

18
34



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ENSAYO SOCIO - JURIDICO SOBRE EL
PROBLEMA DE LA VIVIENDA
EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SUSANA AVALOS LAMA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ENSAYO SOCIO-JURIDICO SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

EN MEXICO

Prólogo

CAPITULO I - Problemática de la Vivienda en México

- A) Antecedentes Históricos del Problema
- B) Causas que lo originan

CAPITULO II - Consecuencias Socio-Jurídicas del Problema

- A) El Paracaidismo
- B) Las Ciudades Perdidas
- C) Los Asentamientos Humanos Irregulares
- D) Invasión. Sus Tipos
- E) Los Fraccionamientos Clandestinos

CAPITULO III - El Estado Frente al Problema

- A) Legislación
- B) Organismos Públicos Urbanos
- C) Medidas que se han Tomado

CAPITULO IV - Posibles Soluciones al Problema

Conclusiones

Bibliografía

P R O L O G O

A través del tiempo, el hombre, ha ido aprendiendo a construir chozas, aldeas, pueblos y ahora, grandes ciudades. Se las ha ingeniado para ir de las cavernas, de las chozas, a los más modernos rascacielos. De la vida comunitaria aislada, ha pasado al urbanismo global. Esto le ha traído problemas, uno de ellos es el de la vivienda.

El problema de la vivienda nos atañe a todos, es uno de los mayores con los que se enfrenta el mundo; en todos los países, desarrollados o subdesarrollados.

Por eso lo he escogido como tema de tesis, porque me parece apasionante; ya que dada su naturaleza, involucra otros problemas más: sociales, jurídicos, económicos, etc.

En este modesto trabajo intento explicar los antecedentes históricos del problema, las causas que lo originan, sus consecuencias, las medidas que ha tomado el Estado frente al mismo y, finalmente, posibles soluciones que ayudarían a medio resolverlo.

Pregunta: ¿ es la escasez de viviendas una causa, o un efecto de otras causas ? . No parece aventurado afirmar que dicha escasez es causada en gran parte por la inter -

vención de factores extraños a la habitación misma. Una -
de las razones de ser del problema podría encontrarse en -
la defectuosa coordinación de los elementos económicos, so-
ciales y jurídicos que integran la cuestión.

CAPITULO I

Problemática de la Vivienda en México

¿ Qué es el problema de la vivienda ? -- La caren-
cia de vivienda, las malas condiciones de habitación y sus
repercusiones sobre la higiene, la salud, etc.

Estos son los problemas que afectan ante todo al pro-
blema urbano y rural adquiriendo proporciones inmensas
en los países subdesarrollados.

La Ciudad de México es una de las más pobladas del -
planeta y tiene uno de los índices más altos de crecimien-
to, a la vez que llegan gran cantidad de emigrantes; la --
contaminación, el ruido, el tráfico, superan a los de las-
ciudades más industrializadas. La zona metropolitana con-
centra la mayor y mejor prestación de servicios urbanos --
(agua, luz, teléfono, pavimento, drenaje, diversión, hospi-
tales, etc.). La problemática habitacional está relaciona-
da a su vez con otros problemas tales como el demográfico,
la regularización de la tenencia de los predios urbanos, -
la inmigración rural a la ciudad, el déficit habitacional,
el mal estado de las viviendas, el hacinamiento, el mante-

amiento de la vivienda, los servicios públicos, etc.

Ahora veamos, ¿ qué es una vivienda ? .- El diccionario nos la define como : Del latín vivanda.- habitación, - morada, casa (1). Por lo tanto, en una acepción amplia de bemos entender que es un espacio limitado y construido que reuna las mínimas características físicas en donde un determinado grupo humano puede llevar a cabo un género de actividades en forma asociada, como son las de dormir, a --- sear, cocinar; y otros necesarios, como comer, estar, re - crearse, etc. Dentro de un estricto concepto sociológico- puede definirse como el asiento natural de la familia.

Las tres principales exigencias que debe tener una vivienda son: la protección hacia arriba contra lluvia y sol por la techumbre, hacia los lados contra el viento y el -- frío por las paredes, hacia abajo contra la humedad y el - frío del suelo, por el piso.

Haciendo un poco de historia, viajando a través del - espacio y del tiempo, vemos que de los más antiguos vesti-

(1) ESCOBAR-PALATO Y GROSS, Ramón Pequeño Larousse Ilustra do Editorial Larousse México 1978 pp. 1070.

gios de vivienda del hombre prehistórico son las cavernas. La ciudad es un modo de vida que principia en los valles del Nilo por el año 5000 A. C. y continúa en los valles del Tigris y del Eufrates, las ciudades que contribuyeron a la evolución inicial del urbanismo y desarrollan algunos de los rasgos esenciales son: Heliópolis, Menfis, Babilonia y Ur.

Nels Anderson (2) nos dice que: "Aunque una parte de la población mundial todavía no es urbana, si existe una tendencia urbana creciente. En 1800 sólo el 2.4 % de la población mundial vivía en ciudades de veinte mil o más habitantes, que en 1900 las ciudades de esta clase contenían el 9.2 % del total y que en 1950 el 20.9 % de la población mundial vivía en tales ciudades. A su vez, las ciudades de cien mil o más habitantes contenían el 1.7 % de la población mundial en 1800, el 5.5 % en 1900 y el 13.1 % en 1950".

A) Antecedentes Históricos del Problema

El Distrito Federal, situado casi en el centro de la-

(2) ANDERSON, Nels Sociología de la Comunidad Urbana Editorial Fondo de Cultura Económica México 1975 pp. 174.

República Mexicana, ocupa el 16.2 % de la superficie total de la Cuenca de México, tiene una extensión de un millón cuatrocientos noventa y nueve mil, quinientos cuarenta y siete kilómetros cuadrados, que limitan al Sur y parte del Este con el Estado de Morelos y en todo lo demás con el Estado de México.

Tenochtitlán, capital del antiguo Imperio Azteca fue fundada en el año 1325 por los Tenochcas. Desde el siglo XIV hasta la llegada de los españoles, los aztecas dominaron a los pueblos del altiplano; era un pueblo agrícola y comercial, siendo Tenochtitlán el centro de transacciones más importante de la región.

En 1524 los españoles erigieron sobre los restos de este gran centro urbano, a la ciudad de México, conforme a una traza que respondía al diseño de las viejas ciudades españolas y a las necesidades de conquista de aquel entonces. En la primera década del siglo XVI se estimaba que Tenochtitlán tenía trescientos mil habitantes.

Durante la época colonial la ciudad de México fue la cabeza del virreinato de la Nueva España. En ella residían el Virrey, la Audiencia, el Ayuntamiento y el Arzobis

pedo. Fué sede del Tribunal de Testamentarios, Capellánías y Obras Pías del Arzobispado, de la Universidad Nacional (primera Universidad de América), de la Academia de San Carlos (primera escuela de Bellas Artes del nuevo continente), y de la Escuela de Minería (la más avanzada de su época).

La ciudad de México se convirtió, así, en polo de atracción para los pobladores de provincia que se trasladaban a ella en busca de nuevos horizontes, y de comodidades materiales y sociales.

Durante ésta época los servicios públicos eran incipientes. En 1790 la ciudad de México contaba con ciento doce mil habitantes, 355 calles, 146 callejones, 12 barrios, 90 plazas y plazuelas, 19 mesones, 20 corrales posadas de alojamiento, 3,389 casas de las de vivienda, 722 casas de vecindad y 43 pulquerías; según el primer censo oficial que fué levantado en la ciudad.

Humboldt estimaba que para 1803 la población de la capital era de 135 a 140 mil habitantes y era la de México, la ciudad más importante del nuevo mundo y centro comercial de gran magnitud.

Por el año de 1847, la ciudad tenía doscientos cuarenta mil habitantes que, se convirtieron en medio millón hacia 1900.

En 1910, el Distrito Federal, contaba con tres cuartos de millón de habitantes y una superficie urbana de 40-kilómetros cuadrados. Ya había alumbrado eléctrico, automóviles, servicio de tranvías y numerosas construcciones públicas con un carácter ornamental de cierto valor (3).

En 1930, el área urbana casi se circunscribía a los límites de ella, el 2 % restante habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco, contiguas a la capital.

De 1930 a 1950, se inicia la desconcentración de población del centro hacia la periferia de la ciudad y ésta empieza a industrializarse, no obstante el área urbana ocupó en 1950 casi exclusivamente el Distrito Federal.

En el período comprendido de 1950 a 1959, el área urbana rebasó los límites del Distrito Federal y ya, durante

(3) Enciclopedia Estudiantil T. II Vol. XVII pp. 2 y 3, Vol. XIX pp. 8 a 10; T. III Vol. XXXI pp. 94 Editorial - Publex S. A. México 1961.

los sesenta penetra en el Estado de México.

Para darnos una idea de cómo creció la ciudad de México diremos que, si en México pre-revolucionario había 10 o 12 millones de habitantes aproximadamente en el medio rural, en 1970 había aproximadamente 23 millones. Es decir, hasta principios del siglo XX, la ciudad crece modestamente y sus problemas no son muy diferentes a los de la gran-Tenochtitlán, o a los de la época del virreinato. Es, sin embargo, hasta éste siglo cuando experimentará un rápido crecimiento, en todo el país, la tendencia a la urbanización y al crecimiento demográfico es generalizada. Este crecimiento de la población va aparejada a la concentración de la misma, en un número menor de localidades con mayor densidad de población y, nuestro país va siendo cada vez más urbano, especialmente, a partir de 1940. Los porcentajes de población urbana son los siguientes: en 1940 era el 35.1 % de la población total; en 1950 el 42.6 % en 1960 el 50.7 % ; en 1970 el 58.3 % ; en 1980 el 66 % de la población es urbana (4).

(4) UNIKEL, Luis La Urbanización y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México Comercio Exterior Vol. XVI No. 11 noviembre de 1966 México pp. 844 a 850.

Como podrá verse, México es uno de los países con un crecimiento de población muy rápido (tiene una tasa de -- 3.3 %), esta tasa significa que la población se duplica cada 21 años (en el decenio 1960 - 1970 la población total del país pasó, de 35, a 48 millones de habitantes), - cifra que contrasta con los 35 correspondientes a la tasa del mundo, los 25 de América Latina, los 99 de Europa, 41 de China, 70 de la U. R. S. S. , 87 de los Estados Unidos y 231 de la Gran Bretaña.

Si a este rápido crecimiento de población se le suman importantes movimientos migratorios, se tienen dos - elementos básicos para caracterizar el proceso de urbanización por el que atraviesa México.

