les lleva a aceptar viviendas deficientes. La elevación de la eficiencia en el desarrollo de los programas de regeneración requerirá de mayor interés en el uso del suelo para viviendas de bajos ingresos, en la relocalización de familias y negocios, e --integración de los proyectos a las políticas generales de acción social; además a una distribución más equitativa de la carga del proyecto entre-

Los contribuyentes y de los beneficios generados entre los constructores.

Como alternativa a los programas de regeneración urbana, se tiene la acción en las condiciones del mercado de viviendas que de lugar a los cambios físicos deseados. Puede consistir en la intervención por el lado de la demanda, mediante la construcción de subsidios a las familias de bajos ingresos, o en la intervención por el lado de la oferta, como por ejemplo construyendo directamente o subsidiando a los constructores privados. Es importante la acción para perfeccionar el mercado, empleando la fuerza impositiva o directamente estimulando la oferta de terrenos.

Como quiera, la regeneración urbana debe formar parte de la planeación de la ciudad. Para ello se requieren indicadores que permitan prever el desencadenamiento de procesos que determinen la aparición de zonas decadentes, contando con información sobre uso de locales, los nuevos desarrollos habitacionales, el inventario de lotes baldíos y principalmente los índices zonales de precios de casas.

### 3.6 CIUDADES PERDIDAS

Uno de los problemas que generan el subdesarrollo y que se manifiesta -- con mayor crudeza, es el de las zonas marginadas: las grandes extensiones de terrenos donde coexisten comunidades de parias, dentro o a las orillas de las grandes ciudades.

Un terreno baldío y gente que lo ocupe son los elementos iniciales del proceso en la ciudad. De inmediato, ello plantea una interrogante: ¿dónde surgen ambas partes? Para empezar, un terreno habitable puede ser "cualquier" terreno. La misma banqueta, el patio de maniobras ferroviarias en desuso, el predio en venta sin comprador a la vista, el callejón insalubre, la vieja zona de sembradío en decadencia, el "claro" en medio de una manzana...todo lo susceptible de poblarse.

La falta de aprovechamiento urbano de los espacios disponibles en las ciudades, implica, además del peligro de una invasión potencial, un posible foco de infección, por la frecuente afluencia de basura y, en un contexto más amplio, el desperdicio de área en detrimento de los pobladores ciudadanos.

Los ocupantes del terreno tienen básicamente dos necesidades: la de vivir en la ciudad y la de tener un techo a bajo precio. Las expectativas de una metrópoli refulgente surgen con mayor entusiasmo en la provincia de pauperada. La tierra de promisión que se vislumbra entre sueños y certidumbres en el medio rural, significa a su vez una virtual solución para los problemas de subsistencia que no pueden resolver las ocupaciones rutinarias.

Sin que ello sea lo único, la tendencia general de la emigración a la ciudad proviene de las zonas rurales, donde por diversas causas (falta de tierra, de elementos para el cultivo, de recursos económicos para siembras o cosechas, o por inclemencias del clima), la vida se vuelve insostenible.

Además de la asfixia económica del lugar de origen, el emigrante carece de calificación para el trabajo, tiene escasa educación y abundante familia. Hasta aquí, pues, dos fenómenos laterales, de extrema gravedad en sí mismos y que son parte del proceso vital de los marginados: la insuficiencia agrícola y la emigración.

Otra posible procedencia de los ocupantes de las zonas marginadas es la ciudad misma. Si el desempleo llega a extremos tales que doblegue la capacidad económica de alguien, puede esta circunstancia ser una agravante en el camino que conduce a los barrios improvisados. En todo caso, la habitación de cuartuchos endebles no surge por mero gusto: hay causas materiales graves detrás de ella, que empujan a los protagonistas del problema a instalarse donde pueden. En la convergencia de los dos puntos iniciales está propiamente el arranque del nuevo ciclo.

Siempre con la perspectiva de establecerse sólo de paso, la instalación de la nueva vivienda representa más que una nueva vida para el emigrante: significa "la" vida. Es al mismo tiempo el principio de un paulatino deterioro de las condiciones humanas del recién llegado y su familia.

La empírica acumulación de desechos, piedras y materiales sólo utilizables para estos menesteres configura, una tras otra, la irregular "colonia" aparecida alguna mañana. A partir de entonces, cada vecino tendrá la posibilidad de conseguir algún empleo y alquilar una vivienda en otro sitio, o permanecer en quella zona indefinidamente, viviendo de y para los demás, muriendo lentamente en lo que al principio fue una solución para vivir.

Ni los nuevos habitantes de la ciudad, ni los antiguos, advierten de momento que los satisfactores comunes resultan insuficientes, mientras -- continúa creciendo el número de demandantes. Es decir, a medida que -- surgen nuevas "colonias" y llegan más habitantes a la urbe, se agravan los problemas en torno a la dotación de agua y servicios municipales, a la asistencia médica, al transporte, al trabajo y las diversiones.

Eternos peticionarios de todo, los marginados rumian su desdicha dentro de la comunidad. Ahí surgen nuevas pautas de comportamiento, se acondicionan a la gran ciudad las costumbres y actitudes propias del lugar de origen; el desempleo abierto o disfrazado y sus consecuencias económicas otorgan objetivamente una nueva situación social a los habitantes -- de estos "lunares" ciudadanos.

Mayoritariamente integrados al ejército de los marginados ejercen presión sobre el resto de la sociedad en su lucha por mejores condiciones. ¿Qué significa en este caso "mejores condiciones"? Las respuestas pueden ser variadas y hasta contradictorias.

Puede ser la lucha por una casa o por mantener el hacinamiento. La petición de trabajo o el auspicio policíaco para cometer fechorías. La -- asistencia médica gratuita o los "contactos" para conseguir alguna droga, agua o alcohol. Educación para los hijos o acomodo temprano en el empleo. Depende todo de las condiciones de la familia de las facilidades o dificultades que encuentre en la ciudad y de factores subjetivos.

Sin embargo, es clara la diferencia entre los marginados que logran, acomodarse en cierta forma dentro del engranaje social y los que quedan virtualmente condenados a consumirse dentro de la comunidad, por falta de oportunidades. Principalmente entre el proletariado surgen expectativas diferentes. No es raro que un obrero abandone la barraca para vivir con más higiene, cuando menos. Es constante, sin embargo, la permanencia -- del desempleado o del subocupado --aún con posibilidades económicas mínimas-- en estos irregulares asentamientos, antes que cambiar de aires.

Además del problema social específica de las zonas marginadas, éstas constituyen un obstáculo para el desarrollo urbano de la ciudad. Los llamados "tapones"---comunidades instaladas a mitad de una mal trazada calle--- impiden la dotación de servicios, la regularización del terreno; la regeneración citadina.

Después de cierto tiempo de vivir en tugurios, los marginados tienen ya una forma de convivencia diferente. No es ya una comunidad rural. Tampoco es la comunidad urbana conocida. Se trata de nuevos hábitos, de valores diferentes, de actitudes específicos.

La pobreza es el denominador común y punto de partida de las zonas en -- cuestión. Pero los elementos adyacentes --condiciones de empleo y/o desempleo, educación, conducta, higiene, áreas habitacionales-- se relacionan entre sí. Se influyen mutuamente hasta lograr una identidad propia. Una cultura o un mundo diferente.

Lo que en México se llama "ciudades perdidas", en Perú "pueblos jóvenes" o "callampas", en Brasil favelas y en Cuba lo que se conoció como "villas miseria".

Las zonas marginadas son resultados lacerantes, permanentes gritos afónicos que sólo se escuchan en la mugre y la miseria; consecuencias angustiosas de las estructuras que aquejan Latinoamérica, en especial, y a los pueblos subdesarrollados en general.

Tan imprecisas como casi todas las referencias de una "ciudad perdida" son las fechas del surgimiento. Habitantes y ex-habitantes coinciden en ubicar ese momento "hace unos veintiocho años" (hablando en 1986).

Sin testimonios fidedignos a toda prueba, es imposible señalar fechas. Pero sí hay manera de ubicar en el tiempo el origen de las zonas de tugurios conocidas como "ciudades perdidas". Con escaso margen de error, se puede señalar el inicio de los años 50 como el punto de partida en la proliferación de tales conglomerados.

El surgimiento de las ciudades perdidas: "Un líder natural conjunta un número nunca menor de 75 jefes de familia; después escoge un predio que sujeta a una larga observación, para darse cuenta si es utilizado, si los propietarios guardan preocupaciones por el terreno o si es un lote abandonado".

"El siguiente paso parece ser un estricto y cuidadoso conocimiento sobre la vigilancia policíaca existente alrededor del terreno, o cuántos son los vigilantes y núcleos de vigilancia policial más cercanos al predio. Con elementos, se fija una fecha y por la noche se invade todo el terreno.

Los pasos siguientes son más conocidos. La primera mañana en la "nuevocolonia" o "vecindad", como suelen llamarle, es de actividad febril. Hom

bres, mujeres y niños van y vienen con pedazos de lámina, cartones, piedras, ladrillos, sostenes de madera, tablas y materiales de desecho en general. Cada familia construye su respectiva vivienda. Y ahí se instalan.

Atrás quedó la imagen provinciana, la casita del rancho, la vivienda misérrima del llano. Se acabó un tipo de penurias: el estrangulamiento -- del gasto familiar, la falta de oportunidades para trabajar y estudiar. De ahí en adelante, la vida de los invasores de terrenos es otra, tanto o más miserable que antes, con las vista en un espejismo --"la capital..."-- que se desvanece al paso del tiempo y cede su lugar a la experiencia.

En la ocupación del terreno no importa quién sea el propietario. Resultan invadidos tres grandes tipos de terrenos: los de la propiedad pública (del Departamento del Distrito Federal, DDF), de propiedad federal o de propiedad particular.

La nueva vida de los ocupantes semeja en gran manera la de otros núcleos de población. Por ejemplo, a los que habitan las llamadas vecindades en estado ruinoso (construcciones generalmente de principios de siglo, con escasos servicios y la amenaza de un inminente derrumbe).

En todos los casos las construcciones constituyen un peligro. Sin embargo, en las vecindades se paga renta a un dueño legítimo (o casi, pues no faltan usurpadores). En las invasiones, en cambio, nadie tiene seguridad jurídica como norma general, y la especulación y cobros indebidos -- son frecuentes.

Por otra parte, las vecindades están integradas a la urbanización. Son enclaves ruinosos pero no exentos de los servicios públicos (con deficiencias, limitaciones o ausencias parciales. Algunas invasiones cuentan, al momento de "nacer", con uno o varios servicios --aunque sea pavimento. La diferencia con todas ellas es que la "ciudad perdida" no tiene "nada".

Esas dos características (inseguridad jurídica sobre el terreno y ausencia total de servicios) son ya una base para delimitar el tipo de problemas que padece cada agrupamiento.

Y ¿por qué "ciudad perdida"? Quizás el recuerdo de "Villa María" lo res-  
ponda. Este conglomerado estaba (desapareció en 1973 y sus habitantes -  
fueron trasladados a una sección habitacional del DDF) en una colonia se-  
micéntrica de la ciudad: la Buenos Aires.

La ubicación exacta de esta "ciudad perdida" era el corazón de una manza-  
na: la que estaba entre las calles Renacimiento, Versalles, Doctor Barra-  
gán y avenida Central (y que fue objeto de estudio por el INV). Era una  
extensión irregular de terreno con acceso por dos calles: Versalles y --  
avenida Central.

Por ninguna de las cuatro calles podía observarse nada anormal. Cualquie-  
ra pudo haber pasado y vuelto a pasar por ahí, sin que se percatara de-  
lo que había. Hacia dentro de los callejones de acceso no se veían más-  
que algunas viviendas que parecían no ser ni una decena. Había que in-  
ternarse para descubrir, metros adelante, una verdadera "ciudad...perdi-  
da" dentro de la gran ciudad.

Esa ubicación tan dentro de la ciudad misma, tan cerca de las calles, --  
los autos, las tiendas, los postes de luz y las llaves de agua, y al mis-  
mo tiempo tan lejos de esos servicios, es la tercera característica de -  
la "ciudad perdida" (aunque convencionalmente se llame así a otro tipo -  
de hacinamientos).

De unos cuantos metros de ancho, cualquier callejón puede ser la entrada  
a una "ciudad perdida".

Está una calle pavimentada, como otra cualquiera. En una parte de la --  
manzana, un lotecito baldío, de tierra suelta. Dentro de éste, apenas -  
visible, un sendero estrecho, aparentemente sin utilidad. A los 15 pa--

sos, el sendero se ensancha: a la vista está otro mundo, otro ambiente, otra atmósfera, un color más sofocante, un olor más penetrante. Otra vida.

Todas las "ciudades perdidas", se asientan sobre un piso de tierra irregular. Por todos lados cruzan caprichosas veredas que multiplican el espacio vital.

Los niños descalzos y semidesnudos juegan con lodo, cerca de uno de los grifos que abastecen de agua o más de 40 familias. Hombres -¿borrachos! ¿intoxicados?- recargados en una pared de adobe, con barba descuidada, camisas y pantalones que no son de su medida, contestan las "buenas tardes" con voz monótona, apenas audible.

Se pueden descubrir cuatro, cinco quizás... antenas de televisión hábilmente conectadas. Dentro de las viviendas que permanecen entreabiertas hay gente durmiendo.

Los cuartos de madera están junto a otros de mampostería, y entre ellos otros más, que tienen pila de ladrillos sueltos a modo de pared, mientras unos pedazos de periódico amarillentos cubren un hueco a manera de ventana. Cerca está un mercado. Para llegar a él hay que cruzar un lodazal que rodea el segundo grifo, donde se desperdicia el agua permanentemente.

Cuando el propietario del terreno se percató de la existencia de sus -- nuevos "inquilinos", acudió a sondear el ambiente.

Vista la inutilidad de pedir o tratar de obligar el desalojo, puede intentar ciertos arreglos. El propietario acuerda con los ocupantes cobrar la "renta" del piso. Y si el dueño no aparece, algún "viva" se hace pasar por aquél y acude mensualmente a la nueva "ciudad perdida", para emprender lo que durante mucho tiempo fueron pingües negocios, y -

que en varios casos lo siguen siendo.

No son raros tampoco los subarriendos de terreno a familiares, amigos, o simples advenedizos. Hay casos de dos "dueños" que se disputan las "rentas" de "ciudades perdidas". Los ocupantes nunca se niegan a pagar, en general, y la especulación con esos terrenos crece incesantemente.

Si bien una zona de esta naturaleza nunca cuenta con servicios públicos- regulares, la carencia no es absoluta. Por ejemplo, el agua se puede -- conseguir de grifos instalados especialmente por las autoridades, o de -- camiones transportadores que la venden.

La corriente eléctrica se obtiene por medio de "diablitos" (cables con-- ductores conectados a una línea abastecedora cercana, generalmente sobre el lugar). Los servicios sanitarios se sustituyen por pequeñas excava-- ciones que en unos cuantos días se convierten, por el resto de su presen-- cia, en focos de infección.

El drenaje no existe en ninguna forma. Cuando mucho, algunos vecinos ca-- van una zanja de algunos centímetros de profundidad en medio de uno de -- los varios callejones que hay en cualquier "ciudad perdida". Por ese -- "canal" corren los desechos constantemente: de ahí la fetidez continua y la ocasión siempre peligrosa de contagios.

Las "ciudades perdidas" se definieron como zonas rurales enclavadas den-- tro de zonas urbanas. Además de la falta de servicios regulares y de la crianza de animales, hay un dato significativo para juzgarlo así: la ma-- yor cantidad de sus habitantes procede del campo y en la ciudad desempe-- ña trabajos semifijos o eventuales, cuenta con ingresos variables o de -- plano está desempleado.

El cambio radical de medio de vida, ocupación relaciones sociales y cuan-- to rodea cada habitante, hace de estas zonas verdaderos crisoles donde -- no sólo se encuentra un rescoldo humano y social, producto de las contra--

dicciones económicas, sino que son también escenario vital para un ente que no encontró acomodo en ninguna clase, pero que engendra una nueva presencia en la vida citadina.

Como una gran familia, con normas y organización singulares, estos "lunares" ciudadanos recogen ciertas pautas rurales, mantienen otras urbanas y adoptan las suyas específicas para integrarlas en un todo colectivo. La situación económica es el primer condicionante: no puede haber adecuación al modo urbano cuando se vive en un medio tan hostil y ajeno al moderno curso de la ciudad.

Ciertas costumbres y sus consecuencias ligadas ellas integran la vida de estas comunidades en un círculo de pobreza tan asfixiante como algunas de las viviendas. El camino de la muerte, principalmente en el medio infantil, está lleno de enfermedades infecciosas y gastro-intestinales; son regla los alimentos expuestos al contagio, las costras de muge en las manos, las nubes de insectos en las habitaciones y los exteriores; la tierra y el polvo, la basura, la suciedad, la peste.

Vinculadas entre sí de alguna manera, las familias reducen el número de sus miembros a medida que pasa el tiempo, pero simultáneamente aumentan el número de familias. Esto es: las uniones conyugales son generalmente a temprana edad -sobre todo por lo que hace a las mujeres- y un elemental principio impone la obligación a la nueva pareja de construir -- cuando menos algún recurso de separación dentro de la vivienda paterna.