De los aproximadamente 67 millones de habitantes que tiene la ciudad de México, 34 de ellos viven dispersos en pequeñas poblaciones rurales, y los 33 restantes en ciudades; éstos últimos ubicados en una ciudad de más de 10 millones de habitantes, dos ciudades mayores de un millón y menores de 10 millones, y, un sistema de más de 250 ciudades con una población que variará desde 15 mil hasta un -

millón de habitantes (5).

Lo lamentable es que esto ocurre en nuestro país, de economía mixta, tradicionalmente centralista, con grandes diferencias sociales, con menos del 26 % de población económicamente activa y alto porcentaje de desempleados y subempleados. Un país que en una descripción mínima de sus características físicas, puede definirse como relativamente grande y variado; con cerca de dos millones de kilómetros cuadrados de área total, 15 % de los cuales son cultivables; cerca de 10 mil kilómetros de costas, bastantes recursos naturales, una amplia variedad de climas y una topografía peculiar que conforma un altiplano central favorable para los asentamientos humanos.

De manera correspondiente a sus condiciones sociales variadas, ya en situación de país en desarrollo, México presenta una amplia gama de niveles tecnológicos: desde sistemas agrícolas, artesanales y constructivos más primitivos, hasta sistemas sofisticados de aprovechamiento de la energía atómica y la ampliación de un Metro (sistema -

(5) INFONAVIT Número 23 1974 México Boletín Informativo pp. 68 a 75.

colectivo de transporte).

Es así como nace y evoluciona el problema que hoy ---
nos ocupa.

Población de la ciudad de México 1742 - 1970 (pobla--
ción en miles y % promedio tasa de crecimiento).

<u>años</u>	<u>población</u>	<u>%</u>
1742	3336	
1793	5200	0.9
1803	5837	1.2
1810	6122	0.9
1823	6800	0.8
1838	7044	0.3
1855	7853	0.6
1862	8397	1.0
1877	9389	0.8
1884	10448	1.5
1900	13607	1.7
1910	15160	1.1
1921	14800	-0.2
1930	16553	
1940	19654	

continúa ...

<u>años</u>	<u>población</u>	<u>%</u>
1950	25791	
1960	34923	
1970	48313	3
(6).		

B) Causas que lo originan

El problema de la vivienda encuentre sus orígenes en:

- 1.- Un proceso de rápida y centralizada industrialización.
- 2.- Acelerada expansión urbana
- 3.- La explosión demográfica
- 4.- En las migraciones del campo a la ciudad
- 5.- En la distribución de los ingresos de la población.

El ritmo natural del crecimiento demográfico y la emigración a las ciudades, son dos fuentes de aumento de la población, esto tiene profundas consecuencias sobre las necesidades de vivienda y paralelamente, sobre las proyecciones

(6) MONTAÑO, J. Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos: Poder y Política Editorial Siglo XXI México 1976 224 pps. 175 a 190.

nes de su demanda.

Las migraciones del campo a la ciudad, repercuten en la conducta económica: las personas que emigran del campo a la ciudad, adoptan nuevas formas de vida, experimentando un proceso de adaptación de gran trascendencia para los programas de vivienda.

La población campesina que emigra del campo a la ciudad, acude en busca de trabajo o atraída por los servicios que ofrece. En México, al carecer de proceso industrializador, el rendimiento de la mano de obra campesina es muy bajo, y, aunado a ello, el aumento de la población obliga a los campesinos a emigrar a las ciudades, mismas que se convierten en enormes aglomeraciones de subempleados y de desocupados, con todas las consecuencias para la fijación y para el rendimiento del salario y para el agravamiento del problema de la vivienda. La población del campo se traslada con tal rapidez a las ciudades, que los esfuerzos por dotar a éstas de servicios para todos, resultan insuficientes.

Si aunamos a esto, el hecho de que nunca una ciudad ha contado con servicios para todos sus habitantes, y si -

tomamos en cuenta también el hecho de que, numerosos espacios libres y pueblos rurales localizados en las goteras - de una ciudad en una época determinada, son absorbidas por el crecimiento de ésta, sin quedar dotados los servicios - correspondientes; nos encontramos frente a un déficit de - urbanización acumulado, debido a tres factores, a saber:

1.) La población urbana sin servicios al momento en - que se inicia el crecimiento desmesurado de una ciudad de - terminada;

2.) La población de los alrededores, suburbana, absor - bida por tal crecimiento; y

3.) Los campesinos o inmigrantes de otras ciudades, - que lleguen en un flujo continuo, y a veces masivo, para - quedarse definitivamente.

La rápida y centralizada industrialización como fenó - meno coadyuvante del hacinamiento de los tugurios va en - detrimento de nuestra economía, ya que una parte del te - rritorio nacional se encuentra marginado del progreso y - del desarrollo económico.

Por otra parte, la tasa de natalidad tiende a con - servarse alta, solo entre algunos sectores de la clase me

dia y alta de los grandes ciudades, se nota una ligera --
tendencia de reducción de la natalidad.

La población mundial crece a un ritmo de 2 % a 2.5 % --
cada año, o sea, en una proporción mayor que en cualquier --
época anterior, en la historia mexicana se cuenta con ta --
sas de aumento demográfico superiores al 3.5 % anual; en --
1970, nuestro país tenía 48.4 millones de habitantes , en --
1974 superamos ya los 58 millones, en 1978 se rebasan los --
60 millones y en los 80's. se calcula rebasar los 80 millo --
nes.

La distribución de los ingresos de la población es --
otro de los problemas, es una demora para adelantar hacia --
estratos más elevados de desarrollo económico. Para 1969, --
el 84.5 % de la población económicamente activa percibió --
un ingreso mensual de hasta \$ 499.00 mensuales; y el resto --
que fué el 15.5 % tuvo ingresos superiores a esa cifra. --
Solamente el 0.9 % manifestó ingresos superiores a diez --
mil pesos.

La relación entre el ingreso y la vivienda es estre --
cha, ya que a bajos ingresos corresponden condiciones defi --
cientes de viviendas y entre estos dos aspectos, hay una --

serie muy amplia de características negativas de la población.

La mayoría de los aspectos se derivan directamente del bajo nivel de ingresos y otras malas condiciones de habitación, existen algunos más cuya dependencia no es tan clara, y si bien coexiste con los otros factores.

Si comparamos los datos para las ciudades y el campo, en donde en los primeros, el porcentaje destinado para la habitación es de 15 %, en tanto que en las áreas rurales es de 0 %.

En el Distrito Federal este gasto representa el 18 % del ingreso medio que es bastante elevado; de aquí que resulta comparativamente más caro, ocupar una vivienda en las ciudades.

CAPITULO II

Consecuencias Socio-jurídicas del Problema

La clase media y la obrera, sufren por la carestía de los alquileres en relación con sus ingresos, lo que hace - que tengan que vivir en locales muy reducidos y casi siempre antihigiénicos, de lo que resultan graves males sociales, ya que el hacinamiento de las personas origina el pauperismo, pues representa: en el orden físico, atmósfera viciada, niños que mueren en la primera infancia, jóvenes tuberculosos, propagación de las enfermedades infecciosas, - pérdida de jornales por causas de enfermedad, vejez prematura y muerte anticipada; en el orden moral: convivencia - aglomerada entre familias e individuos de distinta procedencia, sexo, edad y moralidad, contiendas entre unos y otros, seducción desarrollada, secretos de la vida conyugal descubiertos, padres e hijos, hermanos y hermanas durmiendo en el mismo cuarto, cuando no en el mismo lecho y de ahí la - promiscuidad y hasta el incesto como costumbre y en todo - caso, el vicio desarrollándose por contagio a la manera de las enfermedades infecciosas.

La falta de un hogar cómodo produce el apartamiento -

de él y la extinción de la vida de familia; el obrero, al encontrar su habitación fría y húmeda en invierno y siempre mezquina y lóbrega, prefiere la cantina al lado de los amigos en donde consume parte o todo el salario que precisa su familia, produciendo además con frecuencia los malos tratos a éste, y el alcoholismo, riñas frecuentes y a veces hasta hechos delictuosos .

Como vimos líneas arriba, el hacinamiento y la promiscuidad son dos grandes problemas que encaran los trabajadores y personas pertenecientes a las clases más modestas de la sociedad que difícilmente pueden pagar normalmente la renta de la casa que habitan, por bajo que sea el importe del alquiler. Así vemos que en 1960 el promedio por personas por cuarto era de 2.6 en las áreas urbanas, 3.4 en el área rural; en 1970 éstos índices han pasado a 2.6 y 4.1 respectivamente; en 1980 3.1 en las áreas urbanas y 5 en el área rural. Otro índice de la magnitud de las carencias nos lo da el porcentaje de viviendas de un cuarto y dos cuartos en 1970: las de un cuarto representaban el 40 % de la vivienda existente y la de dos cuartos el 30 %. De este modo el hacinamiento familiar o la promiscuidad en el dormir (que se considera ocurre en cuartos donde duermen 4 o más personas) puede afirmarse que existe en casi la mi

tad de las viviendas mexicanas.

Lo anterior se acompaña generalmente de la carencia de los servicios indispensables para el bienestar mínimo como son el agua, drenaje, cuarto de baño, etc. La cercanía del agua al lugar del consumo es un factor importante en las facilidades de aseo y a el peligro de contaminación. En México, la principal causa de muerte, la constituyen las enfermedades llamadas de origen hídrico que como las diarreas y enteritis, tifoidea, etc. son transmitidas a través del agua y alimentos contaminados. (7)

Ahora bien, en 1970, cerca de las dos terceras partes de las viviendas carecían de servicios de agua dentro de la vivienda y cerca del 60 % no tenían drenaje o alcantaril. Otro índice de carencia de servicios sanitarios, con todas sus consecuencias sobre la exposición a todo tipo de enfermedades contagiosas nos da el porcentaje de viviendas sin cuarto de baño: 69 % de la vivienda existente.

No todas ellas cumplen con el nivel mínimo de habitabilidad, más del 40 % de las viviendas tienen pisos de tierra y no disponen de energía eléctrica, mientras que se considera que cerca del 40 % carecen de ventanas, el 24.5 % tienen muros ruinosos y el 27 % tienen techos ruinosos también. A principios de los 80's. el problema ha disminuido aunque muy ligeramente (8) .

Está visto que es una utopía el derecho a la vivienda (por lo menos en América Latina), debido a que las viviendas construidas por la empresa privada y por el Estado están fuera del alcance de los "pobres urbanos" que constituyen entre el 30 y el 60 % de la población en las grandes ciudades, se afirmó en el Coloquio Internacional sobre Fórmulas de Financiamiento a la Vivienda de Bajo Costo. El delegado mexicano, arquitecto Enrique Avila Riquelme indicó:

"Contrariamente a sus objetivos, las políticas de desarrollo urbano en los países latinoamericanos han fracasado, debido a que los patrones en el uso de tierras vigen -

(8) Fuente: Censos de Población y Vivienda llevados a cabo en 1970 y 1980.

tes, las tendencias de los precios del suelo y el grado de organización de las clases marginadas, no permiten el acceso a la tierra dotada de servicios", señaló también que da das las condiciones económicas de México, la estructura urbana nacional exige, como medidas para contrarrestar los efectos inflacionarios, un mayor número de fórmulas financieras para la vivienda, así como el reuso del suelo, la autoparticipación y el apoyo a la investigación de nuevas fuentes y componentes de diseño (9).

A) El "Paracaidismo"

En el Distrito Federal unas 3, 500, 000 personas viven en colonias populares (colonias "paracaidistas y fraccionamientos ilegales), unas 150,000 en "ciudades perdidas" y alrededor de dos millones en las "vecindades".

La función del "paracaidismo" es como respuesta al problema habitacional creado a raíz del acelerado proceso de industrialización y urbanización experimentado durante los últimos cuarenta años. Se entiende que el término --

(9) Periódico "LA PRENSA" "Es una Utopía el Derecho a la Vivienda" por Alfredo Moraflores viernes 9 de julio de 1992 pp. 1a. y 53

"paracaidismo" se refiere a la vivienda que se ha construido en los asentamientos irregulares sin ninguna intervención de cualquier mecanismo formal de crédito que pudiere financiar la construcción de las viviendas, se desarrolla en una forma irregular la urbanización como el proceso de construcción. Por lo general la producción de las viviendas se da en un marco ilegal o semilegal y por lo tanto -- fuera del control de los instrumentos reglamentarios existentes. Esto no quiere decir que el gobierno necesariamente haya quedado al margen de los procesos de autoconstrucción; encontramos múltiples instancias donde existe por lo menos una u otra institución gubernamental en el establecimiento inicial de un asentamiento irregular y por supuesto, en las etapas posteriores de su consolidación, los organismos especializados deben intervenir para la regularización y aprovisionamiento de servicios.

(Esto plantea ciertas dudas respecto a la adecuación del adjetivo "paracaidismo" ya que, en la mayoría de los casos, la creación de una colonia popular en el caso de México, no es tan "espontánea", sino al contrario, es promovida por algún agente determinado, con o sin la colaboración de la autoridad). No obstante se puede afirmar sin equivocación que el desarrollo de los asentamientos irregu

lares no ha obedecido a ningún intento concertado de planificación urbana.

De hecho, en los países latinoamericanos, entre un 40 y un 60 % de la población está fuera de toda posibilidad de adquirir una vivienda socialmente adecuada, producida por el Estado o la empresa privada. En tales condiciones, esta mayoría de la población no tiene más alternativa que escoger alguna de las formas de subsistencia: rentar un cuarto en una casa de vecindad, o autoconstruir total o parcialmente una vivienda miserable en un lote invadido, comprado a un fraccionamiento ilegal o rentado en una "ciudad perdida".

El punto de partida del "paracaidismo" es la disponibilidad de un terreno. Para obtenerlo hay tres vías:

- 1.- La inversión de tierras, generalmente reprimida por el Estado por lo que implica como "violación del derecho de la propiedad privada" y que, de lograrse conlleva durante años la ausencia de seguridad y el riesgo de la pérdida de trabajo y el ahorro invertido en la construcción.

- 2.- La adquisición de un terreno en un fraccionamiento

to ilegal, cuya ilegalidad, puede ir desde la carencia de títulos jurídicos hasta la violación de normas de urbanismo.

3.- Pagar altas rentas relativas por el derecho al uso de una porción mínima de terreno en una "ciudad perdida" sin servicios y con el riesgo permanente de perder su trabajo y sus ahorros al tener que entregar la casucha (por una u otra razón) construida al propietario del terreno.

Tanto la adecuación del terreno como la construcción de la vivienda se caracterizan en el caso del "paracaidismo" por los rasgos siguientes:

a) Se producen con materiales ya sea de desecho o de "segunda"; se utilizan herramientas escasas, atrasadas y que permiten un escaso rendimiento del trabajo, aunque en general el "paracaidista" carece de toda calificación en su actividad, todo el peso del proceso carece de continuidad, lo que hace aún más baja la productividad del trabajador y su trabajo.

b) El "paracaidista" realiza su actividad mediante un alargamiento de su jornada normal de trabajo, por lo tanto se reduce su capacidad productiva y su vida útil.

c) Se ve obligado a reducir sus gastos de subsistencia para poder pagar el lote y la adquisición de materiales.

d) La vivienda no guarda ninguna proporción con la enorme inversión de trabajo humano, desgaste físico y la violenta contracción del consumo de subsistencia que ha significado su construcción.

En la ciudad de México el "paracaidismo" en colonias populares empieza a manifestarse desde mediados de la década de 1930 - 1940.

Es incontrovertible que el "paracaidismo" en el caso de México por lo menos, ha sido una solución sumamente funcional, constituye uno de muchos mecanismos que ha permitido mantener al muy bajo nivel en que están, los salarios de la población trabajadora urbana.

El "paracaidismo" no es solo una solución, sino también un problema (10).

(10) Fuente C.C.P.E.V.I.- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, Asociación Civil.

B) Las "ciudades Perdidas".

La población de migrantes rurales llegan a habitar barracas, refugios temporales o móviles, que suelen situarse en las afueras de la ciudad e invadir terrenos ejidales o particulares, para terminar formando los llamados "cinturones de miseria" o núcleos habitacionales paupérrimos que con el tiempo que con el tiempo son envueltos por freccionamientos y colonias dotadas de todos los cometidos municipales, acabando por convertirse en las denominadas "ciudades perdidas" en donde las condiciones de adecuación de los habitantes a la vida urbana, son aún más precarias que las de los pobladores tradicionales.

La situación emocional deficiente, se complica con el desarraigo del individuo respecto de su lugar de origen, así como por la falta de identidad con el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas del rededor.

Las habitaciones de las nuevas zonas urbanas o "ciudades perdidas", reciben por medio de los canales masivos de comunicación, elementos que les hacen ver y concientizar su misera condición de vida: el lenguaje que utilizan, los términos en que se expresan, las costumbres de su vida dia

ria, son diferentes y muchas veces deficientes comparativamente con los modelos a su alcance. La constatación diaria del contraste entre su vida y la observada por medio de los medios de difusión masiva, aumenta su agresividad, su frustración e impotencia, produciendo en ellos decaimiento o depresión; motivo fundamental de la abulia tradicional y la falta de interés por vivir: la contrariedad, como "pereza inveterada de los migrantes proletarios", es básicamente una actitud semiesquizoide, producida por el desequilibrio emocional.

Su desengaño y desgan vuelven a colocarlo en los niveles marginales de la sociedad y el fenómeno del cual huyeron: la pobreza y la insatisfacción vuelven a aparecer, sólo que ahora agravadas por la hostilidad del ambiente.

Frente a una situación tal, la solución encontrada hasta ahora, el proveer de una habitación modesta a los migrantes no ha dado resultado, su integración al proceso de ambientación y productividad, es difícil. En múltiples ocasiones ha sido sólo el traslado y choque de la pobreza y costumbre del campo hacia el tugurio, y de éste a ciertas unidades habitacionales, dejando el desarrollo y madurez emocional al individuo en el mismo nivel que tenía e -

la salida de su lugar de origen (11).

Aproximadamente 450 "ciudades perdidas" circundan al -- Distrito Federal. Entre las más conocidas se encuentran: - Romita, Santa Ursula, Los Reyes, Ciudad Nezahualcóyotl, San to Domingo, etc. .

El Departamento del Distrito Federal ha previsto la - erradicación de ellas, y si éstas están construidas en propiedades privadas, el proceso de erradicación se efectúa - mediante un convenio preliminar con el propietario, a efecto de que éste proporcione una indemnización a la familia, - equivalente al anticipo y dos anualidades relacionadas con el precio y tipo de vivienda, que se adjudicará cada fami - lia, basados en el ingreso de la misma.

En las "ciudades perdidas" ubicadas en terrenos del - Departamento del Distrito Federal o propiedad federal, -- (como derecho de vía de ferrocarril, líneas de alta ten -- sión, etc.): exclusivamente se detecta la zona a erradi - car, luego se elabora un centro de coordinación con la De -

(11) El Perfil de México en 1980 3 volúmenes PUENTE LEY -
"A. Jesús "El Problema Habitacional" Instituto de Investi -
gaciones Sociales, UNAM, Vol. II, 3a. edición 1977 pp. 272.

legación correspondiente y con la Procuraduría de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal, a efecto de determinar la composición familiar, situación socioeconómica, etc. , los datos anteriores permiten la correcta erradicación de la "ciudad perdida".

C) Los Asentamientos Humanos Irregulares.

Los asentamientos humanos irregulares comienzan por ser, la mayoría de las veces, invasiones organizadas de un terreno por parte de un grupo de familias, al cual se unen posteriormente muchas otras, sobre todo cuando la invasión tiene éxito. Cada uno de ellos toma posesión de un lote para su uso, construyendo inicialmente una vivienda provisional que será sustituida progresivamente por otra permanente, a medida que la familia mejora su ingreso y/o la seguridad de la tenencia de la tierra aumenta. Otros asentamientos se dan en forma organizada, pero su proceso de desarrollo sigue más ó menos las mismas líneas del anterior.

Caracteres de la Vivienda.- En muchas ocasiones la vivienda queda ubicada en terrenos ciegos, sin acceso directo a la calle o en la parte de atrás de otra vivienda, con toda clase de inconvenientes en cuanto a iluminación, ven-

tilación, disposición de basura y aguas negras, etc.

En otras ocasiones, queda situada en "huecos" o en terrenos de alta erosión, con los peligros de inundación o derrumbe que ello implique.

Los asentamientos humanos irregulares han brindado alojamiento a los pobres de la ciudad en las únicas condiciones posibles y ajustables a su situación de miseria.

Aunque los pobres de la ciudad han demostrado su capacidad para maximizar recursos míseros en actividades de autoconstrucción, la falta de condiciones y de asistencia han conducido hacia el desperdicio de dicha capacidad. La ilegalidad en que permanecen estos asentamientos es el mejor testimonio de su abandono y desintegración.