Pese a la proliferación de las uniones matrimoniales, no es igualmente proporcional la consabida legitimación: escasean las ligas religiosas y civiles. Pero no a causa de convicciones: -"Es que no tenemos pa' pagar..." Los desembolsos por ceremonias religiosas son conocidos y públicos; los de ceremonias civiles, subrepticios.

Pero desembolsos al fin y al cabo -llámense diezmos o "mordida"- resul-

tan onerosos para las jóvenes parejas. No por nada durante la campaña de regularizaciones conyugales que emprendió el DDF en la capital se registraron importantes cifras de matrimonios entre los habitantes de estos sitios. Para convencerlos hubo que reiterar: "No se cobra nada".

Así, por nuevos matrimonios y subarriendos cada vivienda es susceptible, dentro de su alarmante pequeñez, de convertirse en dos, tres y hasta -- cuatro espacios que albergan sendas organizaciones familiares, con sus respectivos lugares para dormir, comer, cocinar y guardar las pertenencias, cuando menos.

Si hay una lámpara en la vivienda, sus ocupantes se consideran afortunados. Las más de las veces el visitante trastabillea, choca con objetos y se pierde en la penumbra del cuarto, apenas atenuada por los rayos solares que se cuelan entre las tablas y láminas del techo. No faltan en la casa la imagen religiosa y su veladora, y algún radio sintonizado -- permanentemente, a todo volumen; y las televisiones tampoco escasean en el vecindario.

En ese mundo la familia tiene compadres, ahijados y padrinos, y entre ellos se estrechan lazos, más que de amistad, de maciza fidelidad y solidaridad. Integrados los habitantes a manera de clanes, cuentan invariablemente con un líder --que se ganó el puesto en la invasión, o que lo adquirió en alguna oportunidad, o que simplemente lo heredó de su padre-- el cual se entiende con los líderes de grupos familiares para discutir con ellos o informarles el curso de los asuntos que interesan a la comunidad.

Sólo se aceptan nuevos miembros en la comunidad cuando los aspirantes cuentan con el respaldo suficiente de algún vecino considerado: "Es de mi pueblo",-- "Es mi compradre", --"Ayudó a mi muchacho". Cohesionados-- entre sí, la gente no busca incorporarse a la vida urbana. Muestra recelo, desconfianza o agresividad hacia el de afuera que intenta asomarse.

Tan vasto como lacerante es el número de cantinas y pulquerías ("pique-ras") clandestinas. Son infaltables. Al igual que la intoxicación con cemento, o con otros inhalantes, la ingestión de alcohol es hábito coti-diano a plena luz, en las partes soleadas. Borrachines y drogados, adul-tos y jóvenes, se tienden en cualquier recodo a padecer su situación.

Otra es la historia de la marihuana: el amigo de fuera la ofrece: el de adentro la prueba, le gusta y la compra; después se asocia en pandilla- y roba, y todos la consumen. Ya se hicieron clientes de aquel que deja- su carro a varias calles de distancia y entrega paquetitos diaria o se-manalmente.

Para comprar la droga también hay robos en pandilla. Pero lo más fre-- cuente es que el hurto colectivo sea para "irla pasando". La pandilla- es un núcleo fantasmal: todos saben que existe, pero no la han visto a- tuar; nunca actúa dentro de la "ciudad perdida"; jamás contra ningún ve- cino de afuera ni menos aún contra uno de sus miembros. Siempre de unas tres cuadras a la redonda en adelante, y de seguro contra quien preten- de atacar la comunidad.

No es posible delinear esta vida comunitaria. Se sabe que su actitud - ante los extraños -así sean bien recibidos y tratados amablemente- no - es la misma que cuando los habitantes se encuentran "solos". Riñas, -- muertes, sanciones y hasta ciertos festejos, todo género de aquellas re- laciones que únicamente pertenecen a ellos, son guardadas con gran sigi- lo y resultan inaccesibles al intruso.

### 3.7 CINTURONES DE MISERIA

Fuera del Distrito Federal, hacia el estado de México, existe una gran- concentración de comunidades marginadas cuyo conjunto se conoce como -- "cinturones de miseria". Circundan la capital hacinamientos humanos en

supuestas edificaciones que no sirven para proteger a sus propietarios - de las inclemencias del tiempo.

No se trata propiamente de "ciudades perdidas". Hay ocupaciones masivas de terrenos agrícolas (por "paracaidistas"), supuestos "fraccionamientos" sin los más elementales servicios, "colonias" nacidas de la noche a la mañana a la orilla de una carretera y, en general, crecimiento urbano -- anárquico.

Esencialmente las causas son las mismas que en el caso de las "ciudades-perdidas". Pero en los "cinturones de miseria" el desarrollo de la situación ha tomado otro sesgo. La mayoría de los habitantes allí, procura, tarde o temprano, la regularización y legalización de su pedazo de terreno. Exige que se urbanice su "colonia", que se hagan efectivos todos los servicios que puede necesitar cualquier ciudad.

De ahí que no sean en rigor los mismos casos que los presentados dentro del Distrito Federal. En los "cinturones", además, abundan los trabajadores, y especialmente los obreros. Sus familias están en constante lucha contra el medio ambiente y las autoridades.

El problema básico de la zona circundante a la capital es el fraude. A raíz del surgimiento de Ciudad Nezahualcóyotl aparecieron "fraccionados" por todos lados. Frecuentemente sin autorización legal alguna, sin ser dueños de los terrenos, sin posibilidades de urbanizar, pero siempre ofreciendo lotes "baratísimos".

La relación entre compradores y vendedores representa un paso adelante - respecto de los marginados ciudadanos. Estos ni siquiera pueden optar -- por la compra del más modesto cuchitril. En los nuevos "fraccionamientos" el timo no dura mucho tiempo.

Pero seguirá la carrera contra la urbanización: más inmigrantes, más - -

"fraccionamientos" y "colonias", más exigencias, más promesas, y -cuando mucho- más obras públicas que sólo serán paliativo de un problema nacional.

Si es diferente el "cinturón de miseria" a la "ciudad perdida" en sus manifestaciones, en el carácter de sus ocupantes, en la vida comunal, en el desarrollo social y en las consecuencias inmediatas de su existencia, su origen es el mismo. Difieren también en su relación con la ciudad: mientras uno crece en despoblado, "jalando" a la urbe, la otra se desarrolla dentro, obstruyendo el desenvolvimiento ciudadano.

Pero en todo caso, ambos fenómenos forman parte del desarrollo urbano, - que requiere un enfrentamiento global.

### 3.8 EL SER HUMANO EN LA VIVIENDA Y LA COMUNIDAD

La familia es la piedra angular sobre la que se asienta el fundamento de la sociedad.

En efecto la familia no es solamente el pequeño núcleo de personas con - apellidos afines, intereses mutuos y necesarios de un mismo orden. No - es la familia el padre la madre y los hijos, para sólo significar su parte más concreta y común. La familia es una organización social que como tal tiene obligaciones y derechos.

En la familia es el hombre generalmente quien la encabeza, a través de - su trabajo, de sus responsabilidades adquiridas, de sus decisiones. Su - posibilidad en orden adquisitivo de su salario, su grado de cultura, la - conciencia de sus derechos, determinan la estabilidad de los suyos, y su futuro.

Es la alimentación el carburante que marca las pautas de su rendimiento - de acuerdo a las cualidades nutricionales. El sólo hecho de vivir requie

re de una alimentación regular. En el trabajo encuentra el hombre la solución a sus problemas materiales, y de acuerdo con él organiza su vida - particular, y realiza planes que de otra manera le sería imposible concebir.

Pero quizá la ilusión máxima de esa persona, independizada a través del - trabajo y puesta al frente de nuevas responsabilidades, muy probablemente, sea la de poseer una vivienda que le permita saberse dueño de un verdadero hogar, con todo lo que esto significa.

La posibilidad de tener una vivienda propia, a pesar de lo distante que - suena, es algo absolutamente realizable de acuerdo a la posición socio-económica de la persona, aún tratándose de un trabajador- obrero, pero también es inalcanzable cuando por diversas circunstancias no se pertenece a las - áreas organizadas, donde el capital privado o el derecho constitucional - de alguna manera defienden a sus agremiados.

Gordon Childe, antropólogo australiano dice que 25 mil millones de años - antes de nuestra era ya existían construcciones calificables como viviendas. Sus características reflejaban organización social de los grupos que las habitaron.<sup>(32)</sup>

Gran parte de las actividades desarrolladas por el hombre en nuestra civilización, por fortuna han sido positivas, y si por un lado la creación de ciudades como habitat de la comunidad, ha engendrado graves problemas, -- también es innegable que ha dado nacimiento a notables adelantos humanos.

El incremento de la población y su éxodo hacia las ciudades, constituye - una manifestación típica de la cultura moderna.

32. Trejo Luis M., menciona a Gordon Childe, El problema de la vivienda - en México, México, D.F., pág. 10.

Cada día son más numerosos los núcleos humanos que se instalan en las ciudades, con la consecuente demanda de servicios públicos y habitación.

En la mayoría de los países, sobre todo en las últimas dos décadas, se -- realizan importantes esfuerzos para hacer frente al problema de la vivienda.

Una cosa es fundamental en la estabilidad familiar. Tiene una significación directa con la comunidad y la nación. Gran proporción de la tierra urbana es destinada para la construcción de viviendas individuales, y una importante proporción del valor urbano en bienes raíces es la propiedad residencial. Los servicios para la funcionalidad de la vivienda absorben la mayor parte de la economía municipal.

A nivel nacional, la vivienda es de relevante importancia porque incide - en la salud y el bienestar, está en íntima relación con los principios de igualdad y obra como factor vital en la economía lo mismo que en el mercado de las inversiones y la política fiscal.<sup>(33)</sup> El problema de la vivienda emerge como uno de los más graves a que se enfrentan los pueblos del mundo por las insatisfacciones que provocan y las frustraciones.

América Latina, en especial, se caracteriza por una situación aflictiva - en materia de vivienda, deteriorada por la explosión demográfica, en altas rentas en comparación con los ingresos, y una gran cantidad de viviendas temporales ilegales en el centro y en los alrededores de la ciudad (ciudades perdidas, cinturones de miseria o ciudades fantasmas), resultado de - un rápido crecimiento de la población urbana.

La escasez de vivienda, en opinión de Millán, es un problema que se agudiza al ritmo del crecimiento económico y demográfico, especialmente en países, como México, están experimentando un proceso de industrialización y-

33. Trejo Luis M., ob. cit., pág. 12.

de acelerada expansión urbana. La carencia de viviendas adecuadas provoca uno de los problemas económicos y sociales de mayor relevancia, agrava do principalmente por el índice de crecimiento de los costos de materiales y equipos de construcción, y el desplazamiento de capitales hacia tipos de inversión más atractivos.

### 3.9 FORMAS DE PRODUCCION DE VIVIENDA

3.9.1 Vivienda producida por el sector público.- La política habitacional del sector público ha tenido como meta básica producir el mayor número de viviendas al más bajo costo y ofrecer mejores condiciones de pago - que las que construye el sector privado. Su producción y precio de venta están, sin embargo, lejos de ser alcanzados por los sectores mayoritarios de la población.

Los cuadros 1 y 2 muestran la importancia que tiene cada uno de los organismos de vivienda del sector público en cuanto al monto de su inversión y al número de viviendas construidas. Sumadas las acciones del INFONAVIT y del FOVISSSTE, representan casi el 90% de lo que realiza dicho sector, mientras que lo que construye el D.D.F. y otros organismos similares, conforma el resto de la producción. (34),(35)

Las acciones de los dos primeros organismos se dirigen respectivamente, a sectores de obreros y empleados asalariados de la iniciativa privada y - del gobierno que tienen acceso al crédito comercial por el solo hecho de tener un empleo con ingreso fijo. El D.D.F. orienta sus actividades a -- los grupos más bajos de asalariados y a los subempleados, que representan la mayor parte de la población. Resulta obvio que la acción habitacional

34. SUCOVI, Inversión en Programas de vivienda 1976, cuadro 1, pág. 50,-  
COPEVI, Investigación sobre vivienda, tomo III, 1977.

35. López Portillo, J., V Informe de Gobierno, Sector de Asentamientos -  
Humanos, págs. 83, 265 a la 272, 315.

del Estado se canaliza en gran parte a resolver el problema de vivienda de los que no se encuentran tan necesitados de ella.

3.9.2 Vivienda producida por el sector privado.- El sector privado construye viviendas para venta, en condominio o en propiedad individual y desarrolla fraccionamientos urbanos con el único propósito de obtener la mayor ganancia posible. Este enfoque de los promotores se aplica indistintamente tanto a lotificaciones o conjuntos habitacionales para la población de bajos ingresos como a fraccionamientos residenciales. El criterio mercantil con que opera este sector incrementa el desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, ya que los precios de las viviendas y de los lotes que ofrece no están al alcance de los sectores mayoritarios que más los necesitan, sino de aquellos que pueden pagarlos al mejor precio, lo cual estimula la escalada de precios en el mercado habitacional.

La construcción de viviendas privadas se promueve con los factores de -- producción del mercado (capital, tierra, tecnología y mano de obra) que se conjugan para obtener ganancias; es evidente que este objetivo se contrapone a los criterios oficiales de ordenación espacial, que buscan imprimir algún sentido social al uso del suelo y al desarrollo urbano. Este sentido social es promovido, con poco éxito, por las autoridades municipales, estatales y federales que "pretenden" regular el crecimiento de las ciudades; sin embargo, no pueden controlar la voracidad económica de los promotores privados y tampoco pueden dotar con eficacia y suficiencia la cantidad de terrenos con servicios que requiere la población mayoritaria; propiciando con ello un sistema de mercado urbano desequilibrado que favorece al capitalista.

3.9.3 Vivienda producida por el sector social.- La mayor parte de la vivienda que se construye la produce fundamentalmente la población sub y

desempleada, que a nivel nacional construye más del doble de viviendas - que el Estado y la iniciativa privada juntos (cuadro 3). No obstante -- que este tipo de construcción se había dado tradicionalmente sólo en el medio rural, con el brutal crecimiento demográfico y el acelerado proceso de urbanización, la producción masiva de vivienda autoconstruida se - ha volcado sobre las ciudades. La vivienda generalmente la construyen - los usuarios y su diseño difiere sustancialmente de los conceptos conven cionales de vivienda que manejan el mercado y el gobierno.

En las ciudades, la población de bajo ingreso tiene pocas posibilidades de tener acceso a las viviendas producidas dentro del sistema de mercado por los sectores público y privado\*, puesto que no tienen ni los ingre-- sos ni el aval solvente que los bancos exigen como garantía para otorgar un crédito. Ante la necesidad de espacio urbano, invaden y ocupan pre-- dios baldíos sin infraestructura básica, localizados generalmente en la periferia urbana, allí autoconstruyen sus viviendas con materiales de de secho, cartón o madera. Posteriormente le incorporan materiales perma-- nentes y contratan mano de obra especializada para las tareas específicas de la construcción.

En la periferia urbana es en donde se hace notable la poliferación de -- asentamientos espontáneos. Sus problemas básicos son la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de las redes de servicios, los que tienen prioridad en las gestiones que realizan los colonos ante las autoridades competentes. Dadas las limitaciones de los recursos financieros y administrativos de los organismos públicos (CORETT, AURIS, - CODEUR) los problemas de regularización y servicios sólo se solucionan - parcialmente y generan con el transcurrir del tiempo una gran tensión so cial.

\* Ambos sectores ofrecen créditos puente a los compradores, obtenidos - de fondos que por encaje legal del Banco de México, la banca debe compro meter al financiamiento de vivienda de interés social (VIS) y vivienda - para acreditados de ingresos mínimos (VAIM).

Aparte de la población mayoritaria de bajos ingresos y en otro nivel económico, también pueden considerarse dentro de este grupo de autogestores de vivienda los sectores de población de ingresos medios y altos, que -- por su posición económica construyen para uso propio. Este estrato socioeconómico representa del 5 al 10% de la población que percibe mensualmente 4 o más veces el salario mínimo.<sup>(36)</sup> Las familias que pertenecen a estos estratos generalmente contratan profesionistas para la construcción de sus viviendas y participan de esta manera en el sistema de mercado urbano.<sup>(37)</sup>

### 3.10 INSTRUMENTOS JURIDICOS, FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS QUE INCIDEN EN LA PRODUCCION DE VIVIENDA

Los reglamentos de construcción son los instrumentos jurídicos más importantes en la construcción de vivienda. Los diferentes organismos públicos y privados asociados con la promoción de vivienda, siguen normas y especificaciones de construcción y diseño que determinan las superficies y características que deben tener las viviendas para ser "habitables". Sin embargo, esta normatividad automáticamente hace obsoleta la vivienda autoconstruida progresivamente, puesto que no reúne las características constructivas y de diseño para que sea legalmente aprobada por los reglamentos y para que sirva como garantía en una solicitud de crédito. Esto pone de relieve la incongruencia que tienen los reglamentos de construcción con la realidad social del país.