Algunos otros tratadistas sobre el tema de la vivienda, definen los asentamientos humanos irregulares como: cuando los terrenos ejidales, comunales o urbanos están siendo usufructuados por personas distintas.

El crecimiento demográfico en las grandes ciudades del país en el lapso de 30 años, provocó asentamientos hu-

manos irregulares, principalmente en terrenos ejidales y comunales.

La estadística actual habla de más de dos millones y medio de jefes de familia que ocupan un lote carente de escrituras que les dé seguridad jurídica.

Los asentamientos se producen en sitios donde existen mayores facilidades y ello provoca el crecimiento anárquico de las ciudades.

Las familias que viven en esos terrenos, mantienen una posesión precaria de la tierra que les genera inquietud.

Por lo general el ejido es el mayor generador de los asentamientos humanos irregulares, ya que las ciudades no contaban con las reservas territoriales suficientes y las tierras de los ejidos circundantes a las grandes urbes fueron ocupadas para establecer viviendas.

La inversión de los ejidos para fines urbanos se presenta como un fenómeno natural incontrolado, sin ninguna vigilancia de las autoridades agrarias, sin mediar alguna-

autorización lícita para ocupar los predios; en fin fuera de todo orden y legalidad.

Así, los terrenos ejidales van albergando en ocasiones con la sanción de la asamblea general de ejidatarios, - en ocasiones sin ella; en algunos casos porque se trataba de familiares o amigos y en otros, porque aún no siéndolo, se fué solidario con familias de precaria situación económica; el ejido primero va albergando avicinados en lo que fué la zona urbana y cuando ésta se agota, los asentamientos se inician en las distintas parcelas, provocando con todo ello el fenómeno de la irregularidad y del crecimiento anárquico.

Otra de las formas en que se realizan los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales o comunales - es, por ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies.

El 95 % de los asentamientos irregulares, ocupan terrenos ejidales, el 4 % terrenos comunales, y el 1 % particulares.

El 90 % de los asentamientos irregulares, corresponden -

den a familias de escasos recursos (12).

D) La Invasión. Sus Tipos.

La palabra invasión signifique la presencia de muchas personas en algún sitio o la entrada violenta en un país - de fuerzas militares extranjeras; sin embargo definir la - invasión desde un punto de vista sociológico, resulta mu - cho más problemático, pues la cause o factores que inter - vienen en este "fenómeno" son de distinta índole, y así -- por ejemplo pueden intervenir aspectos económicos, políti - cos, sociales, etc.

La invasión es un viejo fenómeno sociológico, el cual hoy en día ha cobrado gran actualidad y un gran interés.

Las invasiones en sí, son una forma de lucha y de pre - sión, independientemente de la obtención o no de un fin me - diato como es el logro de la tierra; dichas invasiones son representativas de las grandes contradicciones de carencias del sistema que vivimos.

(12) Opus Cit. pg. 165 y ss.

Estas invasiones aunque parece que no son más que acciones aisladas de pequeños grupos, la realidad es que éstos son un claro síntoma de que las cosas no andan tan bien como se quiere hacer creer, ya que los proyectos y programas más avanzados, han sido rebasados por una cruda realidad de gente sin casa y sin agua, parias desposeídos de todo, menos de valor para reclamar el cumplimiento de promesas reiteradamente hechas y reiteradamente violadas y la verdad, es que los grupos invasores son cada día más grandes y fuertes y las invasiones cada vez más frecuentes, considerándose éstas como única salida de la masa marginada.

Y no hay lugar a dudas, siempre serán ilegales, pero eso sí, de gran efectividad.

Creeros que la invasión es un medio de lucha que si bien no tiene cabida en el ámbito legal, considero que es una forma de pelear y por ende una forma de demostrar que sí existen injusticias en nuestro país.

Las causas de las invasiones son varias, siendo las más importantes: Explosión demográfica, mala distribución de la tierra, latifundios simulados o abiertos, económica,

política.

Explosión demográfica.- Es una de las principales causas de las invasiones, pues las familias cada vez se hacen más grandes, lo que ocasiona que las personas se vean en la necesidad de buscar mayores extensiones de terrenos para poder sostener a su numerosa familia.

Mala distribución de la tierra.- Algunas personas han señalado que ya no existe tierra que repartir, e incluso se ha hecho la observación que actualmente habría que ponerle un segundo piso al país para poder dar tierra y vivienda a las personas que no las tienen, siendo falso lo anterior, ya que lo que sucede es que existe una mala distribución tanto demográfica, como de suelo. Y así podemos observar que mientras en algunos lugares los terrenos afectables prácticamente no existen, la cantidad de familias es enorme, mientras que en otros lugares donde se podrían localizar terrenos que sirvieran para afectarse, el número de personas es muy pequeño. Esto sucede también con terrenos que son propiedad de la nación.

Latifundios.- En México aún existen latifundios, ya sean simulados o abiertos, aunque en honor a la verdad es-

te último tipo actualmente ya es muy raro que se vea pues se dá solo de una manera accidental o sea que el latifundio abierto es meramente ocasional. Los que tienden a subsistir son los simulados.

Económicas.- Cuando el jefe de familia no tiene un empleo fijo o su sueldo es muy bajo, se producirá la invasión.

Políticas.- Aunque existen personas que niegan la existencia de causas políticas en las invasiones, dichas causas existen (y éste fenómeno se dá sobre todo entre el campesinado). La mayoría de los camoesinos que invaden tierras, se basan en expedientes que tienen hasta diez o más años de antigüedad, lógico es suponer que en su desesperación tratan de hacerse justicia por sí mismos.

Debido a los ya antes mencionados problemas, propios de la capital, es a ella a donde llega a irrumpir en tierras de propiedad pública o privada, ejidal o comunal, principalmente aquel sector de la población camoesino o de la provincia que huye de la pobreza, del hambre, de la falta de trabajo, y del atraso general propio de muchas entidades de nuestro país.

Al arribar a la ciudad los componentes de este sector, desprovistos de medios económicos y ante la imposibilidad de sufragar el costo de un predio y de una construcción donde vivir, llevan a cabo, en pos de algún tipo de refugio, la invasión, que se manifiesta en la apropiación-violenta o furtiva de la tierra.

Este tipo de ocupantes ilegales no persigue la titularidad de la tierra sobre la que se asientan. Se conforman con tener un lugar donde mal vivir y frecuentemente es víctima de sujetos sin escrúpulos que, sin tener derecho al curso sobre el suelo ocupado, cobran una renta por permitir vivir en él.

En razón de su número, estos grupos de invasores significan para el Estado un problema relativamente menor.

Efectivamente, éste puede, dada la reducida extensión de la zona invadida, planificarla, relotificarla y urbanizarla de modo más o menos económico, sin perjuicio de trasladar a los ocupantes a unidades habitacionales de interés social construídas por el propio Estado.

Sin embargo, si por algún motivo las autoridades no -

proceden del modo indicado y descuidan el problema, los invasores pueden llegar a constituir una colonia popular o integrarse a una ya existente, en el caso de que ésta sea contigua a la zona por ellos ocupada.

Las invasiones de carácter masivo, son, por lo regular, preparadas de antemano por líderes experimentados que encuentran en esta actividad un productivo modo de vida.

Aprovechándose de la necesidad de vivienda, falta de recursos económicos e ignorancia de ciertos grupos, los líderes, cuya extracción es de lo más variada y diversa, se encargan de organizarlos y de prometerles, sin base para ello, obtener de las autoridades un lugar en que puedan vivir.

Para tal efecto, constituyen Uniones, Ligas, Comunidades, Federaciones, Asociaciones o algún otro tipo de pseudo-jurídica agrupación a la que hacen funcionar en oficinas amparadas con el membrete correspondiente. Ahí realizan trabajos de afiliación y expiden la respectiva credencial a cada miembro, a cambio, por supuesto, de la cuota correspondiente.

Integrados bajo cualquier tipo de asociación, y a veces hasta afiliados a un Partido político, resulta en realidad, muy difícil fincar alguna responsabilidad legal en su contra.

Sabedores de esto, deambulan con entera libertad por cuenta dependencia pública les parece conveniente. Acompañados casi siempre por algunos de los miembros solicitantes, a quienes, de ésta manera, logran inspirar confianza.

Llevan a cabo asambleas en las que informan a los concurrentes de los trámites seguidos para obtener terrenos y viviendas; exhiben copias selladas de las solicitudes presentadas ante las autoridades correspondientes, entre las que, a menudo, mencionan al propio Presidente de la República.

Inútil es aclarar que cada gestión, trámite, reunión, asamblea o informe de lo supuestamente obtenido, implica el cobro de diversas cantidades de dinero a los supuestos beneficiarios.

Ante la imposibilidad del gobierno para satisfacer -- las necesidades de vivienda de todos los grupos solicitantes

tes, los líderes crearon el golpe final: la invasión de un predio escogido con anterioridad. Se manejan con gran sigilo y señalan día y hora, generalmente domingos o días festivos a altas horas de la noche (13).

Se apalabran con dueños de transportes de alquiler, preparan materiales rudimentarios para la construcción improvisada de viviendas y se dirigen sorpresivamente hacia el terreno seleccionado, acompañados por los futuros colonos, la presencia de cuyas mujeres y niños llevados por delante inhibe la intervención de las fuerzas policíacas. No obstante, por mucho sigilo y discreción que se observe en estas invasiones, ellas son conocidas por las autoridades, las que no siempre pueden evitarlas.

Si se deciden a ello, provocan con frecuencia enfrentamientos que dejan saldos de heridos y en ocasiones hasta de muertos. Naturalmente, los líderes, o no participan en la invasión o procuran escapar.

En años recientes, la acción de los asaltantes de te-

(13) Especialmente socorridas son, para tal efecto, las festividades del 1o. de enero, 5 de febrero, Semana Mayor, del 1o. y 5 de mayo, del 1o., 15 y 16 de septiembre, y de la navidad.

terrenos urbanos se ha localizado preferentemente en la zona de los pedregales, situada en el sur de la ciudad, en los que aún quedan algunos terrenos susceptibles de ser invadidos.

Los intrusos pretenden lograr, en primer lugar, la posesión de la tierra, para obtener su titulación en el futuro.