Por otro lado, los mecanismos financieros para la construcción de viviendas (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.) La población que tiene acceso a dichos

36. Garza, G. y Schteingart, M., La acción habitacional del Estado de México. El Colegio de México, D.F., cuadro 15, pág. 36.
37. SPP, Coordinación General del Sistema Nacional de Información. La Población de México: su ocupación y sus niveles de bienestar. México 1979. Gráfica III.6 y SPP, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977, CGSNI, México, 1977.

canales de crédito para vivienda de interés social (VIS), o a la vivienda para acreditados de ingresos mínimos (VAIM), no debe tener ingresos superiores a 2.5 veces al salario mínimo para una VAIM, y 4.5 para una VIS-A. Del total de la población nacional, aproximadamente el 75% tiene ingresos inferiores a dos veces y media el salario mínimo y alrededor del 5 al 10% mayores de 4.5 veces ese salario. De aquí que solamente del 15 al 20% de la población tiene acceso a estos canales de crédito. (38)

La reciente creación del Fondo de Habitaciones Populares -FONHAPO- es un mecanismo financiero que apoya acciones habitacionales (lotes y servicios, pies de casa) a familias que ganan hasta 2.5 veces el salario mínimo.

En lo referente a instrumentos administrativos, se observa que aquellos organismos destinados a afrontar el problema habitacional de su entidad (como AURIS) tienen pocos recursos y deben apoyarse en FONHAPO o FOVI/FOGA para lograrlo; esto contrasta con los enormes recursos que poseen el INFONAVIT y el FOVISSSTE cuyas actividades se vierten solamente sobre sus propios agremiados que constituyen un mercado cuatvo y limitado. (39)

38. Dado que la inflación encarece constantemente el costo de construcción y, como consecuencia, el de las viviendas, los organismos financieros ajustan regularmente el nivel de ingresos de los compradores. En 1983 los aspirantes a comprar una vivienda VAIM (tipo 1) debían ganar hasta 4.5 veces el salario mínimo y para una VIS-A (tipo 2), hasta 6.5 veces dicho salario; esto eliminó la posibilidad de que la población de bajos ingresos adquiriera una vivienda de interés social y dejó irónicamente estos cajones de crédito accesibles sólo a empleados o técnicos especializados y a profesionistas, personas que no tienen tanta necesidad de vivienda.
39. SUCOVI, ob. cit., 1976.

### 3.11 DESAJUSTES ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA: DEFICITS Y NECESIDADES

La distribución desigual del ingreso determinan que la mayoría de la población no tenga acceso a la oferta habitacional de los sectores público y privado. Además, el proceso inflacionario ha agravado la situación de la población de escasos recursos; que para resolver sus necesidades de alojamiento tiene que recurrir a soluciones ajenas a los mecanismos oficiales y privados. Particularmente en las ciudades grandes la situación se toma crítica y compleja por la rápida y desordenada expansión urbana.

Estas condiciones económicas tan severas arrojaron para 1980 un déficit-habitacional acumulado de más de 4 millones de viviendas que representan el 30% del total<sup>(40)</sup>, al cual deben añadirse aproximadamente 115 000 viviendas que anualmente se levantan con materiales ruinosos (cuadro 5).

Este enorme déficit afecta la calidad de vida de gran parte de la población. Para abatir ese déficit, de 1977 a 1982 (según los programas oficiales de vivienda elaborados por SAHOP ahora SEDUE), habría que construir más de un millón de viviendas por año, lo que representa una tarea monumental para las posibilidades del país y, al mismo tiempo, un reto excepcional a la inventiva y coordinación de esfuerzos administrativos y financieros del aparato gubernamental.

En términos monetarios y solamente para abatir el déficit se necesitaría una inversión de \$96 000 millones aproximadamente en cinco años<sup>(41)</sup>, que equivale al 9 ó 10% de la inversión pública federal anual. Ello significaría incrementar más de diez veces la inversión pública que se destina a la vivienda, sin considerar la demanda que surge anualmente. Así como

40. SAHOP, ob. cit., cuadro 11 y SPP, ob. cit., cuadro 8

41. Excélsior, "Vivienda para ricos; déficit 5 millones". México, D.F., domingo 9 de septiembre de 1979. Reportaje con cifras de SAHOP.

Cuadro 5

Dinámica de las necesidades habitacionales en la República Mexicana y en el área metropolitana de la Ciudad de México

Año	Nivel	Producción urbana (1)	Oferta anual	Por incremento de población	Reposición no aceptables	Reposición aceptables	Total de necesidades	Déficit anual	Déficit acumulado
1977	Nacional AMCM	39 971 653 11 672 058	334 718 -	257 825 -	136 660 -	61 418 -	455 904 -	121 185 -	3 537 705 -
1978	Nacional AMCM	41 560 891 12 284 841	348 205 93 242	268 244 102 472	136 660 18 634	61 418 29 732	466 323 150 838	118 117 57 596	3 655 823 -
1979	Nacional AMCM	43 214 172 12 929 785	362 242 98 137	279 089 107 852	136 660 18 634	61 418 29 732	477 168 156 218	114 925 58 081	3 770 749 -
1980	Nacional AMCM	44 934 417 13 608 609	376 852 103 289	290 378 113 514	136 660 18 634	61 418 29 732	488 457 161 880	111 605 58 591	3 882 354 -
1981	Nacional AMCM	46 724 062 14 323 061	392 058 108 712	302 131 119 474	136 660 18 634	61 418 29 732	500 210 167 840	108 152 59 127	3 990 506 -
1982	Nacional AMCM	48 586 052 15 075 022	407 885 114 419	314 365 125 746	136 660 18 634	61 418 29 732	512 444 174 112	104 559 59 693	4 095 066 -
1978 a 1982	Nacional AMCM	7 025 161 2 790 181	1 887 242 517 799	1 712 032 569 058	683 300 93 170	307 090 148 660	2 900 506 810 888	557 358 293 088	4 095 066 -

Para el cálculo a nivel nacional se tomaron los siguientes índices:

- Tasa de incremento de población 4.0%.
- Densidad domiciliaria 5.9 habitantes.
- Producción anual de viviendas/1000 habitantes 8.13.
- Plazo reposición viviendas aceptables 50 años.
- Plazo reposición viviendas no aceptables 25 años.

(1) Población urbana-localidades de 2 500 habitantes o más.

Fuente: SAHOP, DGEU y V., Subdirección de Vivienda, Elementos para una Política Nacional de Vivienda: documento base para su discusión; México, 1977; Cuadro 11; y Programa Nacional de Vivienda; anexo "Dinámica de las necesidades de vivienda", México, 1978.

las 40,900 viviendas que se derrumbaron a causa de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985<sup>(42)</sup>, el de mayor intensidad (8 grados en la escala de Mercalli) registrado en la historia del Distrito Federal dejó una estela desoladora, muertos, heridos, desaparecidos, damnificados, edificios - públicos, privados, casas habitación destruidas, interrupción en el servicio de agua, energía eléctrica, teléfonos, fugas de agua y gas, levantamiento de pavimento en las calles, y la paralización total del transporte colectivo.

Dentro de las acciones realizadas en materia de vivienda por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, mencionadas en el Informe (2) de la Comisión Metropolitana de Emergencia tenemos las siguientes:

3.11.1 Acciones realizadas en materia de Vivienda.

- 3.11.1.1 El 19 de septiembre como medida de previsión se solicitó la congelación del proceso de asignación de viviendas terminadas de -- los diversos organismos.
- 3.11.1.2 El 20 de septiembre se iniciaron los censos de identificación de las familias damnificadas en las unidades administradas por el - Estado (Nonoalco Tlatelolco y Multifamiliar Benito Juárez).
- 3.11.1.3 El 24 de septiembre se sometió a consideración del C. Presidente un programa de atención inmediata a damnificados de las unidades habitacionales antes mencionadas.
- 3.11.1.4 El 30 de septiembre los titulares del D.D.F., S.P.P. y SEDUE, en reunión con los responsables de los diversos organismos y fondos institucionales para vivienda presentaron, para poner a consideración del Ejecutivo Federal, el proyecto de estrategias y políticas para atender las necesidades de vivienda a damnificados de otras áreas de la ciudad de México.
- 3.11.1.5 Se definieron como situaciones a atender:
  - 1. Unidades habitacionales administradas por el Estado (Nonoalco

42. Excelsior, "Se completan los certificados". México, D.F., 14 de mayo de 1986.

Tlatelolco y Benito Juárez), cuyos habitantes, pertenecientes en su gran mayoría a familias de ingresos medios, se encuentran organizados bajo la influencia de grupos sociales-- particularmente politizados.

- II. Colinas de clase media y clase media alta (Roma, Juárez, -- Narvarte, Condesa y aledañas); y
- III. Colonias de México viejo y tradicional (Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero, etc.), de familias de escasos recursos-- con arraigo social.

- 3.11.1.6 Se cuenta con una oferta total de vivienda de: 13,986 viviendas, que se integra de la siguiente forma:
- |                       |   |
|-----------------------|---|
| - Banco Nacional/FOVI | 3,954                                     |
| - FOVISSTE            | 2,794                                     |
| - AURIS               | 1,600                                     |
| - INFONAVIT           | 6,618 (con disponibilidad inmediata 618). |
- 3.11.1.7 Para dar atención a los damnificados de los Centros Habitacionales Benito Juárez en la Colonia Roma y López Mateos en Tlatelolco, la SEDUE, en coordinación con el Departamento del Distrito Federal ha instalado dos centros ubicados en las calles de Cuamatzin casi esquina Morazán, y San Borja, entre Cuauhtémoc y uníversidad.
- Paralelamente, se continúa recibiendo las solicitudes de residentes del Multifamiliar Juárez en el local habilitado el 27 de septiembre en la Biblioteca de la Escuela Benito Juárez y se trabaja directamente con los habitantes de cada uno de los edificios-- inhabitables de la Unidad Tlatelolco.
- 3.11.1.8 Se han instalado dos oficinas de adjudicación de vivienda en la cercanía de ambos conjuntos habitacionales, con la concurrencia-- de los diversos organismos de vivienda.
- 3.11.1.9 Se ha procedido con el apoyo del Departamento del Distrito Federal a la instalación de cuatro oficinas de atención a damnificados para atender las necesidades de las colonias, Roma, Juárez,-- Cuauhtémoc, Condesa y Narvarte.

Se cuenta con los terrenos para instalar ocho centros de distribución de materiales a precios módicos, destinados a la rehabilitación de viviendas.

- 3.11.1.10 Se ha instruido a los organismos de vivienda para que pongan a disposición de sus derechohabientes líneas de crédito para mejoramiento de vivienda, lo que incluye al FONHAPO, que proporcionará apoyos hasta por 60 mil pesos para estos propósitos. Se ha solicitado a los centros de enseñanza superior de la ciudad de México (UNAM, IPN y UAM), ofrezcan apoyo de recursos humanos para brindar la asistencia técnica que requieren las obras de rehabilitación y mejoramiento de vivienda.
- 3.11.1.11 A la fecha, FONHAPO se encuentra reconstruyendo 71 vecindades - para albergar 4,000 familias.
- 3.11.1.12 Como acciones de reconstrucción se prevé:
- Crear nuevos fraccionamientos populares en los terrenos que - determine el Departamento del Distrito Federal con la ayuda - exterior o la importación de casas prefabricadas, acción que - se acompañará con la reubicación de la maquila del centro de - la ciudad hacia la periferia.
  - Impulsar los proyectos de saturación de vivienda intraurbana - en zonas fuera de riesgo, lo que nos permitirá contar en los - próximos tres años con 50 mil nuevas viviendas para clase me - dia en el Distrito Federal.
- 3.11.1.13 Se ha sostenido un diálogo permanente con los diferentes grupos de vecinos de las Unidades Nonoalco Tlatelolco y Benito Juárez, con el propósito de darles a conocer las medidas que está tomando el Gobierno Federal y recoger sus inquietudes.
- 3.11.1.14 En la oficina de adjudicación, hasta el momento, se han atendido aproximadamente a 1,000 familias damnificadas de ambas unidades, (las que representan aproximadamente 25% del Universo) habiendo encontrado solución a cerca de 200 viviendas.
- 3.11.1.15 El FONHAPO aseguró los edificios de Tlatelolco que beneficiarían en todo caso a los tenedores de los certificados de participa--

ción inmobiliaria. (No siempre ocupantes).

Se procede a acelerar el pago de seguros a propietarios ocupantes, que no excederá el máximo pactado en la póliza.

- 3.11.1.16 Se está procediendo a realizar el proyecto de demolición y utilización de espacio desocupado, lo que implicaría una erogación para los administradores de estos inmuebles que en alguna medida pudiera aligerarse tomando parte del monto de los seguros a los propietarios.
- 3.11.1.17 Se ha concluido el diseño de una campaña que presenta al Estado como una respuesta eficaz y oportuna, sin asumir la responsabilidad de los daños pero en plena solidaridad con la población damnificada. Se inició el lunes 7 de octubre de 1985.
- 3.11.1.18 En coordinación con el Departamento del Distrito Federal, se ha diseñado una estrategia que implica acciones de profundidad en lo social, en lo jurídico y en lo técnico. Dicha estrategia que habrá de aplicarse durante por lo menos doce meses, pretende contribuir a resolver problemas inherentes a:
- Ordenamiento Urbano;
  - Tenencia del suelo;
  - Especulación de la propiedad; y
  - Promiscuidad e higiene<sup>(43)</sup>.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su documento situación actual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su Fase III-Recuperación y Reordenamiento de la Capacidad Operativa, dice lo siguiente:

El Instituto puso a disposición del programa de emergencia 2,974 viviendas -1,124 en módulos aún no entregados por el Fovissste y 1,602 ubicadas en-

43. Palabras del Arq. Eibenschutz Hartman Roberto, Subsecretario de Desarrollo Urbano, Participación de la SEDUE en la Coordinación de Actividades para la Atención a los Efectos del Sismo. Acciones en Materia de Vivienda. Informe (2) Comisión Metropolitana de Emergencia, 8 de octubre de 1985.

los conjuntos habitacionales co-financiados con la Banca Nacional-. En la asignación de estas viviendas -de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Comisión que integran el Departamento del Distrito Federal- y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología- se atenderán las siguientes prioridades:

- En primer lugar, a los damnificados del multifamiliar Benito Juárez y de las Unidades López Mateos del multifamiliar Tlatelolco (1,600 viviendas).
- En segundo lugar, a los propietarios de viviendas construidas por el Fovissste que hubieran resultado seriamente dañadas (81 viviendas); a los derechohabientes cuyas viviendas dañadas hayan sido adquiridas con créditos unitarios tanto del ISSSTE como del Fovissste; y en general - a los demás derecho habientes que han perdido sus viviendas. (44)

Por otra parte, el organismo renovación habitacional popular aplicará a la reconstrucción de viviendas un total de 119,000 millones de pesos; se pretende terminar las reparaciones menores en junio y mejoramiento de vivienda en septiembre y la construcción de nuevas casas en diciembre.

El tope unitario de la vivienda nueva es de \$2'900,000.00, según renovación habitacional se buscará que las familias paguen más del 20% del salario mínimo mensual. (45)

Con objeto de ofrecer vivienda a los damnificados a causa de los sismos de septiembre de 1985, el Ejecutivo expropió 5,563 inmuebles (decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985). El 10% de los predios no procederá la expropiación por existir errores ya que está atrazado el plano -

44. Ob. cit.

45. Revista Proceso, No. 480, Págs. 29 y 30, Enero 13, 1986.

catastral del Distrito Federal en 10 años.<sup>(46)</sup>

El 21 de octubre de 1985 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el nuevo decreto expropiatorio de predios e inmuebles del Distrito Federal afectados por los sismos del 19 y 20 de septiembre con objeto de dotar de vivienda a los damnificados.

El nuevo texto incluyó textos tajantes con respecto al original del 11 de octubre del mismo año. En primer lugar el número de predios e inmuebles expropiados se redujo de 5,563 a 4,423, así como el número de viviendas de 7,000 a 6,000 (en algunos predios hay más de una vivienda).

Asimismo, el decreto solo abarcó a tres delegaciones, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero. Los predios de la Delegación Benito Juárez afectados por el primer decreto fueron excluidos totalmente. También el número de colonias afectadas se redujo de 180 a 115.<sup>(47)</sup>

Aún con su "fe de erratas" sigue enfrentando la inconformidad de quienes, por ejemplo desean ser afectados por la expropiación y no aparecen en el decreto, y de quienes por otro lado si figuran y luchan contra ella.

Pero hasta la terminación de este trabajo sólo se han construido viviendas provisionales que ascienden a 227 campamentos, hay 4,039 alojamientos en proceso y 5,667 están terminados.<sup>(48)</sup> Las reparaciones menores, rehabilitaciones, demoliciones y viviendas nuevas en un total 1,334 predios.

46. Revista Proceso No. 468, pág. 19, año 1985.

47. Revista Proceso No. 469, págs. 31 y 32, años 1985.

48. Excélsior, ob. cit., pág. 4.

### 3.12 ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

Desde la consolidación de una industria de la construcción nacional en 1945, con la constitución de la Asociación Mexicana de Contratistas, esta rama industrial buscó la protección crediticia del Gobierno Federal.

La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), creada en 1953, agrupación gremial que opera hasta la fecha, es la forma legal en que el Estado puede seguir sosteniendo el desarrollo de la industria de la construcción, al mismo tiempo que, algunos dirigentes máximos de esta Cámara han llegado a asumir puestos importantes en las secretarías responsables de la ejecución de obras públicas.