Una vez lograda la posesión, proceden a la construcción de viviendas provisionales, edificadas en su mayor parte con materiales de desecho, cartón y láminas. Ya en una etapa más avanzada, inician la construcción de viviendas de adobe y ladrillo, y una vez que cobran confianza, se constituyen en asociaciones pro-mejoramiento de su colonia y exigen a las autoridades la introducción de servicios públicos a su barrio. Durante este lapso se lleva a cabo una lotificación arbitraria, que posteriormente presentará serios problemas de urbanización. Sin embargo, en ocasiones, la intuición natural del grupo ocupante, permite una futura planificación urbana incipiente.

Los problemas que generan son principalmente de carácter jurídico, derivados de la falta de áreas para servi --

cios y a veces, los provocados por la inadecuada localización de los terrenos invadidos, con respecto a los planos de zonificación y urbanización elaborados por el Departamento del Distrito Federal. (14)

Tal vez sea más frecuente que la invasión se realice sobre tierras propiedad del Estado, que, por su propia naturaleza prácticamente tiene menos posibilidades que el propietario particular, para proceder a su desocupación, - aún cuando el propietario particular, suele también tolerar la ocupación ilegal, por temor, impotencia, razones políticas o riesgo de escándalo público.

Sus Tipos.

Las invasiones pueden efectuarse, desde el punto de vista de quien las lleva a cabo, masivamente, por un pequeño grupo de personas o por un individuo.

(14) Cabe mencionar que algunas de estas nuevas colonias, - se encuentran arriba de la cota de 2,300 metros sobre el nivel del mar, que es lo que se estima como límite para la introducción de obras de infraestructura urbana.

En relación con el tiempo en que se practican, pueden ser ellas, paulatinas, más o menos rápidas o aceleradas o, en ocasiones, casi instantáneas. Los sujetos mencionados en la primera clasificación pueden realizar la invasión en cualquiera de las formas temporales a que alude la segunda.

En las invasiones cuyo proceso es paulatino: tres o cuatro familias se asientan, generalmente sobre derechos de vía, en la calle o en una pequeña superficie de terreno baldío o descuidado por su propietario. Al cabo de un tiempo estas familias se duplican merced al arribo de otras familias con quienes tienen lazos de parentesco o de amistad o, cuya actividad es igual o semejante a la de los primeramente mencionados, surgiendo así una "ciudad perdida".

Invasiones Auténticas.- Son auténticas cuando existe verdaderamente una causa que las justifique.

Las no auténticas.- Cuando la causa es exclusivamente política.

Invasión nocturna.- Una invasión puede llevarse a ca-

bo amparada por las sombras de la noche, aprovechando la oscuridad para posesionarse de los terrenos que van a servir para sus intereses, ya sea porque estas tierras son las deseadas por ellos o simplemente como presión para obtener otras que satisfagan sus necesidades.

Invasión diurna.- A diferencia de la nocturna, es aquella que se realiza mientras dura la claridad del sol, lo cual es aprovechado por los invasores para ocupar las propiedades deseadas o señaladas para buscar sus objetivos.

Ahora bien, estos tipos de invasión pueden llevarse en forma masiva, o pueden llevarse a cabo por medio de grupos: si es de acuerdo con el primer término, se entiende que la invasión se efectúa por un grupo grande de personas, las cuales pueden tener o no intereses y opiniones similares. Si se realiza el movimiento desde el aspecto grupal quiere decir que el conjunto de personas tiene opiniones e intereses idénticos.

Invasión de tipo directo.- En que una familia es sujeta de todo el proceso, desde la toma de un terreno hasta la construcción de una vivienda permanente.

Invasión lucrativa.- Al respecto se presentan varios tipos: el caso del invasor que después de instalarse se toma otro lote y construye en él una estructura ordinariamente provisional "mejora" y la vende a otro; o el caso de quienes toman originalmente un terreno grande para luego subdividirlo a su gusto y construir en cada división una casucha para la venta: existen revendedores, quienes compran a sus vecinos y venden a otros; o personas que van de una invasión a otra tomando lotes, construyendo "mejoras" y moviéndose luego a otra invasión. Incluso hay quienes poseyendo viviendas y otras propiedades, participan en invasiones a fin de ganarse unos pesos de más. Generalmente el crecimiento de los asentamientos espontáneos no se dá por nuevas invasiones sino por densificación y expansión de asentamientos anteriores.

Asentado lo anterior, señalaremos que la invasión puede ser en forma lenta o de una manera rápida: lenta cuando la operación se ejecute pausadamente, y la misma, puede tener lugar en semanas, meses y hasta en años, en cambio, es rápida cuando no tarde arriba de unas cuantas horas, o un día en llevarse a cabo.

Hay invasiones pacíficas o violentas.- En la primera-

toda la operación se lleva a cabo sin el consenso del invadido, pero en el acto no existen agresiones, no hay vías - de hecho violentas contra el dueño o contra los objetos, - mientras que en la segunda, existe el ciento por ciento de probabilidades que se desarrolle de una manera sangrienta - y que culmine en una forma trágica.

Bajo un simple vistazo, puede observarse que todos es - tos tipos están íntimamente ligados, debiendo concluir que en no pocas ocasiones, principien como principien estos mo - vimientos, terminarán en una forma violenta, saliendo le - sionadas y a veces muertas, no pocas personas, muchas de - ellas inocentes de los acontecimientos. Es el resultado - en no pocas ocasiones del juego desatado, o por el resul - tado de la pobreza y el hambre de las clases más margina - das.

E) Los Fraccionamientos Clandestinos.

No es raro el caso de que fraccionadores, por diver - sas causas, no pudiendo llenar los requisitos legales y re - glamentarios exigidos, pretendan evadirlos e inicien, al - margen de la ley, un fraccionamiento sobre terrenos de pro - piedad pública o privada.

Para dar apariencia de legalidad a su gestión, estas personas se constituyen notarialmente en sociedades mercantiles y se instalan en oficinas más o menos lujosas.

Recurren para seducir al público adquiriente, a medidas de toda índole; cuelgan en el lugar de recepción al público, el retrato de algún alto funcionario y hasta del propio señor presidente de la República; se ostentan como afiliados de algún partido político; el gerente, administrador o propietario se hace llamar ingeniero y se rodea de verdaderos profesionistas que lo asesoren; contrata a agentes vendedores bien presentados, encargados de mostrar los lotes e informar a los presuntos compradores; instalan en el prospecto de fraccionamiento una caseta de informes, se proveen de atractivos planos y maquetas de todos tamaños donde se señalan los lotes, las vías de comunicación, las zonas destinadas a parque, escuelas, iglesia y mercado.

Suelen construir a manera de muestra, una o varias casas muy vistosas y de precio económico y emprender una intensa publicidad.

El precio de los terrenos es relativamente económico y se paga mediante un corto anticipo o enganche y en "cóm-

dos" abonos mensuales a plazo de diez años ó más, (en ocasiones también hay que pagar "anualidades", aparte de las mensualidades).

Como el cliente no siempre lleva dinero consigo y el agente vendedor tiene instrucciones de no dejarlo ir sin que haya hecho el trato, le acepta a cuenta del enganche lo poco que traiga y le extiende un recibo por dicha cantidad.

Cuando se paga el enganche se firma un contrato de -- promesa de venta en el que el promisorio (comprador) asume la responsabilidad de pagar impuestos y gastos de urbanización, obligación de la queda liberada la compañía fraccionadora.

Un muy alto porcentaje de compradores que pagan parcialmente el enganche, no prosigue la operación y además no se les devuelve la cantidad que aportaron, devuelven menos, alegando gastos administrativos.

La imprevisión, el erróneo cálculo de sus posibilidades económicas, la inconstancia o algún otro factor de los muchos que comúnmente determinan la conducta y el modo de

ser de las clases sociales urbanas menesterosas, origina - que los referidos compradores desaparezcan de la escena ca si inmediatamente después de cubierto parte del primer pago.

El fraccionador aprovecha esta circunstancia para ven - der a terceros, por dos o más veces consecutivas, un mismo terreno, sin importarle, de momento, las futuras reclama - ciones que el hecho provoque.

Los fraccionadores operan hasta el momento en que han logrado vender la totalidad o considerable porción de los - lotes y percibido las consecuentes ganancias. Ocurre tam - bién que la abundancia de quejas presentadas en su contra - por los compradores defraudados o la amenaza de acciones - civiles o penales, ponen fin al "negocio" y obligan al frac - cionador a que desaparezca o huya.

El hecho es puesto por los afectados en conocimiento - de las autoridades. Afloran entonces las mil y una irregu - laridades del "fraccionamiento": titulación ilegal, multi - plicidad de titulares de un solo lote, cobros hechos en de - masía, lotificación indebida, ausencia de zonas verdes, ma - la construcción, etc.

Es así como muchas veces el sueño de la casa propia-- se convierte en pesadilla. Esa pesadilla está representada por las 270, 845 denuncias que en los últimos tres años la Procuraduría Federal del Consumidor ha atendido en contra de fraccionamientos e inmobiliarias.

Parecería que a medida que este anhelo crece (en cantidad y calidad), crecen también los engaños y las estafas. Así lo demuestran 215, 469 quejas presentadas por quienes deseaban comprar casas y terrenos; 48, 265 denuncias pertenecientes a condominios; y 7, 111 a raíz del controvertido sistema de "tiempos compartidos". (15)

Estas cifras definitivamente elevadas, no pueden pasarse por alto. Detrás de ellas se esconden casos concretos, sueños frustrados y muchos testimonios. Ojalá sirvan de alerta, porque aún para los que están en condiciones de comprar vivienda, la cosa no es tan sencilla.

Promesas engañosas, fraudes, errores del propio consu

(15) Revista del Consumidor No. 46 Editada por el Instituto Nacional del Consumidor diciembre 1981 México.

midor, hacen que la compra de una casa se convierta muchas veces en pesadilla de la que es difícil despertar.

La adquisición de un inmueble, suele ser la principal decisión financiera que la mayoría de los consumidores realizan a lo largo de su vida y, sin embargo, lamentablemente algunos piensan que es tan sencillo como comprarse un traje.

Es necesario alertar a los posibles compradores.

CAPITULO III

El Estado frente al Problema .

A continuación enumeraremos las soluciones con que el Estado ha tratado de remediar el problema.

Como antecedente de Legislación sobre vivienda, encontramos lo siguiente:

La fracción XII del artículo 123 constitucional.- Un grupo de legisladores presentaron un proyecto de reformas al artículo 5o., plasmadas posteriormente en el artículo 123 constitucional, en cuya fracción XII propone lo siguiente:

"En toda negociación agrícola, industrial y minera o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones, cómodas e higiénicas, por las que podrán pagar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".

El proyecto fué turnado a la Comisión respectiva para su estudio y dictamen y éste en la parte conducente estableció lo siguiente:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios puede fijarse desde ahora en el interés del 1/2 % anual.

De la obligación de proporcionar dichas habitaciones - no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en - algún centro de población, en virtud de que no siempre se - encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera".

De esta manera, la Comisión citada reformó el proyecto de dicha fracción en los siguientes términos:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera, o - cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obli - gados a proporcionar a los trabajadores habitaciones como - das e higiénicas, por lo que tendrán rentas que no excede - rán del medio por ciento mensual del valor catastral de la - finca. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las nego - ciaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, si

ocuparen un número mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

El ingeniero Pastor Rouaix narra que los autores del proyecto inicial propusieron que las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y similares, que distaran más de dos kilómetros de la población, eran las que debían proporcionar a sus trabajadores habitaciones higiénicas y cómodas, con una renta moderada, lo que era conveniente para la empresa e indispensable para el obrero, que no debía hacer largas jornadas para ir a sus labores cotidianas; y los Constituyentes que formaron parte de la Comisión, pensaron ampliar ese beneficio y protección también para toda clase de empresas que tuvieran un número determinado de trabajadores. El texto de la Comisión fue aprobado y estuvo en vigor durante cincuenta y cinco años sin cambio alguno (16).

Los Constituyentes a mi juicio, tomaron en cuenta las circunstancias y la situación económico-social prevalentes entonces. En efecto, en 1917 una empresa con más de cien trabajadores, era un caso excepcional, y representaba den -

(16) VARIOS (Silva Herzog, González Avelar, Cortiñas Pe -- lález, etc.) Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa México 1977 op. 173 a 185.

tro de la situación de riqueza una gran fuerza económica; -
asimismo, si la Comisión dispuso que la renta que debería -
de pagarse en vez de ser equitativa fuera una cantidad pre-
cisada en el medio por ciento del valor catastral, se basó-
en que el interés en el mercado era precisamente 6 % anual,
o sea 1/2 % mensual; por otro lado, la falta de vías de co-
municación y la velocidad de los transportes de la época ha-
cían normal considerar dos o tres kilómetros como una dis-
tancia cuyo recorrido tomaba un tiempo ya fatigoso para --
trasladarse del centro de labores al hogar y viceversa.

El período 1917 - 1970 .- La evolución y el progreso--
naturales, y además las gestiones del Estado, permitieron -
que nuestro país se desarrollara industrial y laboralmente-
en una forma satisfactoria; sin embargo, la norma constitu-
cional se volvió irreal al no considerar los cambios de la-
tasa de interés en el mercado, y en el transcurso del tiem-
po también los transportes acortaron las distancias y proli-
feraron el número de empresas con mayor número de trabaja-
dores.

El problema agrario y otros fenómenos demográficos con-
tribuyeron a un éxodo a las ciudades que hicieron todavía -
más compleja y difícil la resolución del problema de la ha-

bitación obrera y popular.

Normativamente se expidió la Ley Federal del Trabajo en 1931, la que reprodujo el texto constitucional en su artículo 111 fracción 3a.

En 1942 hubo un reglamento de esta obligación expedido por el Ejecutivo Federal que fué declarado inconstitucional por la Suprema Corte. También se expidieron más de una decena de ordenamientos jurídicos federales para permitir soluciones parciales a la vivienda popular, obrera y burocrática, los que enriquecieron la experiencia legal y social de nuestro país.

La propia Ley de 1931 en el artículo 132 previó la obligación a cargo de las empresas marinas de hacer unas aportaciones para "la Casa del Marino".

A través de la contratación colectiva, diversas empresas, fundamentalmente de jurisdicción federal y algunas de jurisdicción local, establecieron prestaciones en materia de habitación, tales como ayuda para las rentas, financiamiento para adquisición de casas, etc.

Así pues, en el sector público fundamentalmente, y -- también en el sector privado, se realizaron algunas expe -- riencias y esfuerzos en materia de habitación obrera y po -- pular.

Al amparo de estos programas se habrán construido qui -- zá 80, 000 viviendas o casas en el periodo 1925 - 1960.

Cabe señalar que la Confederación Patronal de la Repú -- blica Mexicana --COPARMEX-- , en su declaración de princi -- pios de 1964 se pronunció en esta forma:

"Para que la justicia social se cumpla y para que el -- desarrollo de México no sólo sea ficticio y aparente, es ne -- cesario que todos los ciudadanos tengan acceso a la propie -- dad individual, sientan el orgullo y la responsabilidad de -- ser propietarios y participen así en la tarea de engrande -- cer a la patria.

La forma más natural y espontánea de convertir el fru -- to del trabajo en propiedad privada, consiste en la adquisi -- ción de una casa propia, donde el trabajador pueda salva -- guardar su dignidad y su futuro

Ningún sector aislado esté en condiciones de resolver el problema de la vivienda popular íntegramente. Debe gestionarse la coordinación de todos los esfuerzos nacionales para encontrarle solución.

Es responsabilidad de los empresarios mexicanos esforzarse, en la medida de sus posibilidades, por dotar a sus trabajadores de habitaciones decorosas y confortables".

En 1968 los trabajadores y los patrones conocieron el proyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, en lo tocante a habitación de los trabajadores, y aquéllos solicitaron como reforma principal, que la obligación de proporcionar habitación debería también comprender a las empresas dentro de las poblaciones que ocupasen un número de trabajadores mayor de cincuenta.

Esta fué la petición más importante expresada por escrito por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C. T. M.).

La Ley de 1970 apuntó una solución que a mi juicio se hubiera traducido en generalizar una ayuda para renta en la mayoría de los casos. Esta opinión, la fundo en que "la -

historia no da saltos", y si los sindicatos teniendo a su alcance el derecho de huelga para exigir esta prestación desde 1917, no habian conseguido sino raramente algunos casos de excepción, no habia razón para pensar que ahora si conseguirian más aceleradamente esta prestación, la cual depende también de la posibilidad económica de las empresas.

Al entrar en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordáz (1964 - 1970), subrayó al referirse a los trabajadores que:

"Mientras más poderosa es un arma, con más sentido de responsabilidad debe manejarse, con más cuidado debe hacerse, con más nobleza debe aprovecharse".

Es conveniente citar ahora algunas cifras confiables sobre el alcance cuantitativo de la Ley de 1970. Según estadísticas del I. M. S. S., referidas al 31 de diciembre de 1970, habia un total de 212,256 patronos urbanos y del campo inscritos en total. De ellos, 208,496, o sea 98 %, tenían cien ó menos trabajadores a su servicio.

El número total de trabajadores urbanos y del campo era de 2 640 299, de los cuales 1 381 735 o sea el 52 % es-

taben sujetos a exigir convenios y ayuda para renta en su caso (17).

A) Legislación

Las principales leyes sobre materia urbana que existen en nuestro país son: La Ley General de Población, la Ley General sobre Asentamientos Humanos y, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Todas estas leyes fueron promulgadas durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría-Alvarez, ya que los constantes cambios y crecimiento de la población, hicieron necesaria su reglamentación de una manera más sistemática.

La Ley General de Población fué creada para regular los fenómenos de población, en cuanto a su volúmen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional; con el fin de que dicha población participara, justa y equitativamente, de los beneficios del desarrollo económico y social (artículo 10.), y fué publicada por decreto del 11 de diciembre de 1973, en el Diario Oficial de la Federación el

(17) VARIOS (Silva Herzog, González Avelar, Cortiñas Peláez) Op. Cit. 188 a 190, 196 a 204.

7 de enero de 1974.

Este Ley incluye, además de las medidas de adecuación de la población al desarrollo y territorios nacionales, -- otras, relativas a la migración tanto de nacionales como de extranjeros, y las correspondientes a repatriaciones y al -- registro de la población.

La aplicación de estas normas se determinó correspon -- diera a la Secretaría de Gobernación, juntamente con la pro -- moción y coordinación de las actividades necesarias para re -- solver los problemas demográficos (artículo 2o.).

Es así, que a la Secretaría de Gobernación es la prime -- ra a la que se encarga la dirección de la política de urba -- nización en nuestro país, atribuciones que posteriormente -- recaerán sobre la Secretaría de la Presidencia (ahora de -- Programación y Presupuesto), de acuerdo con el texto de la -- Ley General de Asentamientos Humanos, y finalmente corres -- ponderán a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras -- Públicas, de acuerdo con las reformas que presentó la Ley -- de la Administración Pública Federal, expedida por el ac -- tual presidente José López Portillo.

En esta Ley General de Población se determinó también, la creación del Consejo Nacional de Población, con objeto de incluir a toda la población en los programas de desarrollo que se formularon en el sector gubernamental, para vincular los objetivos de éstos con las necesidades que -- plantearán los fenómenos demográficos. (artículo 5o.).

Con posterioridad a esta Ley General de Población, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, por decreto del 20 de mayo de 1976, en base a las reformas y adiciones hechas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución.

En esta Ley se vuelve a hacer hincapié en la relación existente entre los problemas urbanos y el desarrollo económico, al determinarse en el artículo 3o., que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos deberá tender a -- mejorar las condiciones de vida de la población mediante:

a) El aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales, para lograr una distribución equitativa -- de la riqueza pública;

b) El desarrollo equilibrado del país, en un sistema -- nacional de ciudades medias, con vistas a eliminar las dis-

metrales diferencias entre el campo y la ciudad;

c) El mejoramiento de la calidad de vida, con la adecuada relación entre las zonas laborales y de la vivienda;

d) La descongestión de las grandes urbes;

e) La mayor participación ciudadana en la problemática de los asentamientos humanos y;

f) La regulación del mercado de terrenos y viviendas populares.

Encontramos aquí, nuevos elementos relacionados con la problemática urbana, como es el reconocimiento de que el mercado de terrenos y viviendas, sobre todo populares, debe regularse más efectivamente ; y, algo que consideramos más importante, que es la participación popular, elemento indispensable para resolver el problema urbano.

Se determina, pues, que para la realización de los fines mencionados, se formulan los siguientes:

1) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (aprobado por

el Presidente José López Portillo,, el día 12 de mayo de - 1978).

- 2) Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano;
- 3) Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, y
- 4) Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas. -

El 8 de noviembre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

El I. N. F. O. N. A. V. I. T. , su estructura jurídica.- Con objeto de llegar a preparar el marco jurídico que permitiera crear sistemas de financiamiento orientado a proporcionar habitación en propiedad a los trabajadores,- el gobierno federal realizó una revisión de la legislación existente. Como resultado de ello y mediante reformas al artículo 123 constitucional y al capítulo habitación de la Ley Federal del Trabajo de 1970, surgió el Fondo Nacional -

de la Vivienda para los Trabajadores, cuyos recursos debe -
rían ser administrados por un organismo de composición tri-
partita que estaría integrado por representantes del gobierx
no federal, de los trabajadores y de los patronos.