Actualmente, esta Cámara agrupa a más de 50 empresas que ocupan el rango superior de la estructura de esta industria, las que representan el 2 -- por ciento del total de las constructoras, y que controlan el 32 por ciento del capital, y un sinnúmero de empresas pequeñas. Es a través de las demandas de la propia Cámara como puede comprenderse la orientación y la política tanto de las constructoras como del Estado. Estas demandas pueden agruparse en dos áreas generales: "las que se relacionan con sus nexos directos con el Estado: -los mecanismos de contratación, financiamiento e impuestos sobre la renta-, y los que se refieren a los problemas internos de la industria: -la acumulación de capital y la expansión de las empresas, la tecnificación de la construcción y los motivos de -- quiebra de empresas individuales y, por último, el problema de la vivienda, utilizado como un apoyo para lograr concesiones del Estado". Son -- las pequeñas y medianas compañías, principalmente, las que plantean estas demandas, debido al largo período necesario para la realización del capital invertido (recuperación del capital, más la ganancia); en cambio, la dominación monopólica que ejercen las grandes compañías les permite tener control de ese fenómeno económico y, en consecuencia, acumular capital.

Al mostrarse el Estado en calidad de principal demandante de la construc

ción, los mecanismos de contratación entre las entidades gubernamentales y las empresas constructoras, facilitan el oportunismo de empresas con -funcionarios para obtener contratos de obras públicas.

Paradójicamente, la estructura y los problemas de la industria de la -- construcción, se encuentran relacionados con su baja capacidad de rein-- versión, lo que a su vez determina la baja composición de capital (menor inversión en capital fijo que en variable), características en las peque ñas y medianas empresas. Sin embargo, señala un estudio, esta causa fun da mental de las dificultades en la construcción es la condición fundamen ta l para que las empresas puedan realizar sus utilidades, porque:

- 3.12.1 Mediante los mecanismos de financiamiento a las constructoras, - es posible invertir en capital fijo y variable necesarios sólo - para la construcción de una obra determinada. Lo que da flexibi l idad a las constructoras para aparecer y desaparecer.
- 3.12.2 La reinversión de utilidades para la formación de un capital fi j o constante, expondría a las medianas y pequeñas compañías al - peligro de mantener improductivo un capital en momentos de inac t ividad o en obras que requieren la utilización de menos capital.
- 3.12.3 A las constructoras mayores sí les interesa operar con un capital f ijo en tanto la tecnificación y la industrialización de la cons tr ucción aumentan la productividad del trabajo, y por tanto la - realización de mayores ganancias.

En lo que se refiere a la fuerza de trabajo, a pesar de que la construc ci ón genera un alto índice de empleo temporal (gran parte de los inmigran tes rurales al Distrito Federal se emplean en la construcción), esta rama industrial no contribuye a la solución del problema del desempleo si no que genera subempleo, debido, entre otras razones, al carácter tempo ra l de la contratación, el predominio de obreros no calificados, las ca de nas de subcontratos que dificultan la identificación del patrón, etc.

La participación de la CNIC en la solución del problema habitacional se ha manifestado, en sus inicios, elaborando censos y detectando los porcentajes a nivel nacional, en cuanto al déficit habitacional. Posteriormente, durante el período de López Mateos, la Cámara presiona a éste para resolver la crisis en materia de vivienda, ya que para 1970, el déficit habitacional alcanzaría 4 millones. López Mateos consiguió un préstamo del BID con el cual se crea el "Programa Financiero de Vivienda" construyéndose se alrededor de 90 mil viviendas entre 1964 y 1970.

El paso siguiente fue crear un organismo que operando en estrecha relación con la CNIC, se dedicara exclusivamente a la cuestión de la vivienda: El Centro Impulsor de la Habitación, A.C., (CIHAC) el que establece políticas concretas al respecto, líneas que fueron retomadas al iniciarse el sexenio presidencial de Echeverría (1970-76).

Para 1971 el déficit acumulado de vivienda se calculaba entre 2 y 5 millones. Se consideró entonces hacer válido el Artículo 123 Constitucional - en el que se impone al empresario la obligación de construir habitaciones a sus trabajadores. En uno de sus congresos la Cámara sugiere la aplicación de este ordenamiento, y se reforma, por Decreto, los Artículos 136 - al 151, "Habitaciones para los Trabajadores", de la Ley Federal del Trabajo. La Cámara participa, a través de la CIHAC en la creación del INFONAVIT en 1972. De hecho su funcionamiento está determinado por las recomendaciones realizadas por la Cámara.

La creación del INFONAVIT constituyó una derrama económica para la construcción de más de 900 millones en el primer año de funcionamiento y, en el segundo, se calculaban 4,500 millones más. Es evidente que si la CNIC ofreció medidas concretas para la "solución" del problema habitacional, - es porque representaba un auténtico filón que reproducía cuantiosas ganancias dependiendo de la fortaleza de los nexos que unen a las compañías constructoras con el Estado.

Después de la crisis de la industria de la construcción a mediados de la-

década anterior y lo que va de la presente, el terremoto del 19 de septiembre ofrece a las compañías constructoras la posibilidad de seguir colaborando con el Estado, para lo cual, el Presidente de la CNIC expresó, ante la Comisión Nacional de Reconstrucción, los compromisos que asumiría la industria, acentuando que se daría un especial trato a la construcción de viviendas de emergencia ofreciendo que las constructoras no cobrarían utilidades. Con lo que tira el anzuelo y el negocio se inicia inmediatamente: se les encomienda que se dediquen a la demolición de los edificios - que sufrieron daños tanto del sector público como privado, que ejecuten - proyectos de jardinería en los lotes vacíos, y, lo más importante será la reconstrucción del patrimonio gubernamental, los grandes proyectos arquitectónicos. Son las empresas constructoras más grandes del país, las que cuentan con la capacidad técnica y el respaldo económico para obtener del Estado la asignación directa de estas obras. Es en menor proporción que el negocio se encuentra en la construcción de vivienda para las compañías mayores. Son las empresas medianas, capacitadas para la construcción de edificios, las más interesadas en obtener los contratos de construcción de viviendas.

Los sistemas de financiamiento que, en condiciones normales, se otorgan a las constructoras para levantar viviendas de interés social, representan la forma concreta de coalición del Estado con estas empresas, con el objetivo primario de obtener ganancias.

## CAPITULO CUARTO

#### 4.1 ENCUADRAMIENTO JURIDICO

El derecho a la vivienda lo encontramos en el Artículo 4° Constitucional en su párrafo IV, el cual fue creado por decreto el 19 de enero de 1983, y fue publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero del mismo año, habiendo entrado en vigor al siguiente día de su publicación. (49)

Artículo 4° El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI - del Artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar - tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas. (50)

Para fines de nuestro estudio trataremos de explicar el penúltimo párrafo del Artículo 4° Constitucional, en donde se ha incluido el derecho de

49. Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Trabajo Constitucional, 4a. Edición, Editorial PAC, 1985.

50. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 11, Edición 1985.

la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como la salud. Recordemos en este párrafo las palabras del Dr. Mario de la Cueva, para quien, desde el Imperio Romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal que, según dice en un poema titulado "los trabajos y los días" Hesíodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador. Agregó el maestro que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma inatencionada en primer término, a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la pre-historia y a la de las chozas. (51)

Estima el Dr. de la Cueva que en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes Constituyentes de 1917, el licenciado Don Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916 se refirió visiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, -- constituían ningún beneficio en este sentido. (52)

El Profr. Braulio Ramírez Reynoso ha dejado expuesto, desde el programa del Partido Liberal Mexicano el año de 1906, se propuso brindar a los -- trabajadores alojamiento higiénico y en noviembre de ese mismo año, el -- gobernador del Estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, promulgó una ley -- sobre casas para obreros y empleados públicos. (53)

51. Cueva Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Porrúa, - México, 1972, pág. 389.
52. Cueva Mario de la, ob. cit.
53. Ramírez Reynoso Braulio, La vivienda obrera y la empresa en México, boletín mexicano de derecho comparado-No. 49, pág. 103, año 1984.

Lo que se pretende con la inclusión del derecho a la vivienda en el Artículo 4º Constitucional es hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios, sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habita ción digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas como las ciudades pérdidas y cinturones de miseria, pues la evolución a que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir ese deterioro total ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que repre senta su solución. Obligación de la nación es hacer realidad los propó sitos de tan elemental derecho.

El derecho subjetivo que proclama tal declaración, está subordinado en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales - que permitan su efectividad práctica, ya que sin ellos tal derecho se - antoja onírico o quimérico. A mayor abundamiento la obligación correla tiva a tal derecho estará a cargo del Estado o de las Entidades Paraes - tatales que la legislación ordinaria determine, por lo que la declara - ción Constitucional que comentamos no deja de ser un mero sano propósi - to para mejorar los niveles de vida de las grandes mayorías que integran la población mexicana.<sup>(54)</sup>

Cabe mencionar que el Estado sólo podrá proporcionar el derecho a la vi vienda a la familia mexicana en la medida de lo posible.

#### 4.2 EL ARTICULO 123 FRACCION XII

Antecedentes de la fracción XII en el Congreso Constituyente de 1917. Los problemas internos por los que atravesaba México a principios de si

54. Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Po - rruña,

glo y las corrientes ideológicas de otros países constituyen los antecedentes mediatos del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos dos elementos propiciaron la creación de un ambiente social favorable para la aceptación por parte del pueblo y del Constituyente de 1917 de lo que habrían de ser los principios jurídicos-fundamentales del Artículo 123.

Los Constituyentes de 1917 realizaron una tarea de complementación de -- elementos dispersos, adecuándolos a nuestra realidad social.

En el contenido del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos la aparente influencia y la imitación -- de legislaciones y doctrinas provenientes del extranjero. Hayamos conceptos de las legislaciones que sobre trabajo se originaron en países como Francia, Bélgica, Italia, Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelanda. Si bien es cierto que varios principios en nuestro Artículo 123 constituyeron un préstamo cultural de otras naciones, también es -- cierto que es en México donde por primera vez se incluyen dentro de una-constitución las "Garantías Sociales", rompiendo así con el patrón estricto o clásico de las constituciones hasta entonces conocidas; tales garantías son el fruto de una revolución eminentemente social.

El origen de la fracción XII, coincide con la legislación Argentina "Ley Comisión Nacional de Casas Baratas"<sup>(55)</sup> que menciona entre sus puntos -- fundamentales los siguientes:

"Artículo 1º.- Créase con el título de Comisión Nacional de Casas Baratas, una comisión de cinco miembros ad honorem designados por el Presidente -- electo que ejercerá las funciones de dirección, fomento y control que --

55. Ley Comisión Nacional de Casas Baratas, B.O. 15-X-915 Anales de Legislación Argentina, años 1889-1919, pág. 946.

instituye la presente Ley."

"Artículo 3°.- Son atribuciones de la comisión:

La inversión de los fondos destinados a la presente ley, mediante la contratación con sociedades de construcción y con particulares, de casas higiénicas y baratas en la capital y territorio nacionales, destinadas a -- ser vendidas o adquiridas por obreros jornaleros, o empleados de pequeños sueldos.

La formación de sociedades de crédito y de corporativas que construyen directamente o faciliten dinero para las construcciones. En general todo -- lo que se relacione con el estudio y el fomento en la construcción, higiene y salubridad de las casas baratas."

"Artículo 4°.- La comisión venderá a precio de costo y por sorteo, las casas que construya exclusivamente a obreros y jornaleros o empleados con -- familia cuyos antecedentes de buena conducta y falta de recursos sean comprobados, siendo requisito indispensable a los efectos de esta última disposición que el adquirente no posea propiedad por valor de más de 3,000 -- pesos argentinos o renta equivalente."

Con base en los párrafos transcritos podemos encontrar la gran similitud de las ideas básicas de nuestra fracción XII del Artículo 123, originada en el Congreso Constituyente de 1917 y la Ley Argentina que fue promulgada el 5 de octubre de 1915.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 el Lic. Macías hizo resaltar la -- idea de la urgencia de una solución al problema habitacional barato e higiénico que había sido motivo de una honda preocupación para el Estado.

El licenciado Macías en su discurso ante el Congreso Constituyente de -- 1916-1917 expresó:

"Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa, casas secas,-

aereadas, perfectamente higiénicas que tengan cuando menos tres piezas; - tendrán agua, se les dotará de agua."<sup>(56)</sup>

Comenta el Dr. de la Cueva que el Constituyente no podía imponer al Estado Mexicano la obligación de proporcionar habitación a todo el Pueblo, -- porque los recursos de la nación habrían sido insuficientes, pero quizo -- que los patrones las proporcionarán a los trabajadores, y dice: "la empre sa mexicana, no es feudo ni está destinada, exclusivamente, a procurar -- utilidades a su propietario; es una institución que debe asegurar a los - trabajadores un nivel decoroso de vida y cuando no lo logra no puede sub- sistir."<sup>(57)</sup>

Encontramos claramente expresada la solución a dicho problema que mencio- na:

"La Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabaja- dores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá me- diante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vi- vienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y esta- blecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito - barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo na- cional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos -- conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las - habitaciones antes mencionadas."<sup>(58)</sup>

56. Cueva Mario de la, Derecho Mexicano del Trabajo, tomo 2 pág. 30, Edi- torial Porrúa, 1961, México, D.F.

57. Cueva Mario de la, ob. cit., pág. 30

58. INFONAVIT, Disposiciones Legales, México, 1985.

#### 4.3 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el Artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde el despacho en sus fracciones VII y VIII de:

VII. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la presentación de aquellos-- servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la - administración pública federal; y definir el uso preferente que de ba darse a determinadas mercancías;

VIII. Regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor. (59)

Debemos tomar en consideración que también se debe de vigilar los precios de los materiales para la construcción de vivienda especialmente de vi-- vivienda auto-construida, así como la vivienda de interés social.

#### 4.4 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en su Artículo 37 de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponden el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos huma--

59. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, D.F., 1985.

nos, urbanismo, vivienda y ecología;

- II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como -- coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los -- Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- III. Promover el desarrollo urbano de la comunicad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción;
- IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución;
- V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

XXVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología. (60)

#### 4.5 LOS REGLAMENTOS DE CONSTRUCCION

Los reglamentos de construcción son los instrumentos jurídicos más importantes en la construcción de vivienda. Los diferentes organismos públicos y privados asociados con la promoción de vivienda siguen normas y es

60. Ob. cit.

pecificaciones de construcción y diseño que determinan las superficies y características que deben tener las viviendas para ser habitables. Sin embargo, esta normatividad automáticamente hace obsoleta la vivienda autoconstruida progresivamente, puesto que no reúne las características -- constructivas y de diseño para que sea legalmente aprobada por los reglamentos y para que sirva como garantía en una solicitud de crédito. Esto pone de relieve la incongruencia que tienen los reglamentos de construcción con la realidad social del país.

Con respecto a lo anterior mencionamos el Capítulo XVIII, Edificios para Habitación, del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

ART. 133.- PIEZAS HABITABLES Y NO HABITABLES. Para los efectos de este Reglamento, se considerarán piezas habitables los locales que se destinan a salas, estancias, comedores, dormitorios, alcobas, despachos y oficinas, y no habitables las destinadas a cocinas, cuartos de baño, lavaderos, cuartos de plancha y otros similares. En los planos deberá indicarse con precisión el destino de cada local, - el que deberá ser congruente con su ubicación, funcionamiento y dimensiones.

ART. 134.- DIMENSIONES MINIMAS. Las piezas habitables tendrán cuando menos una superficie útil de seis metros cuadrados y las dimensiones de -- sus lados serán, como mínimo, de dos metros libres; sin embargo, en cada casa, vivienda o departamento, deberá existir, por lo menos, una recámara con dimensión libre mínima de dos metros setenta centímetros por lado. La altura libre interior será, como mínimo, de dos metros veinticinco -- centímetros.

ART. 135.- VIVIENDA MINIMA. Podrá otorgarse licencia de construcción a las viviendas que tengan, como mínimo, una pieza habitable con sus servicios completos de cocina y baño.

ART. 136.- ESCALERAS. Las escaleras satisfarán los requisitos del artículo 78 de este Reglamento y su número se calculará de modo que cada una dé servicio a veinte viviendas, como máximo, en cada piso.

ART. 137.- SERVICIOS SANITARIOS EN VIVIENDA. Cada vivienda de un edificio deberá contar con sus propios servicios sanitarios, que constarán, -- por lo menos, de tina o regadera, lavabo, excusado, lavadero de ropa y -- fregadero.

En las viviendas destinadas al servicio de huéspedes, deberán existir, para cada cinco habitaciones o fracción que no tengan en ese piso sus servicios privados completos, dos locales de servicios sanitarios por piso, -- uno destinado al servicio de hombres y otro al de mujeres. El local para hombres tendrá un excusado, un lavabo, una regadera con agua caliente y -- fría y un migtorio; el local para mujeres contará con dos excusados, un --lavabo y una regadera con agua caliente y fría. (61)

#### 4.6 CONDICIONES DE OTORGAMIENTO DE CREDITO A LA VIVIENDA

##### 4.6.1 Instituciones Financieras

Los fideicomisos: Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de Ope--raciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Fondo de Garantía y -- Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), Fondo a la Vivienda del -- ISSSTE (FOVISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores (INFONAVIT) y la Banca Múltiple.

##### 4.6.1.1 Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Financia las siguientes modalidades: reservas territoriales, lotes y/o --

61. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, México, D.F., 1986.

servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y - apoyo a la producción y distribución de materiales para la construcción.

Los beneficiarios del crédito FONHAPO son preferencialmente, las personas físicas cuyos ingresos no excedan 2.5 veces el salario mínimo mensual de la zona económica donde residan; pero, al mismo tiempo, FONHAPO considera como sujetos de crédito potenciales a personas morales que satisfagan las siguientes condiciones:

- Organismos del sector público, cuando sus programas y presupuestos - de desarrollo de vivienda popular, hayan sido aprobados por el Gobierno Federal.
- Gobiernos de los estados y municipios, organismos descentralizados y empresas paraestatales y paramunicipales, para programas de vivienda popular.
- Instituciones bancarias autorizadas que operen de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Sociedades cooperativas.
- Grupos organizados legalmente y personas de derecho público o privado que realicen programas de vivienda, de acuerdo con las normas del fideicomiso (en esta modalidad entran las constructoras).

#### 4.6.1.2 Condiciones de Financiamiento

Apoyos máximos; dependen de la capacidad de crédito unitario del beneficiario: cuando el costo total por acción de vivienda es de 0 a 1 000 veces el salario mínimo diario de la zona, se financia hasta el 90 por ciento de la acción; y, cuando el costo se sitúa entre mil y dos mil veces el salario mínimo diario vigente, se financia hasta el 85 por ciento.

Las tasas de interés varían directamente con el monto de recursos por -- aplicar, de acuerdo al siguiente cuadro:

MONTO DEL CREDITO EN NUMERO DE VECES DEL SALARIO MINIMO DIARIO REGIONAL.	TASAS DE INTERES (\$)	CONDICIONES FINANCIERAS, PORCENTAJE DE AFECTACION DEL SALARIO MINIMO REGIONAL <u>1/</u> (%)	ENGANCHE (\$)
De 0 a 725	9.0	de 11 a 21	10
De 726 a 975	9.5	de 23 a 31	10
De 976 a 1 225	10.5	de 33 a 41	10
De 1 226 a 1 475	10.5	de 43 a 51	10
De 1 476 a 1 700	11.0	de 53 a 61	10

1/ Se refiere a la proporción del salario mínimo diario que deberá destinarse para la amortización del crédito.

Las tasas de interés se incrementarán 10 por ciento anualmente y, en caso de que el monto del crédito supere 1 700 veces el salario mínimo diario, las tasas de interés tendrán incrementos adicionales iguales a 1 por ciento por cada 50 veces el salario mínimo adicional y porcentaje de afectación aumentará 2 por ciento sobre la misma base.

Se rige por los siguientes lineamientos:

- El monto correspondiente a los enganches se liquida en el último mes de obra, previo levantamiento del acta de terminación conforme al calendario contractual establecido.
- El monto de las amortizaciones es creciente y pagadero por mensualidades vencidas, a partir del momento en que se firma el acta de terminación de obra.

- Las amortizaciones de capital deben ser anuales; los intereses se -- calculan sobre saldos insolutos y su pago es por mensualidades venci das.
- En ningún caso el beneficiario debe aportar cantidad mayor a 30 por ciento de sus ingresos nominales anuales para cubrir las cuotas de - amortización, intereses y seguros.
- El plazo máximo de amortización para los financiamientos será de 20- años.

Para cada uno de los programas de financiamiento se establecen montos máximos de crédito, los que en general no podrán ser superiores a 2 000 veces el salario mínimo anual regional para viviendas terminadas a arrendamiento.

#### 4.6.1.3 Programa de Apoyo a la Vivienda Mejorada

Este programa tiene como objetivo, el mejorar la vivienda: conservar, consolidar y rehabilitar una vivienda de asentamiento existente y alcanzar - los niveles mínimos de seguridad jurídica, seguridad estructural, salubridad y tamaño.

En este caso, los sujetos de crédito son los ya señalados y deberán cubrir los siguientes requisitos: ser persona física, preferentemente no asalariada; tener un ingreso no mayor de 2.5 veces el salario mínimo mensual regional; no ser propietario de otro inmueble; garantizar el destino de la vivienda para su habitación; ser jefe de familia; tener arraigo en la localidad; y no tener crédito con otro organismo institucional de vivienda. Los programas de vivienda mejorada deben tener un costo máximo por acción de 875 veces el salario mínimo regional.

#### 4.6.1.4 Programa de Apoyo a la Vivienda Terminada en Arrendamiento

Financia, principalmente, la construcción de vivienda y, en menor cuantía, la adquisición y urbanización del terreno. Los beneficiarios percibirán ingresos no superiores a 2.5 veces el salario mínimo mensual, y cuyo monto mensual de alquiler no exceda el 25 por ciento de los ingresos que obtiene el inquilino, computados mensualmente.

En este programa, el monto máximo a financiar es hasta el 70 por ciento - del valor total de las viviendas, correspondiendo invertir al acreditado - cuando menos 30 por ciento de los recursos, y/o terrenos materiales, mano de obra, proyectos, etc.

El financiamiento que se otorgue causará un interés de 11 por ciento anual en viviendas del nivel uno (1.49 veces el salario mínimo diario regional) 12 por ciento para la construcción del nivel dos (1.5 a 1.99 veces el salario mínimo diario regional) y de 13 por ciento para el nivel tres (2 a 2.5 veces el salario mínimo diario regional).

#### 4.6.1.5 Programa de Apoyo a la Producción y Distribución de Materiales de Construcción

Los sujetos de crédito son las empresas que ya se encuentran operando y - que son almacenadoras, fabricadoras o distribuidoras de materiales. FONHAPO determinará el monto del financiamiento conforme al estudio que el - solicitante presente siendo el máximo 600 veces el salario mínimo.

El tipo de crédito para este programa es de habilitación o avío, con un - plazo máximo de amortización de 5 años, a una tasa de interés anual de 9 - por ciento; y el crédito refaccionario, con un plazo máximo de amortiza-- ción de 10 años y una tasa de interés anual de 22 por ciento.

Este tipo de crédito está condicionado a que el 70 por ciento de la producción y comercialización de los parques de materiales se destine a la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo diario regional.

4.6.2 Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI),- y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

Actualmente FOGA se haya integrado al FOVI. Las funciones de éste son: promover la construcción de vivienda para familias de recursos limitados en propiedad y en arrendamiento, mediante la orientación de las inversiones de las instituciones de crédito y recursos patrimoniales; asesorar al sector público y privado en aspectos socioeconómicos de construcción, financieros y jurídicos; así como asesorar a ambos sectores en la forma de reducir los costos de construcción, mejorar los sistemas de construcción y racionalizar las inversiones.

Los sujetos de crédito deben cumplir los siguientes requisitos:

- Que tengan capacidad legal para obligarse.
- Que sean jefes de familia.
- Que habiten permanentemente en la vivienda que van a construir.
- Que no sean propietarios de otra casa-habitación.
- Que tengan capacidad de pago para cubrir el enganche y cubrir los pagos mensuales.
- Que su ingreso mensual esté comprendido dentro de los niveles requeridos. (por ingreso mensual se entiende 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, determinando se dicho monto por el promedio de ingresos del mes en que se autorice el crédito)

Cuando el crédito es utilizado para la construcción de vivienda de inte-

rés social, (a través de este organismo se destinan recursos para la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas), representará entre 80 y 90 por ciento del valor total de la vivienda dependiendo del tipo - de construcción de que se trate.

El acreditado podrá ejercer, si así lo desea, un crédito adicional por - un importe hasta del 70 por ciento del crédito original, cuando las mensualidades pagadas por él, no alcancen a cubrir los intereses del crédito.

La obtención de crédito individual a través de este organismo se contratarán a tasas de interés iniciales no superiores a las señaladas por el Banco de México durante el mes de enero de cada año, las cuales se fijan de acuerdo con el tipo de vivienda a financiar: vivienda tipo 1, igual a una tasa de interés de 15 por ciento, a la de tipo 2 de 19 por ciento y a las de tipo 3 y 4 una tasa de interés de 25 y 30 por ciento, respectivamente.

Las tasas de interés netas o pagos mensuales que tendrá que hacer el adquirente de la vivienda para cubrir el crédito obtenido representarán - porcentajes del salario mínimo, de acuerdo con el tipo de vivienda y con la zona en que se encuentre ubicada la misma. Estas erogaciones netas - se ajustarán el 1° de febrero de cada año, aplicándoles un porcentaje -- equivalente a 70 por ciento del incremento porcentual total que haya tenido el salario mínimo general desde el 1° de febrero anterior. De esta forma, los pagos representarán año con año una proporción cada vez menor de dicho salario. El acreditado tendrá derecho a efectuar pagos anticipados a cuenta del principal del crédito, los que deberán ser por un mon to mínimo equivalente a 10 veces el pago mensual de que se trate.

#### 4.6.2.1 Programa de Crédito Puente

A través de este Programa se destinan recursos a promotores o constructo

res para la construcción o mejora de vivienda. Este crédito incluye la adquisición del terreno para la realización de proyectos de las entidades federativas, de los municipios o de organismos del sector público que -- tengan por objeto fomentar la vivienda de bajo costo; así como proyectos del sector privado cuando esto se justifique a criterio del FOVI.

Los créditos representarán como máximo 80 ó 90 por ciento del valor total de las viviendas. Se causará un interés máximo de 40 por ciento - - anual, ajustable conforme lo determine el Banco de México. La amortización del crédito se efectúa conforme se vendan las viviendas y se sustituya el crédito puente por créditos individuales.

#### 4.6.2.2 Programa de Crédito de Vivienda para Arrendamiento

Tiene por objetivo la construcción de viviendas para arrendamiento, cuya renta mensual no exceda el 25 por ciento de una cantidad equivalente a - 4 veces el salario mínimo elevado al mes en la localidad en que se ubi-- que el inmueble.

Los montos máximos de crédito es del 70 por ciento del valor de las vi-- viviendas. La tasa de interés no será superior a 14 por ciento anual y se rá ajustable al alza o la baja según lo determine el Banco de México. La amortización se hará mediante pagos constantes capitalizables semes-- tralmente y a un plazo máximo de 15 años.

El origen de los recursos de FOVI es la contratación de crédito interno-- con el Banco de México a través del descuento de los cajones de crédito-- selectivo de la Banca Múltiple y, en menor proporción, de las aportacio-- nes fiscales que recibe del Gobierno Federal.

#### 4.6.3 Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE)

El Fovissste considera como sujetos de crédito solamente a los trabajado

res que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en la institución, por lo menos con 6 meses de anterioridad.

#### 4.6.4 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

Tiene como objetivo destinar recursos crediticios a los sectores social y privado para la adquisición, construcción, reparación y ampliación de la vivienda en propiedad. Este Instituto otorga créditos a aquellos trabajadores que estén inscritos en él mismo y cuyas remuneraciones sean hasta - 3 veces el salario mínimo general. Los créditos del INFONAVIT no requieren enganche y causan un interés del 4 por ciento anual.

En síntesis, las cinco instituciones financieras que canalizan créditos - preferenciales a la vivienda atienden diferentes estratos de la población, de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario: FONHAPO está dirigido a la población no asalariada, con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo mensual regional; FOVI/FOGA atienden a la población de ingresos bajos y medios que se sitúen en un rango de 2 a 10 veces el salario - mínimo mensual; el Programa de FOVISSSTE está dirigido a empleados gubernamentales y el del INFONAVIT a asalariados inscritos en esa institución, - con remuneraciones no superiores a 3 veces el salario mínimo mensual.

## CAPITULO QUINTO

## 5.1 PERSPECTIVAS FUTURAS, SOCIALES Y JURIDICAS

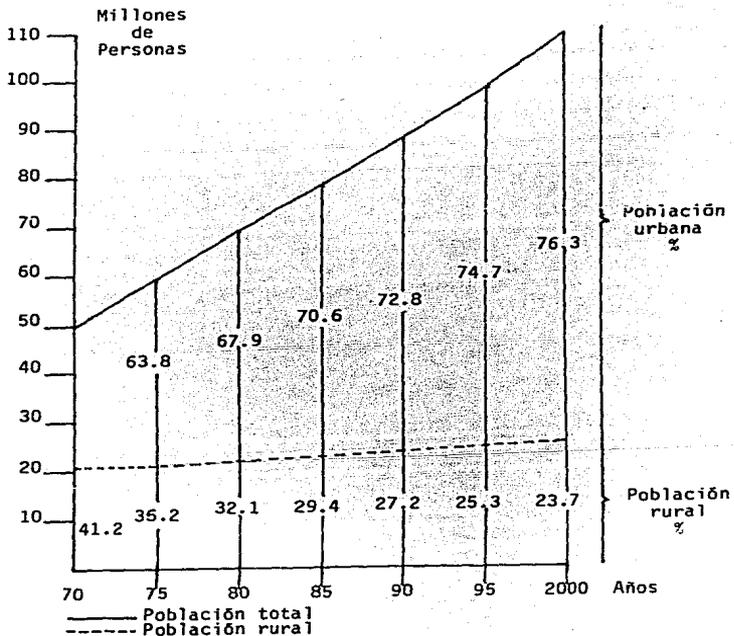
Dentro de las perspectivas futuras adoptamos la hipótesis de proyección demográfica elaborada por el Consejo Nacional de Población (62) que supone que a partir de 1977 se reduce el ritmo de crecimiento de la población hasta llegar a 2% anual hacia finales del siglo. Según esta proyección, para el año 2000 la población total del país ascendería a 109.2 millones de personas, 58.5 millones más que en 1970, lo que presenta un ritmo medio anual de crecimiento del 2.6%.

A partir de tal hipótesis, y en ausencia de una proyección urbana-rural del propio Conapo, se proyectó la composición urbana y rural de la población al año 2000. Según esta proyección, en el año 2000 la población urbana sería de 83.2 millones de personas (76.3% del total nacional), es decir, 53.5 millones más que en 1970. Su tasa de crecimiento promedio anual sería de 3.4%. La población localizada en el medio rural tendría un pequeño incremento y alcanzaría la cifra de 25.9 millones de personas hacia el año 2000. Su ritmo de crecimiento medio anual sería de 0.7% en los treinta años y participaría con 23.7% de la población nacional.

De acuerdo con la proyección (ver gráfica 1) se estima que 24.3 millones de familias habitarían el país en el año 2000. De ellas, casi 20 millones (77.8%) se encontrarían en el área urbana y 5.4 en el medio rural -- (22.2%). Los ritmos de crecimiento serían de 3.7% en el área urbana, 1% en la rural y 3.0% en el total. Los tamaños promedio de las familias crecerían: el nacional pasaría de 4.9 en 1970 a 4.5 miembros en el año 2000, el urbano de 4.7 a 4.4 y el rural de 5.2 a 4.8<sup>(63)</sup>.

62. Consejo Nacional de Población, "Política demográfica nacional y regional. Objetivos y metas. 1978-1982.", s.f. y s.p.i.
63. COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, pág. 84, México, D.F., 1982.

Gráfica 1  
 PROYECCIONES DE POBLACION TOTAL,\* URBANA Y RURAL, \*\*1970-2000



\* Proyección de Conapo.

\*\* Proyecciones de Coplamar a partir del total proyectado por Conapo.

## 5.2 TENDENCIA DE LA CONSTRUCCION DE HABITACIONES Y DE LA DOTACION DE SERVICIOS

Mediante el ajuste de las disponibilidades de vivienda correspondientes a 1929, 1939, 1950, 1960 y 1970 a una función polinomial se proyectaron las viviendas en el período 1970-1977. A partir de 1978, como efecto del menor ritmo de crecimiento poblacional, se supuso que la existencia de viviendas crecería de acuerdo a una curva exponencial cuya razón de incremento fuese 3.09% promedio anual.

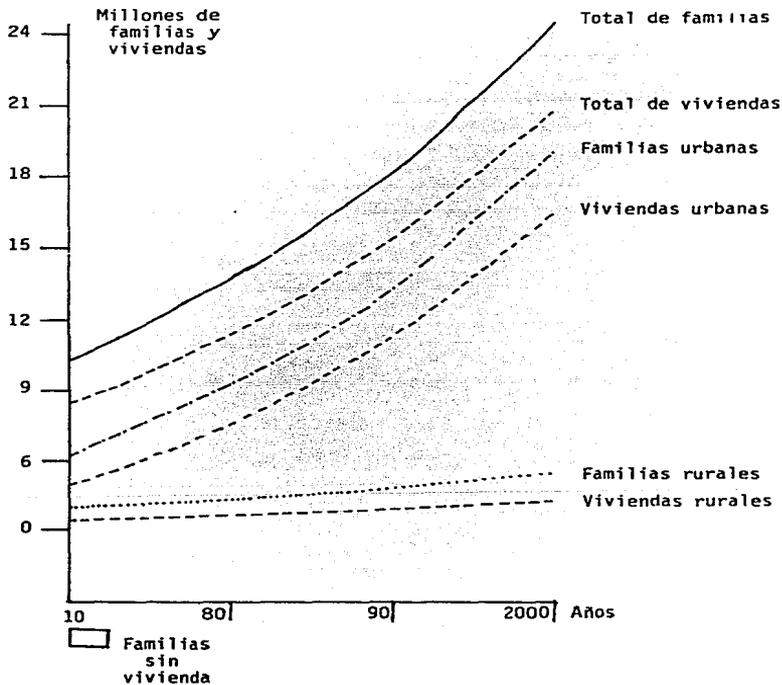
De acuerdo con la proyección, en el año 2000 existirían 20.6 millones de viviendas (ver gráfica 2 ). Las urbanas pasarían de 4.9 millones en 1970 a 16.2 en el año 2000, con un ritmo de crecimiento uniforme de 4% promedio anual en todo el período. En el área rural, el promedio anual de crecimiento sería de 0.8% y el inventario pasaría de casi 3 millones y medio en 1970 a 4.4 millones en el año 2000.