Fué así como nació el I.N.F.O.N.A.V.I.T., institución-
definida jurídicamente como organismo descentralizado con -
claro carácter de interés social y tipificado como organizaz
ción fiscal autónoma . Un organismo que sustituye positi-
vamente las relaciones bilaterales obrero-patronales en ma-
teria de vivienda, por mecanismos institucionales de radio-
nacional.

Desde 1972 a la fecha la tasa del crecimiento del númer
o de cuentahabientes en el INFONAVIT ha sido del 6 % anual
y se considera que seguirá a ese ritmo en el futuro inmediat
o, para eventualmente tratar de emparejarse con las tasas-
de crecimiento económico y de población del país.

B) Organismos Públicos Urbanos

A continuación enumeraremos los Organismos Públicos Urb
anos que se han creado desde 1925.

CRONOLOGIA DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PUBLICOS UR -
BANOS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES DE VIVIENDA DE 1925 A --
1976.

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1925	Fundación- de la Dirección de Pensiones- Civiles	Prestación de Seguro y servicios sociales a los trabajadores del Estado. Capacidad para otorgar créditos a sus derechos -- bientes para la construcción o adquisición de viviendas.	diez mil créditos otorgados entre 1925 a 1947.
1933	Fundación- del Banco- Nacional - Hipoteca -	Organo financiero con acciones mayoritarias estatales, para fi	Realización de una investigación sobre las condiciones ha-

<u>Fecha</u>	<u>Iniciative</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones-</u>
	rio Urbano y de Obras Públicas,- S. A. - (B. N. H. U. O. P.)	nanciar obras de infraestructura- pública.	bitacionales - en el Distrito Federal, y pro puesta de una- política habi- tacional en - 1935.

1934	Inicio de -- programas - habitaciona les del De- partamento- del Distri- to Federal.	Por decreto pre- sidencial se le- encarga al go -- bierno del Distri- to Federal la construcción de- viviendas para - la clase trabaja dora en esta en- tidad.	Construcción - de 11,700 vi - viendas entre- 1947 y 1964, - 6000 entre - 1964 y 1970.
------	--	---	--

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1942	Decretos -	Congelar el ni -	Vigencia de -
1948	que prorrogaron los -	vel de los alqui -	los decretos -
	contratos -	leres medios y -	hasta la fe -
	de arrenda -	de bajo costo. -	cha.
	miento en -	Prorrogar los -	
	el Distria -	contratos.	
	to Federal		

1943	Fundación -	Canalizar ahorros	Ningún impac -
	del Banco -	hacia el finan -	to significa -
	de Fomento	ciamento a la -	tivo sobre la
	a la Vi -	vivienda.	construcción -
	vienda.		de viviendas -
			populares.

1946	Primera -	Capacita a los -	Ningún impac -
1947	Ley Gene -	Bancos privados -	to significa -

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1946	ral de Ins tituciones de Crédito y Organiza ción Auxi- liares, ca pítulos 46 al 46 V.	de ahorro y prést amo para el o - torgamiento de - créditos para la vivienda fami -- liar con límite máximo de - \$ 40, 000.00.	tivo sobre la construcción- de vivienda - popular.

1947	Absorción- del Banco- de Fomento a la Vi -- vienda por B.N.H.U.O. P. y Se - gunda Ley Orgánica - de éste.	Al Banco Nacio - nal Hipotecario- se le otorgan - las funciones si guientes: Pro - yectar, finan -- ciar, ejecutar o - bras de planea - ción urbana y la construcción de - vivienda popu -	Promoción y fi --- nanciamiento de - aproximadamente - 16, 400 viviendas en conjuntos habi tacionales hasta 1964 y aproxima mente 16, 700 en tre 1964 y 1970, - principalmente en el Distrito fede-
------	--	--	---

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
		lar; emitir bo - nos, títulos y - certificados de - ahorro sobre va - lores y derechos o bienes inmue - bles, entre e - llos, habitacio - nes populares.	ral. Publica ciones en -- 1947 y 1952 - de dos inves - tigaciones re lativas a las condiciones - habitacionales en el Distrito Federal.
1947	Inicio de - programas - de cons-- trucción - habitacio - nel finan - ciados por la Direc - ción de -	Aprovisionamien - to de vivienda - por parte del go bierno a sus em - pleados.	Construcción de conjuntos habi - tacionales, -- principalmente en el Distrito - Federal, aproxi madamente --- 43, 000 vivien - das de alquiler

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
	Pensiones- Civiles		entre 1948 y- 1964.

1949	Tercera -- Ley Orgánica del B.N.H.U. O.P.	El Banco Nacional Hipotecario capa- citado para otor- gar créditos a -- particulares para habitaciones ais- ladas del tipo po- pular y actuar co- mo Banco de aho- rro y préstamo pa- ra éste fin.	Estas disposi- ciones lega - les no tuvie- ron aplica -- ción en la -- práctica.
------	--	--	---

1953	Inicio de- - programas ha bitacionales	Entre los otros - servicios asisten- ciales el IMSS --	Construcción- de conjuntos- de viviendas-
------	--	--	---

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones -</u>
	del Instituto Mexicano del Seguro Social	tiene la función de promover vivienda a sus derechohabientes.	de alquiler en el Distrito Federal y en otras ciudades de la República: 10,600 viviendas entre 1953- y 1960.
1954	Fundación del Instituto Nacional de la Vivienda (I. N. V.).	Funciones del Instituto: 1.- Atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales. 2.- Analizar el problema habitacional. 3.- Establecer -	Construcción de 10,000 viviendas entre 1954 y 1964, y aproximadamente 4,000 entre 1964 y 1970. -- Realización de varias investigaciones sobre vivienda.

Fecha Iniciativa Función Asignada Realizaciones

una política
habitacional
nacional.

1955	Fundación de la Dirección de Pensiones Militares	Entre la prestación de servicios asistenciales y el seguro social a los empleados de las Fuerzas Armadas, tenía la función de financiar la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes y otorgar créditos hipotecarios.	1,100 viviendas financieras entre 1956 y 1964.
------	--	--	--

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1958	Inicio de---	Proveer habita -	Construcción-
1964	programas ha	ción a los emple	de 13, 100 --
	bitacionales	dos de esta em -	viviendas en-
	de Petróleos	presa estatal.	tre 1958 y -
	Mexicanos -		1964.
	(PEMEX)		

1959	Transformación de la Direc -- ción de Pensio nes Civiles en el Instituto - de Seguridad y Servicios Socia les de los tra bajadores del Estado., . --- (ISSSTE).		Ningún impac- to sobre la - política habi tacional de - este institu- ción.
------	---	--	--

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones-</u>
1962	Reforma de - la Ley Gene- ral de Insti- tuciones de- Crédito y Or- ganizaciones Auxiliares - (base legis- lativa del - Programa fi- nanciero de- Vivienda).	1.- Permite a las instituciones de- crédito (Bancos - de depósito e hi- potecarios reali- zar operaciones - de ahorro y prés- tamo para finan- ciar la adquisi- ción y construc- ción de viviendas de "interés social" 2.- Permite a los Bancos destinar - un 30 % de sus pa- sivos a cuentas - de ahorro al fi- nanciamiento de - viviendas de "in- terés social". 3.- Reglamenta la disposición de re- cursos de los So-	

Fecha Iniciativa Función Asignada Realizaciones

ciudades de Crédi
to Hipotecario y-
las obliga a des-
tinar un porcenta
je fijo al finan-
ciamiento de vivien
das de "interés -
social".

4.- Se suprime el
monto máximo de -
de un crédito hipote
tecario permisible
y se permite el o-
torgamiento de un-
crédito hipoteca--
rio de hasta el -- "
80 % del valor del
inmueble cuando se
trata de vivienda-
de "interés so --
cial".

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1963 1964	Obtención de un préstamo de U.S.A. por 30 millones del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia Internacional para el Desarrollo para la construcción de un fondo revolvente para el financiamiento habitacional.	Dirigida a apuntalar la operación del programa financiero de viviendas a través del FUVI.	
1963	Creación del Fondo de Operación y Descuen-	Implementación del programa financiero, principalmente:	Mediante el programa financiero la

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u> -
	to Bancario e la Vivien da (FOVI) y del Fondo - de Garantía y Apoyo a - los crédi - tos para la Vivienda - (FOGA), cong titufdos - con los -- préstamos - exteriores- y aportacio nes del Go- bierno Fede ral.	1.- Establecer - las normas que - definan la vi -- vienda de "inte- rés social". 2.- Aprobar pro- yectos de inver- sión de la Banca privada en vi -- viendas de "inte rés social". 3.- Garantizar y asegurar las in- versiones de la Banca privada en viviendas de "in terés social". 4.- Promover la- construcción de- conjuntos vivien da de "interés - social".	Banca privada fi nancia 70, 065 - viviendas entre- 1965 y 1970, -- 105,812 entre -- 1971 y 1976 (au- mento significa- tivo del monto - de créditos hipo otecarios de todo tipo en circula- ción a partir de 1965).

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1964	Creación del Fideicomiso para la Construcción de Casas de Obreros del Sindicato de Trabajadores para la Industria Azucarera y similares de la República Mexicana --- (FICCOLA).	Dotar de viviendas a los obreros de la industria azucarera en sus áreas de trabajo .	Ha terminado 23 conjuntos habitacionales y 6 se encuentran en proceso, arrojando un total de 8041 viviendas.
1970	Fundación del Instituto de Acción Urbana e In-	Contribuir a la regulación del poblamiento en el territorio del	Regularización de la tenencia de asentamientos dentro

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u> -
	Integración - Social - (AURIS) del gobierno -- del Estado- de México.	Estado de México	del Área metro- politana de la Ciudad de Méxi- co correspondien- te al Estado de México. Promoción de con- juntos habitacio- nales en el Es- tado de México; 3000 viviendas- entre 1970 y - 1976. Realización de- estudios urba- nos.
1970	Derogación - de los artí- culos 46 al-	Deregación de la legislación refe- rente a las ins-	Liquidación de- las institucio- nes de ahorro y

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
	46 V de la -- Ley General - de Institucio nes de Crédito y Organismos- Auxiliares.	tituciones de -- ahorro y presta- mo para la vi -- vienda familiar, por considerarse inoperante.	préstamo para- la vivienda.
1970	Creación de - la Dirección- General de Ha bitación Popu lar del Depar tamento del - Distrito Fede ral; Organismo del D.D.F. especializado en la vivien- da popular.	1.- Elaborar pro gramas de habita ción y fracciona mientos popula-- res. 2.- Colaborar en proyectos de re- generación urba na. 3.- Colaborar -- con institucio - nes habitaciona- les públicas y -	Aumento del nú mero de vivien das promovidas por el D.D.F.: 30, 184 vivien das construi - das entre 1972 y 1976.