Respecto al hacinamiento, se elaboró también una proyección. De acuerdo con ella (ver cuadro 1 ), se observa que, de mantenerse la tendencia, el problema agudizaría, pues las viviendas hacinadas pasarían de 5.5 millones en 1970 a 13.6 millones en el año 2000 (casi 2.5 veces la cifra inicial) y representarían el 66% del total de las viviendas.

Las no hacinadas, pasarían de 2.8 millones en 1970 (34.03% de las viviendas totales) a 7 millones en el año 2000.

Las viviendas hacinadas en el área urbana pasarían de 2.9 millones en 1970 a 10.1 millones en el año 2000. Ello representa un ritmo de crecimiento promedio anual de 4.1% que, comparado con el 4.0% del total urbano, indica un agudizamiento del problema. De 60% en 1970 aumentarían al 62%. Tal previsión refleja, entre otras cosas, el empeoramiento de la densidad ocupacional que se manifestó en el decenio 1960-1970. Respecto a las viviendas urbanas no hacinadas, es posible esperar, para el año --

Gráfica 2  
 PROYECCIONES DE FAMILIAS\* Y VIVIENDAS. TOTAL NACIONAL,  
 URBANAS Y RURALES, 1970-2000



\* Incluye familias y personas solas.

Año	Total de viviendas	Viviendas no hacinadas				Viviendas hacinadas					
		Total	Area Urbana	%	Area Rural	Total	Area Urbana	%	Area Rural		
1970	8 367 400	2 847 557	1 991 421	69.93	856 136	30.07	5 519 843	2 920 243	52.90	2 599 600	47.10
1971	8 590 600	2 923 381	2 065 159	70.64	858 222	29.36	5 667 219	3 038 196	53.61	2 629 023	46.39
1972	8 825 100	3 003 182	2 142 870	71.35	860 312	28.65	5 821 918	3 163 048	54.33	2 658 870	45.67
1973	9 073 600	3 087 746	2 225 338	72.07	862 408	27.93	5 985 854	3 294 614	55.04	2 691 240	44.96
1974	9 336 600	3 117 245	2 312 736	72.79	864 509	27.21	6 159 355	3 434 456	55.76	2 724 899	44.24
1975	9 613 600	3 271 508	2 404 893	73.51	866 615	26.49	6 342 092	3 581 379	56.47	2 760 713	43.53
1976	9 905 900	3 370 978	2 502 252	74.23	868 726	25.77	6 534 922	3 737 322	57.19	2 797 600	42.81
1977	10 212 900	3 475 450	2 604 608	74.94	870 842	25.06	6 737 450	3 900 984	57.90	2 836 466	42.10
1978	10 539 100	3 586 456	2 713 492	75.66	872 964	24.34	6 952 644	4 075 640	58.62	2 877 004	41.38
1979	10 864 631	3 697 234	2 822 144	76.33	875 090	23.67	7 167 397	4 252 417	59.33	2 914 980	40.67
1980	11 200 217	3 811 434	2 934 212	76.98	877 222	23.02	7 388 783	4 436 964	60.05	2 951 819	39.95
1981	11 546 169	3 929 161	3 049 802	77.62	879 359	22.38	7 617 008	4 628 094	60.76	2 988 914	39.24
1982	11 902 806	4 050 525	3 169 024	78.24	881 501	21.76	7 852 281	4 827 582	61.48	3 024 699	38.52
1983	12 270 459	4 175 637	3 291 988	78.84	883 649	21.16	8 094 822	5 034 170	62.19	3 060 652	37.81
1984	12 649 468	4 304 614	3 418 813	79.42	885 801	20.58	8 344 854	5 429 748	62.91	3 095 106	37.09
1985	13 040 184	4 437 575	3 549 616	79.99	887 959	20.01	8 602 609	5 472 980	63.62	3 129 629	36.38
1986	13 442 969	4 574 642	3 684 520	80.54	890 122	19.46	8 868 327	5 704 995	64.33	3 163 332	35.67
1987	13 818 194	4 675 943	3 783 652	80.92	892 291	19.08	9 142 251	5 947 034	65.05	3 195 217	34.95
1988	14 286 245	4 861 609	3 967 145	81.60	894 464	18.40	9 424 636	6 197 641	65.76	3 226 995	34.24
1989	14 727 517	5 011 774	4 115 131	82.11	896 643	17.89	9 715 743	6 459 026	66.48	3 256 717	33.52
1990	15 182 420	5 166 578	4 267 751	82.60	898 827	17.40	10 015 842	6 729 644	67.19	3 286 198	32.81
1991	15 651 374	5 326 163	4 425 146	83.08	901 017	16.92	10 325 211	7 011 851	67.91	3 313 360	32.09
1992	16 134 812	5 490 677	4 587 465	83.55	903 212	16.45	10 644 135	7 304 005	68.62	3 340 130	31.38
1993	16 633 183	5 660 272	4 754 860	84.00	905 412	16.00	10 972 911	7 608 616	69.34	3 364 295	30.66
1994	17 146 948	5 835 106	4 927 488	84.45	907 618	15.55	11 311 842	7 923 945	70.05	3 387 897	29.95
1995	17 676 581	6 015 341	5 105 512	84.87	909 829	15.73	11 661 240	8 252 660	70.77	3 408 580	29.23
1996	18 222 574	6 201 142	5 289 097	85.29	912 045	14.70	12 021 432	8 592 920	71.48	3 428 512	28.52
1997	18 785 432	6 392 683	5 478 416	85.70	914 267	14.30	12 392 749	8 947 565	72.20	3 445 184	27.80
1998	19 365 675	6 590 139	5 673 645	86.09	916 494	13.91	12 775 536	9 314 643	72.91	3 460 893	27.09
1999	19 963 841	6 793 695	5 874 968	86.48	918 727	13.52	13 169 376	9 697 178	73.63	3 472 698	26.37
2000	20 580 483	7 003 538	6 082 573	86.85	920 965	13.15	13 576 945	10 093 687	74.34	3 483 258	25.66

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

1

PROYECCION DEL HACINAMIENTO GLOBAL. TOTAL NACIONAL, AREAS URBANA Y RURAL, 1970-2000.

2000, un monto de 6 millones, lo que representa un ritmo de crecimiento - promedio anual de 3.7 por ciento.

Las viviendas rurales hacinadas serían 3.5 millones, un millón más que en 1970 (ver cuadro 1 ). Su ritmo anual de crecimiento sería de 1.0%, superior al ritmo de incremento del total (0.8%). El área rural presenta, -- pues, perspectivas desalentadoras. La proporción de viviendas hacinadas- pasaría de 75% en 1970 a casi 80% en el año 2000. Casi todo el incremento del inventario habitacional corresponderá a viviendas hacinadas y solamente habrá 50 mil adicionales no hacinadas. (64)

En resumen, tanto en el área urbana como en la rural, en lo que resta del siglo empeoraría el panorama del hacinamiento global. Persistirán las -- principales causas del fenómeno: gran escasez de vivienda y mala distribución del espacio habitacional.

El tratamiento del hacinamiento en forma global resultó conveniente para- mostrar la situación de la vivienda en el país. Empero, con fines prográ- máticos y para el cálculo del esfuerzo, fue necesario cuantificar el hacinamiento en dos componentes. El primero se refiere a las familias que, - conviviendo con otras, carecen de vivienda (familias sin vivienda). El - segundo es el relativo a las viviendas que, a pesar de contabilizarse una sola familia, superan los límites de ocupantes por cuarto establecido. Este concepto, como se indicó en la definición operativa del mínimo, se - denomina hacinamiento solo.

De acuerdo con la proyección, las familias sin vivienda en el área urbana (ver cuadro 2 ) pasarán de 1.4 millones en 1970 a 2.7 millones en el año 2000; esto es, un incremento absoluto de 1.3 millones de familias y una - tasa media anual de crecimiento del 2.2%, por lo cual la proporción que - representan del total de familias descendería de 22.3% en 1970 a 14.5% en el año 2000.

## CUADRO 2

## PROYECCION DE LAS FAMILIAS SIN VIVIENDA. AREAS URBANA Y RURAL, 1970 - 2000

Año	Área urbana				Área rural			
	Familias	Viviendas	Familias sin vivienda	% con respecto a las familias	Familias	Viviendas	Familias sin vivienda	% con relación a las familias
1970	6 323 702	4 911 664	1 412 038	22.33	3 999 664	3 455 736	543 928	13.60
1971	6 558 965	5 109 690	1 449 275	22.10	4 039 927	3 480 910	599 017	13.84
1972	6 802 980	5 318 888	1 484 092	21.82	4 080 595	3 506 212	574 383	14.08
1973	7 056 704	5 541 248	1 515 456	21.48	4 121 673	3 532 352	589 321	14.30
1974	7 318 584	5 776 554	1 542 030	21.07	4 163 165	3 560 046	603 119	14.49
1975	7 590 860	6 024 843	1 566 017	20.63	4 205 073	3 588 757	616 316	14.66
1976	7 873 265	6 287 275	1 585 990	20.14	4 247 404	3 618 625	628 779	14.80
1977	8 165 177	6 562 810	1 603 367	19.63	4 290 161	3 650 090	640 071	14.92
1978	8 469 986	6 856 323	1 613 663	19.05	4 333 349	3 682 777	650 572	15.01
1979	8 785 098	7 151 785	1 633 313	18.59	4 376 971	3 712 846	664 125	15.17
1980	9 111 933	7 457 056	1 654 877	18.16	4 421 032	3 742 161	677 871	15.33
1981	9 450 927	7 772 446	1 678 481	17.76	4 465 537	3 773 723	691 814	15.49
1982	9 802 534	8 098 271	1 704 263	17.39	4 510 490	3 804 535	705 955	15.65
1983	10 167 221	8 434 861	1 732 360	17.04	4 555 895	3 835 598	720 297	15.81
1984	10 545 476	8 782 553	1 762 923	16.72	4 601 757	3 866 915	734 842	15.97
1985	10 937 803	9 141 696	1 796 107	16.42	4 648 081	3 898 488	749 593	16.13
1986	11 344 726	9 512 651	1 832 075	16.15	4 694 872	3 930 318	764 554	16.28
1987	11 766 787	9 895 785	1 871 002	15.90	4 742 133	3 962 409	779 724	16.44
1988	12 204 551	10 291 484	1 913 067	15.68	4 789 871	3 994 761	795 110	16.60
1989	12 658 602	10 700 139	1 958 463	15.47	4 838 088	4 027 378	810 710	16.76
1990	13 129 544	11 122 159	2 007 385	15.29	4 886 791	4 060 261	826 530	16.91
1991	13 618 007	11 557 962	2 060 045	15.13	4 935 985	4 093 412	842 573	17.07
1992	14 124 643	12 007 978	2 116 665	14.99	4 985 673	4 126 834	858 839	17.23
1993	14 650 127	12 472 654	2 177 473	14.86	5 035 862	4 160 529	875 333	17.38
1994	15 195 161	12 952 449	2 242 712	14.76	5 086 556	4 194 499	892 057	17.54
1995	15 760 472	13 447 875	2 312 597	14.67	5 137 761	4 228 746	909 015	17.69
1996	16 346 814	13 959 301	2 387 513	14.61	5 189 481	4 263 273	926 208	17.85
1997	16 954 970	14 487 350	2 467 620	14.55	5 241 721	4 298 062	943 639	18.00
1998	17 585 752	15 032 500	2 553 252	14.52	5 294 487	4 333 175	961 312	18.16
1999	18 240 001	15 595 287	2 644 714	14.50	5 347 785	4 368 554	979 231	18.31
2000	18 918 590	16 176 260	2 742 330	14.50	5 401 619	4 404 223	997 396	18.46

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

En el área rural, el incremento de familias sin vivienda sería de casi medio millón, pues pasaría de 544 mil en 1970 a 1 millón en el año 2000. La proporción con respecto al total de familias crecería de 13.6% a casi 18.5%. Ello es resultado del muy escaso dinamismo que muestran las viviendas rurales, el cual resulta inferior al ya bajo de las familias rurales. (65)

El déficit nacional por este concepto (familias sin vivienda) mostraría -- una tasa de crecimiento en los tres últimos decenios del siglo de 2.0% -- promedio anual.

Respecto al hacinamiento solo, cuando se considera la estancia como área para dormir (ver cuadro 3 ), la proyección arroja que el número de cuartos faltantes en el área urbana pasará de 4 millones en 1970 a 4.7 millones en el año 2000 (con un crecimiento de 0.4% promedio anual). En el -- área rural crecerá de 1.5 millones en 1970 a 2.1 en el año 2000 y su ritmo de crecimiento anual será de 1.3%. Así, pues, el total de cuartos necesarios según esta opción pasaría de 5.6 millones en 1970 a 6.8 millones en el año 2000, lo que representa un incremento de 1.3 millones de cuartos, a razón de un crecimiento promedio anual de 0.7 por ciento. (66)

En el caso de la opción que no considera la estancia como área de dormir, la proyección de cuartos faltantes, correspondiente a las localidades con más de 2 500 habitantes, para el año 2000 significaría 12.4 millones, 5.2 millones más que en 1970, esto es, un ritmo de crecimiento promedio anual de 1.8 por ciento; mientras que en el área rural harían falta 4.9 millones de cuartos adicionales para poder abatir el hacinamiento solo, que, comparados con los 2.6 millones de cuartos faltantes o necesarios en 1970, representa un ritmo de crecimiento promedio anual de 2.1 por ciento (ver -- cuadro 4 ). El crecimiento en el país durante los 30 años referidos sería de 7.4 millones de cuartos, al pasar de 9.9 millones en 1970 a 17.3 -

65. COPLAMAR, Ibidem, pág. 86.

66. COPLAMAR, Ibidem, pág. 87.

CUADRO 3

PROYECCION DEL DEFICIT EN CUARTOS. AREAS URBANA Y RURAL, 1970 - 2000

(Opción que considera la estancia como área para dormir)

Año	Area urbana		Area rural	
	Personas sobrantes	Cuartos necesarios	Personas sobrantes	Cuartos necesarios
1970	8 301 692	4 150 846	3 632 227	1 452 891
1971	8 336 579	4 168 290	3 676 141	1 471 256
1972	8 371 612	4 185 806	3 724 637	1 489 855
1973	8 406 793	4 203 397	3 771 720	1 508 588
1974	8 442 122	4 221 061	3 819 399	1 527 760
1975	8 477 599	4 238 800	3 867 681	1 547 072
1976	8 513 225	4 256 613	3 916 573	1 566 629
1977	8 549 001	4 274 501	3 966 083	1 586 433
1978	8 584 927	4 292 464	4 016 218	1 606 487
1979	8 621 004	4 310 502	4 066 988	1 626 795
1980	8 657 233	4 238 617	4 118 399	1 647 360
1981	8 693 614	4 346 807	4 170 461	1 668 184
1982	8 730 148	4 365 074	4 223 180	1 689 272
1983	8 766 835	4 383 418	4 276 566	1 719 626
1984	8 803 677	4 401 839	4 330 627	1 732 251
1985	8 840 673	4 420 337	4 385 371	1 754 148
1986	8 877 825	4 438 913	4 440 807	1 776 323
1987	8 915 133	4 457 567	4 496 944	1 798 778
1988	8 952 598	4 476 299	4 553 790	1 821 516
1989	8 990 220	4 495 110	4 611 355	1 844 542
1990	9 028 000	4 514 000	4 699 648	1 867 859
1991	9 065 940	4 532 970	4 728 678	1 891 471
1992	9 104 038	4 552 019	4 788 454	1 915 382
1993	9 142 297	4 571 149	4 848 985	1 939 594
1994	9 180 716	4 590 258	4 910 282	1 964 113
1995	9 219 297	4 609 649	4 972 353	1 988 941
1996	9 258 040	4 629 020	5 035 210	2 014 084
1997	9 296 946	4 648 473	5 098 861	2 039 544
1998	9 336 015	4 668 008	5 163 316	2 065 326
1999	9 375 249	4 687 625	5 228 586	2 091 434
2000	9 414 647	4 707 323	5 294 679	2 117 872

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

## CUADRO 4

## PROYECCION DEL DEFICIT EN CUARTOS. AREAS URBANA Y RURAL, 1970 - 2000

(Opción que no considera la estancia como área para dormir)

Año	Area urbana		Area rural	
	Personas sobrantes	Cuartos - necesarios	Personas sobrantes	Cuartos necesarios
1970	14 454 766	7 228 393	6 594 993	2 637 997
1971	14 651 594	7 325 797	6 722 938	2 689 175
1972	14 852 906	7 426 453	6 860 178	2 744 071
1973	15 061 728	7 530 864	7 006 630	2 802 552
1974	15 278 892	7 639 446	7 161 898	2 864 759
1975	15 504 898	7 752 449	7 324 728	2 929 891
1976	15 739 140	7 869 570	7 497 540	2 999 016
1977	15 984 240	7 992 120	7 676 305	3 070 522
1978	16 235 990	8 117 995	7 872 015	3 148 806
1979	16 489 060	8 244 530	8 066 048	3 226 419
1980	16 571 010	8 285 505	8 262 618	3 305 047
1981	17 022 344	8 511 172	8 461 493	3 384 597
1982	17 303 616	8 651 808	8 662 403	3 464 961
1983	17 595 380	8 797 690	8 887 583	3 555 033
1984	17 898 222	8 949 111	9 069 243	3 627 697
1985	18 212 744	9 106 372	9 274 583	3 709 833
1986	18 539 568	9 269 784	9 480 805	3 792 322
1987	18 879 346	9 439 673	9 687 570	3 875 028
1988	19 232 716	9 616 358	9 894 575	3 957 830
1989	19 600 374	9 800 187	10 101 475	4 040 590
1990	19 982 982	9 991 491	10 307 968	4 123 187
1991	20 381 242	10 190 621	10 513 725	4 205 490
1992	20 795 864	10 397 932	10 718 418	4 287 367
1993	21 227 554	10 613 777	10 921 748	4 368 699
1994	21 677 022	10 838 511	11 123 418	4 449 367
1995	22 144 932	11 072 466	11 323 218	4 529 287
1996	22 632 196	11 316 098	11 520 648	4 608 259
1997	23 139 354	11 569 677	11 715 678	4 686 271
1998	23 667 188	11 833 594	11 908 013	4 763 205
1999	24 216 114	12 108 057	12 097 303	4 838 921
2000	24 787 778	12 393 889	12 283 765	4 913 506

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

millones en el año 2000, significando un ritmo de crecimiento promedio de 1.9% anual.

Al comparar los montos resultantes de aplicar una u otra opción se observa que la segunda representa en 1970 un 80% más que la opción que considera la estancia como área de dormir, mientras que en el año 2000 la relación entre dichos montos es de dos veces y media.<sup>(67)</sup>

Los servicios básicos requieren complejas obras de infraestructura y, por lo tanto, la responsabilidad de su dotación recae casi totalmente en el sector público.

Respecto al agua potable se estimó que, para el año 2000, 11.8 millones de viviendas contarían con toma domiciliaria en comparación con 3.2 millones en 1970, lo que significa una tasa media anual de crecimiento de 4.3%. La proporción de viviendas con este servicio ascenderá de 38.8% en 1970 a 57.5 en el año 2000. En términos absolutos, se trata de construir más de ocho y medio millones de tomas domiciliarias en 30 años es decir, casi -- cuadruplicar el inventario de tomas domiciliarias en 1970. A pesar de -- ello, el déficit (número de viviendas sin toma domiciliaria) aumentaría -- de 5.1 a 8.8 millones, esto es, a una tasa de 1.8% anual (cuadro 6 ).

El área urbana contaría con 87.7% del total de las tomas de fines de siglo (81.8% en 1970). El déficit, sin embargo, aumentaría de 2.3 a 5.8 millones con una tasa de crecimiento de 3.1% anual. En el campo, a pesar -- de que las tomas pasarán de 592 mil a casi millón y medio, sólo se abastecería 32.9% de las viviendas. Por su parte, en el área urbana, que casi-- cuadruplicaría su dotación (absorbiendo el 90% del esfuerzo), apenas se -- lograría abastecer 64.1% de las viviendas en el año 2000.<sup>(68)</sup>

67. COPLAMAR, Ibidem, pág. 88.

68. COPLAMAR, Ibidem, pág. 90.

CUADRO 5

PROYECCION DEL DEFICIT POR DETERIORO: TOTAL, PARCIAL Y NULO.  
TOTAL NACIONAL, 1970-2000

Año	Total de Viviendas	Deterioro Total	(%)	Deterioro Parcial	(%)	Deterioro Nulo	(%)
1970	8 367 400	1 600 348	19.13	4 803 944	57.41	1 963 108	23.46
1971	8 590 600	1 648 585	19.19	4 945 306	57.45	2 006 709	23.36
1972	8 825 100	1 698 277	19.24	5 070 261	57.45	2 056 562	23.30
1973	9 073 600	1 749 466	19.28	5 208 905	57.41	2 115 229	23.31
1974	9 336 600	1 802 198	19.30	5 351 341	57.32	2 183 061	23.38
1975	9 613 600	1 856 519	19.31	5 497 672	57.19	2 259 409	23.50
1976	9 905 900	1 912 478	19.31	5 648 004	57.02	2 345 418	23.68
1977	10 212 900	1 970 123	19.29	5 802 447	56.81	2 440 300	23.89
1978	10 539 100	2 029 506	19.26	5 961 113	56.56	2 546 481	24.18
1979	10 864 631	2 086 396	19.20	6 141 332	56.52	2 637 094	24.27
1980	11 200 217	2 144 995	19.15	6 327 085	56.49	2 728 137	24.36
1981	11 546 169	2 205 357	19.10	6 518 544	56.46	2 822 269	24.44
1982	11 902 806	2 267 535	19.05	6 715 893	56.42	2 919 388	24.53
1983	12 270 489	2 331 585	19.00	6 919 285	56.39	3 019 589	24.61
1984	12 649 468	2 397 565	18.95	7 128 937	56.36	3 122 968	24.69
1985	13 040 184	2 465 533	18.91	7 345 033	56.33	3 229 618	24.77
1986	13 442 969	2 535 551	18.86	7 567 769	56.30	3 339 650	24.84
1987	13 818 194	2 607 681	18.81	7 797 351	56.27	3 453 162	24.92
1988	14 236 245	2 681 989	18.77	8 033 950	56.24	3 570 266	24.99
1989	14 727 517	2 753 541	18.73	8 277 903	56.21	3 691 072	25.06
1990	15 182 420	2 837 407	18.69	8 529 318	56.18	3 815 695	25.13
1991	15 651 374	2 918 656	18.65	8 788 463	56.15	3 944 255	25.20
1992	16 134 812	3 002 364	18.61	9 055 575	56.12	4 076 873	25.27
1993	16 633 183	3 088 694	18.57	9 330 904	56.10	4 213 675	25.33
1994	17 146 948	3 177 455	18.53	9 614 701	56.07	4 354 791	25.40
1995	17 676 581	3 268 997	18.49	9 907 229	56.05	4 500 356	25.46
1996	18 222 574	3 363 312	18.46	10 208 755	56.02	4 650 507	25.52
1997	18 785 432	3 460 486	18.42	10 519 558	56.00	4 805 387	25.58
1998	19 365 672	3 560 608	18.39	10 839 924	55.97	4 965 143	25.64
1999	19 963 841	3 663 766	18.35	11 170 149	55.95	5 129 926	25.70
2000	20 580 483	3 770 055	18.34	11 510 537	55.87	5 299 891	25.79

FUENTE: Elaboración de Coplanar.

CUADRO 6

PROYECCION DEL DEFICIT EN AGUA POTABLE, TOTAL NACIONAL, AREAS URBANA Y RURAL,  
1970-2000  
(Número de viviendas)

Año	Total nacional	Area urbana	%	Area rural	%
1970	5 125 066	2 261 169	44.12	2 863 897	55.88
1971	5 205 274	2 335 826	44.87	2 869 448	55.13
1972	5 290 418	2 415 942	45.67	2 874 476	54.33
1973	5 382 820	2 503 150	46.50	2 879 670	53.50
1974	5 482 768	2 597 045	47.37	2 885 723	52.63
1975	5 589 417	2 697 341	48.26	2 892 076	51.74
1976	5 703 737	2 804 892	49.18	2 898 845	50.82
1977	5 824 782	2 918 336	50.10	2 906 446	49.90
1978	5 956 689	3 042 214	51.07	2 914 475	48.93
1979	6 077 131	3 160 182	52.00	2 916 949	48.00
1980	6 199 067	3 279 698	52.91	2 919 369	47.09
1981	6 322 425	3 400 689	53.79	2 921 736	46.21
1982	6 447 116	3 523 069	54.65	2 924 047	45.35
1983	6 573 048	3 646 746	55.48	2 926 302	44.52
1984	6 700 116	3 771 616	56.29	2 928 500	43.71
1985	6 828 210	3 897 569	57.08	2 930 641	42.92
1986	6 957 203	4 024 481	57.85	2 932 722	42.15
1987	7 086 961	4 152 216	58.59	2 934 745	41.41
1988	7 217 338	4 280 631	59.31	2 936 707	40.69
1989	7 348 171	4 409 563	60.01	2 938 608	39.99
1990	7 479 288	4 538 842	60.69	2 940 446	39.31
1991	7 610 502	4 668 282	61.34	2 942 220	38.66
1992	7 741 609	4 797 678	61.97	2 943 931	38.03
1993	7 872 389	4 926 813	62.58	2 945 576	37.42
1994	8 002 608	5 055 452	63.17	2 947 156	36.83
1995	8 132 008	5 183 341	63.74	2 948 667	36.26
1996	8 260 319	5 310 208	64.29	2 950 111	35.71
1997	8 387 245	5 435 760	64.81	2 951 485	35.19
1998	8 512 471	5 559 682	65.31	2 952 789	34.69
1999	8 635 660	5 681 639	65.79	2 954 021	34.21
2000	8 756 448	5 801 267	66.25	2 955 181	33.75

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

Respecto al drenaje, se estima que el total nacional pasará de casi - 3.5 millones de viviendas con el servicio en 1970 a 12.8 millones en el año 2000, es decir de 42% del total a 62%. El ritmo de crecimiento promedio anual sería de 4.4%. Ello implica construir 9.3 millones de descargas domiciliarias en 30 años, la mayor parte en el área urbana. A pesar de ello, el déficit aumentaría de 4.9 a 7.7 millones. En el área urbana el déficit relativo disminuiría del 39 al 28.7 por ciento.

Las viviendas rurales con drenaje aumentarían de 0.5 millones en 1970 a - 1.3 millones en el año 2000. Su ritmo anual de crecimiento sería de 3.3%, logrando, de esta manera, atender alrededor del 29% de las viviendas rurales existentes en el año 2000, en comparación con menos del 14% en 1970 - (cuadro 7 ). Así, el déficit disminuiría en términos relativos pero aumentaría ligeramente en absolutos.

Por lo que respecta al servicio eléctrico, no obstante que se dispuso de una serie histórica de 17 años, a partir de 1967, del número de contratos de servicio, los problemas para las proyecciones fueron numerosos.

Las proyecciones arrojaron que en el año 2000 contarían con energía eléctrica 16.4 millones de viviendas (casi 80% del total), mientras que en 1970 disponían del servicio sólo 5 millones (59%). Ello implica un ritmo de crecimiento de 4% en promedio anual. Sin embargo, en números absolutos las viviendas sin electricidad aumentarían de 3.4 a 4.2 millones (cuadro 8 ).

De nuevo, la tendencia arroja un mayor beneficio para el área urbana, - - pues casi 92% de sus viviendas se atenderían en el año 2000, mientras que el área rural recibirían el servicio poco menos del 36%. La dinámica en la instalación de acometidas domiciliarias es muy distinta: 4.4% promedio anual en el área urbana, contra 1.6% en el área rural. El déficit crecería a un ritmo anual de 1.3% en la primera y de 0.4% en la segunda. El principal problema técnico y económico para los programas de electrifica-

CUADRO 7

PROYECCION DEL DEFICIT EN DRENAJE. TOTAL NACIONAL, AREAS URBANA Y RURAL, 1970-2000  
(Número de viviendas)

Año	Total nacional	Area urbana	%	Area rural	%
1970	4 895 672	1 916 867	39.15	2 978 805	50.85
1971	4 964 163	1 977 174	39.83	2 986 989	60.17
1972	5 037 059	2 042 233	40.54	2 994 826	59.46
1973	5 116 754	2 113 828	41.31	3 002 926	58.69
1974	5 203 426	2 191 439	52.12	3 011 987	57.83
1975	5 296 191	2 274 735	42.95	3 021 456	57.05
1976	5 396 148	2 364 693	43.82	3 031 455	56.18
1977	5 502 182	2 459 775	44.71	3 042 407	55.29
1978	5 618 460	2 564 541	45.64	3 053 919	54.36
1979	5 724 714	2 662 581	46.51	3 062 133	53.49
1980	5 831 251	2 761 358	47.35	3 069 893	52.65
1981	5 937 948	2 860 766	48.18	3 077 182	51.82
1982	6 044 668	2 960 684	48.98	3 083 984	51.02
1983	6 151 267	3 060 987	49.76	3 090 280	50.24
1984	6 257 588	3 161 534	50.52	3 096 054	49.48
1985	6 363 465	3 262 177	51.26	3 101 288	48.74
1986	6 468 718	3 362 059	51.97	3 106 659	48.03
1987	6 573 152	3 462 364	52.67	3 110 788	47.33
1988	6 676 562	3 562 241	53.35	3 114 321	46.65
1989	6 778 726	3 661 485	54.01	3 117 241	45.99
1990	6 879 410	3 759 880	54.65	3 119 530	45.35
1991	6 978 357	3 857 193	55.27	3 121 164	44.73
1992	7 075 306	3 953 171	55.87	3 122 135	44.13
1993	7 169 961	4 047 547	56.45	3 122 414	43.55
1994	7 262 017	4 140 036	57.01	3 121 981	32.99
1995	7 351 254	4 230 426	57.55	3 120 828	42.45
1996	7 437 019	4 318 093	58.06	3 118 926	41.94
1997	7 519 247	4 402 985	58.56	3 116 262	44.44
1998	7 597 435	4 484 626	59.03	3 112 809	40.97
1999	7 671 177	4 562 621	59.48	3 108 556	40.52
2000	7 740 026	4 636 541	59.90	3 103 485	40.10

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

CUADRO 8

PROYECCION DEL DEFICIT EN ENERGIA ELECTRICA. TOTAL NACIONAL, AREAS URBANA Y RURAL, 1970-2000  
(Número de viviendas)

Año	Total nacional	Area urbana	%	Area rural	%
1970	3 439 179	943 204	27.43	2 495 975	72.57
1971	3 468 824	963 514	27.78	2 505 310	72.22
1972	3 501 550	987 038	28.19	2 514 512	71.81
1973	3 539 694	1 015 408	28.69	2 514 286	71.31
1974	3 583 382	1 048 038	29.25	2 535 344	70.75
1975	3 631 718	1 084 574	29.86	2 547 144	70.14
1976	3 685 592	1 125 770	30.55	2 559 822	69.45
1977	3 743 976	1 170 162	31.25	2 573 814	68.75
1978	3 810 920	1 222 181	32.07	2 588 739	67.93
1979	3 865 410	1 264 752	32.72	2 600 658	67.28
1980	3 918 302	1 305 781	33.33	3 623 632	66.67
1981	3 969 393	1 345 068	33.89	2 624 325	66.11
1982	4 018 464	1 382 396	34.40	2 636 068	65.60
1983	4 065 286	1 417 541	34.87	2 647 745	65.13
1984	4 109 612	1 450 257	35.29	2 659 355	64.71
1985	4 151 180	1 480 286	35.66	2 670 894	64.34
1986	4 189 713	1 507 355	35.98	2 682 358	64.02
1987	4 224 911	1 531 167	36.24	2 693 744	63.76
1988	4 256 465	1 551 416	36.45	2 705 049	63.55
1989	4 284 038	1 567 769	36.60	2 716 269	63.40
1990	4 307 278	1 579 878	36.68	2 727 400	63.32
1991	4 325 809	1 587 371	36.70	2 738 438	63.30
1992	4 339 232	1 589 852	36.64	2 749 380	63.36
1993	4 347 127	1 586 905	36.50	2 760 222	63.50
1994	4 349 048	1 578 088	36.29	2 770 960	63.71
1995	4 344 520	1 562 930	35.97	2 781 590	64.03
1996	4 333 044	1 540 936	35.56	2 792 108	64.44
1997	4 314 091	1 511 581	35.04	2 802 510	64.96
1998	4 287 097	1 474 307	34.39	2 812 790	65.61
1999	4 251 472	1 428 527	33.60	2 822 945	66.40
2000	4 206 590	1 373 618	32.65	2 832 972	67.35

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

ción rural es la lejanía respecto a los ramales conductores de las localidades no electrificadas, problema que se resolvería con tecnologías de generación descentralizada. (69)

### 5.3 VISION GLOBAL DEL DEFICIT PROYECTADO

La información disponible solo permitió la formulación independiente de - proyecciones del déficit para cada carencia. Por ello, no fue posible proyectar las viviendas que se encontrarían por debajo del mínimo ni saber -- con mayor precisión si la situación habitacional empeoraría, mejoraría o - se mantendría constante, ya que para ello se hubiera requerido una serie - histórica calculada con el procedimiento de simultaneidad.

En el cuadro 9 se presentan los requerimientos de acciones - expresados en unidades equivalentes de vivienda nueva- para abatir el déficit proyectado a 1982, 1990 y 2000. Como se puede ver, el déficit total aumentaría rápidamente, multiplicándose por 2.3 en el período de 30 años llegando a la cifra de 18.2 millones de viviendas equivalentes en el año 2000. El déficit que aumenta más rápidamente es el de deterioro (que requiere acciones de - rehabilitación) que se multiplica en todo el período por 2.7.

El déficit en 1970, 7.8 millones de viviendas equivalentes, era mayor que el inventario de viviendas equivalentes en el mismo año (6.6 millones). El procedimiento para el cálculo y los resultados se presentan en el cuadro 10. Al total de viviendas existentes en 1970 se restaron las equivalencias en vivienda nueva de las acciones de rehabilitación y ampliación - que el inventario requería, llegando al concepto de viviendas netas (5.2 - millones). A este concepto se añadieron las equivalencias de los servicios de agua, drenaje y electricidad existentes en dicho año, con lo cual se -- llegó al resultado comentado.

CUADRO 9

REQUERIMIENTOS DE ACCIONES -EN UNIDADES DE VIVIENDA EQUIVALENTES-  
PARA ABATIR EL DEFICIT EN 1970 Y EL PROYECTADO A 1982, 1990 Y 2000\*

Acciones y áreas	1970	1982	1990	2000
Total nacional	7 771 870	10 687 001	13 133 084	18 168 431
Area urbana	4 584 450	7 130 525	9 256 885	13 606 726
Area rural	3 187 420	3 556 476	3 876 199	4 561 705
Vivienda nueva	3 556 314	4 677 753	5 671 322	7 509 781
Area urbana	2 228 263	3 067 688	3 879 912	5 565 765
Area rural	1 328 051	1 610 065	1 791 410	2 044 016
Rehabilitaciones	2 162 556	3 126 057	4 042 274	5 890 768
Area urbana	1 403 264	2 304 860	3 165 493	4 881 487
Area rural	759 292	821 197	876 781	1 009 281
Ampliaciones	567 214	1 037 781	1 088 855	1 157 092
Area urbana	341 009	818 963	846 904	882 692
Area rural	226 205	218 818	241 951	274 400
Agua	532 270	667 749	840 743	1 283 796
Area urbana	231 440	360 601	517 240	878 865
Area rural	300 830	307 148	323 503	404 931
Drenaje	549 454	702 939	900 201	1 373 453
Area urbana	263 306	406 687	587 153	981 830
Area rural	286 148	296 252	313 048	391 623
Electricidad	404 062	474 722	589 689	953 541
Area urbana	117 168	171 726	260 183	516 087
Area rural	286 894	302 996	329 506	437 454

\* Una vivienda nueva equivale a 2.1 acciones de rehabilitación, 5.9 de ampliación, 9.7 de dotación de agua, 8.4 de drenaje y 8.4 de electricidad.

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

CUADRO 10

INVENTARIO DE VIVIENDAS EQUIVALENTES.  
TOTAL NACIONAL, AREAS URBANA Y RURAL, 1970<sup>1</sup>

	Total	A r e a s	
		Urbana	Rural
<u>Viviendas existentes</u>	<u>8 367 400</u>	<u>4 911 664</u>	<u>3 455 736</u>
menos viviendas que necesitan:			
Rehabilitación	2 162 556	1 403 264	759 292
Ampliación	966 968	178 770	188 198
igual a:			
<u>- Viviendas netas</u>	<u>5 237 876</u>	<u>2 729 630</u>	<u>2 508 246</u>
más equivalentes en vivienda de los servicios existentes de:			
Agua	333 457	271 289	62 168
Drenaje	457 188	411 373	45 815
Electricidad	603 293	492 976	110 317
<u>Viviendas equivalentes</u>	<u>6 631 814</u>	<u>3 905 268</u>	<u>2 726 546</u>

<sup>1</sup>Véase nota al pie del cuadro para las equivalencias de los diferentes requerimientos para el promedio nacional; en lo que se refiere a las equivalencias en el área urbana, éstas son: 1.9 para rehabilitaciones, 5.3 para ampliaciones, 9.8 para agua, 7.3 para drenaje y 8.1 para electricidad, mientras que las correspondientes al área rural son: 2.8 para rehabilitaciones, 7.7 para ampliaciones, 9.5 para agua, 10.4 para drenaje y 8.7 para electricidad.

FUENTE: Elaboración de Coplamar.

Al comparar ambos cuadros puede observarse que los requerimientos de viviendas nuevas para abatir el déficit proyectado a 1990 (esfuerzo adicional) - superan las viviendas netas existentes en 1970 (5.7 contra 5.32 millones), y que el déficit proyectado para el año 2000 es casi 1.5 veces las viviendas netas de 1970. También puede apreciarse que el esfuerzo adicional total para abatir el déficit para el año 2000 es equivalente a 2.7 veces las viviendas equivalentes que existían en 1970. Esto significa que, además - del esfuerzo tendencial proyectado, se requeriría un esfuerzo adicional -- equivalente a casi 3 veces el heredado de las generaciones pasadas.<sup>(70)</sup>

70. COPLAMAR, Ibidem, pág. 95.

## CONCLUSIONES

En razón y consideración al trabajo presentado se obtuvieron de él las -- siguientes conclusiones:

1. La población en edad productiva que año con año se incorpora a la actividad económica, difícilmente encuentra ocupación remunerativa adecuada.
2. Los niveles de desempleo y subempleo se han acentuado en forma alar-- mante por falta de nuevas fuentes de trabajo y por frecuentes ajustes de personal que hacen las empresas privadas como las gubernamentales.
3. La desigualdad en la distribución del ingreso es un problema que obs-- truye la conquista de niveles de desarrollo económico y mientras los-- patrones de consumo de las clases marginadas se deterioran quienes de-- tentan la mayor parte de la riqueza nacional viven en la opulencia.
4. El crecimiento demográfico y la migración a las ciudades son dos cau-- sas de aumento de la población urbana, que tiene profundas consecuen-- cias económicas sobre las necesidades de vivienda.
5. Las grandes migraciones del campo a la ciudad y la falta de oportuni-- dades de vida decorosa han creado en la ciudad de México lo que se -- llaman ciudades pèrdidas en lo que contrasta el dispendio de los gru-- pos económicamente poderosos.
6. Dentro de la regulación del uso y control del suelo urbano, deben bus-- carse los mecanismos de aprovechamiento efectivo dentro de las posibi-- lidades de las estructuras sociales.
7. Dentro de los mecanismos crediticios y financieros existentes es suma

mente difícil llegar a soluciones integrales del problema habitacional, ya que no permiten atender a la gran mayoría de la población -- agrupada en los sectores más bajos de ingresos.

8. La vivienda constituye una necesidad básica, cuya satisfacción depende de los esfuerzos conjuntos del Estado y la sociedad, ya que es un elemento fundamental para un desarrollo equilibrado y como consecuencia de ello más justo, razón por la que se elevó a derecho constitucional.
9. El problema habitacional en la ciudad de México está ligado al crecimiento demográfico, burocrático e industrial, de esta manera, resulta imposible que el solo aumento en la producción de vivienda resuelva -- el problema. Es claro que deben ser aceleradas otras medidas como la descentralización y detención de migración.
10. Las instituciones financieras de vivienda ofrecen tasas de interés -- que varían entre el 4% del Infonavit y el 15% por parte del Fovi-Foga.

En base a las anteriores conclusiones sugerimos lo siguiente:

1. Que dentro de los planes de desarrollo urbano se reconozca el valor -- de las soluciones habitacionales como medio técnico de mejoramiento -- del nivel de vida del pueblo, y que se de especial atención al sector marginado económicamente.
2. Que se promuevan estudios a nivel académico para que en ellos se considere el problema habitacional como un sistema socio-económico y -- ofrezcan adecuadas soluciones.
3. La alta tasa de crecimiento demográfico neutraliza los esfuerzos del -- Estado para elevar el nivel de vida de los habitantes, es conveniente iniciar campañas que tiendan a frenar el aumento de población en las-

zonas urbanas principalmente en la ciudad de México.

4. Que dentro de las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se encuentren regulados los precios de los materiales de construcción como lo son los artículos básicos para que no se disparen los precios de dichos materiales, primordialmente para -- las viviendas de interés social.
5. Que las instituciones financieras de vivienda deben ofrecer una tasa de interés uniforme.
6. Es necesario iniciar el diseño de una política de vivienda que ligue la acción del Estado junto con la participación activa de los beneficiarios.
7. El sustentante analizando el problema de la vivienda en México y como, no se vislumbra una solución a corto plazo, ya que los organismos financieros de vivienda no pueden resolverlo por falta de recursos; pre sente a ese H. Sínoo la iniciativa de que se destine el 10% del pago de la deuda externa, para la construcción de viviendas en México. Se presentan los siguientes:

#### CONSIDERANDOS

- a).- Que el deficit de vivienda es de cuatro millones, en relación -- con el también actual crecimiento demográfico.
- b).- Que la gran mayoría de la población civil carece de créditos hipo tecarios, toda vez que éstos no se pueden canalizar a quien perc\_i be salario mínimo, ya que su aportación de descuento dejaría sin recursos económicos al beneficiado y el cobro de intereses, sería demasiado para lo exiguo de la percepción salarial.

- c).- Que al ingresar el salario mínimo al trabajador cuyo importe actual es de \$60,000.00, y el Estado, Banca o Particular, que construyen una casa-habitación, su costo sería de \$2'900,000.00, de donde el importe del pago de intereses tendría que ser superior al 7%, que es el interés actual del Banco, y al descontarse el 8, 9 ó el 10%, estas cantidades serían de \$23,000.00 a \$29,000.00 mensuales, razón por la cual el descuento del beneficiario sería de aproximadamente el 50% de sus ingresos mensuales.
- d).- Que los intereses de casas-habitación podrían ser sujetas a las condiciones del salario mínimo, a mayor proyección del salario - mínimo, se aumentará en proporción al salario el pago mensual. El interés máximo sería del 14% anual sobre saldos insolutos, y el descuento mensual hasta por el 22% del ingreso salarial del - trabajador, tomando como base el salario mínimo vigente en el -- Distrito Federal.
- e).- Que de los recursos que el Gobierno Mexicano paga de interés y - capital por concepto de la deuda externa a la Banca Internacional podría aplicarse un porcentaje del 10% a la tarea de atención a la vivienda por ser ésta un problema de características nacionales, populares ingentes y con alta prioridad para su construcción de donde se proveería una alta plusvalía en beneficio del Estado Mexicano, en aportación del pago de intereses y capital, por parte del beneficiado, tanto a la Banca Internacional como Nacional, por conducto de las autoridades del Estado Mexicano. Con este - sistema no se soslayaría el pago de adeudos externos, y se justificarían dichos adeudos. A que se invite a la Banca Internacional a reinvertir sus intereses y capital en la Vivienda Mexicana.

Por los anteriores considerandos, el sustentante, Raúl Barrera - Cano, se permite proponer a este H. Síndico de Examen Recepcional

este anteproyecto de Convenio Bilateral, entre la Banca Internacional y el Gobierno Mexicano para la construcción masiva de Vivienda Familiar Mexicana, con los siguientes puntos:

- 1° Convenio, el Gobierno Mexicano por una parte y por la otra - la Banca Internacional; para establecer las bases de reinversión del 10% del pago de intereses y capital de la deuda externa, para avocarlos a la siguiente tarea.
- 2° La canalización de los recursos del 10% del pago de la deuda externa a la construcción de casa-habitación familiar.
- 3° El Gobierno Federal aplicará las áreas de terreno y superficie necesarias para resolver el problema habitacional en el Distrito Federal.
- 4° El Gobierno Federal establecerá, un convenio expreso con el Gobierno de las Entidades Federales para que determinen las áreas de terrenos y superficies para construcción de casas-habitación familiar, en las 31 entidades federativas de que se compone la Federación.
- 5° Los particulares beneficiados que reciban casa-habitación -- convendrán el pago de la tasa de interés convenida que sería no más del 14% anual sobre saldos insolutos.
- 6° El interés de pago de las casas-habitación estará sujeto a - las condiciones del salario mínimo con un máximo de descuento del 22% de dicha percepción mensual.
- 7° Sólo serán beneficiados aquéllos que comprueben que no perciben más del salario mínimo y que carecen de casa-habitación-

familiar y los que de alguna manera tengan hijos siendo padre o madre soltera.

8° Los particulares que sean sujetos de crédito hipotecario deberán ser casados, y en el caso de que no lo sean se sujetarán a las condiciones que menciona el punto anterior.

9° La construcción de casas-habitación familiar se sujetarán a concurso con las constructoras nacionales.

10° Los planos que establezcan la distribución de la superficie por cada casa-habitación unifamiliar; así como el tipo de construcción, deberán ser realizados en forma gratuita, por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, mediante aprobación de representantes de la Industria de la Construcción y representantes de la Sociedad Beneficiada.

11° Los gastos inherentes a los contratos de compra-venta, así como las correspondientes a gestiones notariales para escrituración, traslado de dominio e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y certificaciones de adeudos, serán realizadas por estudiantes del 10° semestre de la carrera de Licenciado en Derecho. Serán acreditados previo convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México, como servicio social para el término de su carrera profesional.

12° Por lo que respecta a la elaboración de los planos en forma gratuita por parte de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, ésta contará con la colaboración de los estudiantes del 10° semestre de la carrera de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México y -

del Instituto Politécnico Nacional previo acuerdo con ambos, por lo que se les tomaría en cuenta como servicio social al término de su carrera profesional.

- 13° La inversión de los recursos, una vez otorgados por aprobación del convenio, serán canalizados a una Institución Nacional de Crédito, por todo el tiempo que dure pendiente la inversión y los intereses servirán para ser invertidos por el Estado en servicios públicos, tales como, agua, drenaje, energía eléctrica (luz mercurial), avenidas, escuelas, mercados y hospitales.
- 14° El pago mensual, o en su caso el descuento que se haga al trabajador, serán canalizados a la institución financiera -- que determine el Ejecutivo Federal para los efectos de que se remita, desde luego el pago de intereses y capital que la Banca Internacional ha autorizado como reinversión, y de acuerdo con las condiciones de este propio convenio.
- 15° El Gobierno Federal designará una representación de tres personas preferentemente dependientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para los efectos de analizar el crecimiento urbano, su desarrollo y la protección ecológica de las áreas de terreno por construir.
- 16° Los Gobiernos de las Entidades Federativas designarán representantes, cuando menos tres, para los mismos efectos señalados en el punto que antecede y por lo que se refiere al ámbito territorial de sus respectivas entidades.
- 17° Los beneficiarios de la Vivienda Unifamiliar y en cada colonia o fraccionamiento nombrarán una representación para ana-

lizar la construcción de viviendas y la introducción de servicios a las mismas, desde que se inicia la construcción hasta su terminación. Nombrar comisiones de seguridad y vigilancia para toda la colonia o fraccionamiento y evitar sustracción de materiales de construcción.

#### TRANSITORIOS

- 1° Este convenio entrará en vigor una vez que se encuentre firmado por la representación de la Banca Internacional y la representación del Gobierno Mexicano.
- 2° Este convenio estará vigente por un lapso mínimo de doce años a partir de su fecha de firma, lapso en el cual se proyecta la construcción de seis millones de casas-habitación familiar en la República Mexicana, más el porcentaje de crecimiento demográfico para abatir el actual deficit de cuatro millones de casas-habitación.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Mejía D. Raúl, *La Vivienda Popular*, México, 1982, Editorial ICAP.
- Arreola Gerardo, *Ciudades Pérdidas*, México, Editorial Fondo de Cultura -- Económica.
- Bassols A., *Zonificación de México para la Planeación Económica y Social*. México, Dirección de Planeación de la Vivienda.
- Bazant S. Jan, *Autoconstrucción de Vivienda Popular*, México, Editorial -- Trillas.
- Burgoa Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Editorial -- Porrúa.
- Cacho Raúl, *La Vivienda*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Coplamar, *Necesidades Esenciales en México*, Volumen 3 Vivienda, México, - Editorial Siglo Veintiuno Editores.
- Cueva, Mario de la, *El Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Editorial Po- rrúa.
- Chavero Alfredo, *México a través de los Siglos, T.I.*, Editorial Grolier. Fondo de Cultura Económica, *El Perfil de México para 1980*.
- Garza Gustavo y Schteingart Martha, *La Acción Habitacional del Estado Me- xicano*, México, Editorial el Colegio de México.

- León Portilla Miguel, Historia Documental de México, Editorial U.N.A.M.
- Periódico Excelsior, Vivienda para Ricos, México, D.F., 9 de septiembre - de 1976.
- Periódico Excelsior, Se completan los Certificados, México, D.F., 14 de mayo de 1986.
- Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Trabajo Constitucional 4a. Edición, México, Editorial PAC.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid.
- Riva Palacio Vicente, México a Través de los Siglos, México, Editorial - Grolier.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, X Censo de Población y Vivienda, Resultados Preliminares, México.
- Trejo Luis Manuel, El Problema de la Vivienda en México, Editorial Fondo-de Cultura Económica.
- Informe (2) de la Comisión Metropolitana de Emergencia, octubre 8, 1985.
- Revista Infonavit, Vivienda No. 3, México, 1976.
- Revista Proceso No. 468, 469 (1985) y 480 (1986).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1985.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial - -  
Porrúa.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, México, Editorial  
Porrúa.