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
		privadas. 4.- Administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento del Distrito Federal.	

1971	Transformación de I.N.V. en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)	Ampliación de las funciones del Instituto para que , además de promover la construcción de vivienda popular, actúe en: 1.- Promover el desarrollo de comunidades urbanas y rurales. 2.- Propiciar el	Construcción de 13,716 viviendas entre 1973 y 1976 - principalmente en el Distrito Federal
------	---	--	--

Fecha Iniciativa Función Asignada Realizaciones

incremento de --
servicios munici
pales,

3.- Coordinar la
acción de organi
zaciones públi -
ces y privadas -
relacionadas al -
problema de la -
vivienda.

4.- Expropiación
de tierras.

1972	Reforma del ar tículo 123 de la Constitu -- ción Política de los Estados Unidos Mexica-- nos; reformas y adiciones a	1.- Derogación de la legislación re ferente a la obli gación de los pa trones de proveer habitación a sus empleados, nunca instrumentada has	La captación de un promedio anual de --- \$ 3,666 millon es para el fon do de la vivien da de los -- trabajadores--
------	---	---	--

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
	la Ley Federal del Trabajo.	ta la fecha. 2.- Creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido con una aportación del 5 % de los salarios de los trabajadores aportado por los patronos.	en el periodo 73 - 76.
1972	Fundación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores. (INFONAVIT)	1.- Administrar el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores; 2.- Administrar un sistema de financiamiento que permite a los tra	La construcción de 105, 732 viviendas en conjuntos habitacionales entre 1973 y 1976.

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
		<p>bajadores adquirir, construir, reparar o mejorar sus viviendas, así como pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.</p> <p>3.- Promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales.</p>	
1973	Creción del Fondo de la Vivienda Militar (FOMIVI).	Atribuciones y funciones semejantes a las del INFONAVIT y del FOVISSSTE para el financiamiento y promoción	Construcción de 870 viviendas entre 1974 y 1976.

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones-</u>
		de vivienda para miembros de las Fuerzas Armadas.	
1973	Creación - del Fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas, - edscrito - en 1975 a - Banobras.	Administrar los terrenos a su -- cargo y realizar obras de infra - estructura y -- equipamiento urbano para satisfacer los requerimientos urbanos del proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas - - Las Truchas.	870 viviendas - en conjuntos - habitacionales en los terrenos del fideicomiso.

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1973	Creación del Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México - (FIDEURBE)	Integrar al desarrollo del D.F. los asentamientos irregulares con tenencia de la tierra ilegal y las áreas decadentes del centro de la ciudad.	Regularización de la tenencia de la tierra de varios asentamientos populares en el Distrito Federal. Programa de regeneración urbana en un barrio central de la ciudad, lo que incluye la promoción de 557 viviendas.
1974	Reestructuración de la	Regularización de la tenencia	

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
	Comisión - para la Re- gularización de la Tenen- cia de la - Tierra (CO- RETT) como- órgano pú- blico des - centraliza- do con per- sonalidad - jurídica y- recursos - propios den- tro de la - Subsecreta- ría de la - Reforma A-- graria.	de la tierra de- asentamientos ur- banos sobre tie- rras ejidales en toda la Repúbli- ca.	

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
1972 1976	Programa de erradicación de asentamientos y viviendas precarias por el Departamento del D. F.	Erradicar los pequeños núcleos de viviendas precarias dentro del área central del D. F.	95 asentamientos erradicados, 2000 familias desalojadas de vivienda multifamiliar precaria en la zona central, traslado de familias a unidades habitacionales y fraccionamientos populares en el D. F.
1976	Promulgación de la Ley de		

<u>Fecha</u>	<u>Iniciativa</u>	<u>Función Asignada</u>	<u>Realizaciones</u>
	Asentamien - tos Humanos- y de la Ley- del Desarro- llo Urbano - del D. F.		(18)

En 1977 se crea la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuyos objetivos y metas son:

Objetivos Generales:

Articular la política de vivienda a las metas del desarrollo del país, en particular a las de empleo y productividad.

Lograr una máxima eficiencia en el uso de los recursos y equidad en la distribución de los beneficios.

(18) GODINEZ VALENCIA, José. La Política Oficial de Vivienda. Editado por la Revista de Estudios Sociopolíticos - México 1980 pp. 329 a 482.

Ofrecer alternativas para todos los habitantes, asegurándoles condiciones mínimas de habitabilidad.

Incidir en la estructuración espacial del país y de las áreas urbanas.

Integrar la acción del sector mediante el diseño de una política y un plan de acción nacional que contemplen la coordinación de instrumentos y elementos que constituyen la vivienda.

Lograr la participación mayoritaria en los habitantes, de la planeación, ejecución y administración de los programas de vivienda.

Fomentar la creación de tecnología apropiada y ponerla al alcance de los usuarios.

Metas Generales 1977 - 1982

Haber incrementado significativamente la participación coordinada del sector público en la producción de vivienda en especial en áreas no atendidas actualmente.

Contar con un sistema integrado y operante de instru -

mentos jurídicos, financieros y administrativos.

Contar con mecanismos operativos y tecnología adecuada a la incidencia del sector en la política de empleo y optimización en el uso de recursos.

Poner en marcha programas para no asalariados y cooperativas.

Contar con mecanismos para la producción de vivienda progresiva y de vivienda en renta.

Un Comentario sobre el INFONAVIT.- A mediados de 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que surge de la reforma a la fracción 12 - del apartado A del Artículo 123 constitucional. Las características principales del INFONAVIT son:

1) Las empresas harán aportaciones de un 5 % del monto del salario de sus trabajadores al Fondo.

2) El Instituto tiene por objetivos:

A) Financiar la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas y la construcción, reparación, am-

pliación o mejoramiento de las viviendas de los trabajadores.

B) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

3) El programa de construcción anunciado por el Instituto es de 100,000 viviendas por año. Este programa que no ha sido cumplido, es claramente insuficiente y apenas puede decirse que se trata de aplicar un paliativo a la crisis habitacional. Baste decir que solamente para servir al crecimiento demográfico (sin contar la absorción del déficit actual acumulado ni la construcción para fines de reposición) se deberían construir entre 1960 y 1980 un promedio de --- 468,000 viviendas por año.

Obvio es decir que el INFONAVIT no resuelve el problema habitacional.

Otros Organismos encargados de encontrar soluciones urbanas:

Secretaría de Asentamientos Humanos Y O. P. , la Co-

misión de Desarrollo Urbano para todo el país, y los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados; todos ellos se encargan de señalar una política general urbana, siendo a la vez órganos de consulta o proposición.

La SAHOP apareció con el nuevo lineamiento que dió al sector gubernamental la Ley de la Administración Pública Federal, que reformó la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y designó las anteriores facultades que en materia urbana correspondían a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Programación Y Presupuesto, añadiéndolas a las que tenía la Secretaría de Obras Públicas, creando entonces la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

De acuerdo al artículo 37 de la mencionada Ley, corresponde a esta Secretaría el despacho de los siguientes asuntos en materia urbana:

a) Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.

b) Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional.

c) Promover el desarrollo de la comunidad; y

d) Formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

Asimismo las siguientes funciones que eran competencia de la antes Secretaría de la Presidencia, a la cual la Ley General de Asentamientos Humanos encargaba de; coordinar la elaboración, ejecución y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; promover la presentación de proposiciones, - captar información, realizar investigaciones y recibir opiniones en materia urbana de otras instituciones públicas o privadas, asesorar a los Municipios y Entidades Federativas en la elaboración de sus Planes de Desarrollo Urbano: y someter a la consideración del Presidente de la República, - los decretos declaratorios de zonas conurbadas.

El artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional que posteriormente se convertiría en la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en 1977. Es el antecedente de la actual Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (integrada por el decreto publicado el 28 de junio de 1976).

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), son los canales para el desarrollo regionales en los Estados, tienen como miembros, a los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal que actúan con dichos Estados; los designados por el gobierno de la entidad que considere convenientes; por los ayuntamientos que deseen participar; y, por las personas representantes de los sectores activos de la población que inviten los gobernadores, solicitándose la colaboración de éstos, para que funjan presidiendo los Comités, que coordinarán los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto (con las actuales reformas, el de la SAHOP).

El Estado también participa respecto a la edificación de viviendas. Para poder dar una participación más adecuada, trataremos de exponerlo en tres formas distintas:

La primera, el Estado invierte sus propios fondos y, al menos idealmente, no es lucrativa ya que el dinero mediante el cual han sido construidos conjuntos tales como los multifamiliares Alemán y Juárez, la Unidad Modelo o la Independencia, así como el Conjunto Santa Fé, provenía tanto de las recaudaciones fiscales como de los ingresos que le dejan las empresas descentralizadas o de participación

estatal, así como los préstamos concertados con capitales extranjeros, es decir, con los fondos del Estado.

La segunda forma, se caracteriza porque aquí el Estado emprende una serie de iniciativas que son casi llevadas en su casi totalidad, con fondos de la iniciativa privada.

La tercera forma, se distingue en que en ésta el apoyo oficial alcanza su apariencia más abierta. Se reconocen dos variantes básicas; el apoyo estatal que se realiza por medio de exenciones de pagos de impuestos como los subsidios que tienen por objeto garantizarles a los inversionistas las tasas de ganancia necesarias.

Puede observarse que en la solución del problema habitacional intervienen tanto el sector público como el privado. El sector público, a través de las Secretarías de Estado, y el sector privado a través de su sistema crediticio bancario, cuyo fundamento se encuentra garantizado a través de créditos hipotecarios.

Las dependencias gubernamentales ante el problema de la vivienda.- La S.R.A. (antes Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) constituye la primera instancia en el-

proceso de legislación de las tierras ejidales y comunales- que han sido absorbidas por las áreas urbanas. El INDECO - (Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular), tiene como objetivo esencial promover la regularización de la tierra y la construcción de viviendas- baratas. La institución está participando en un ataque ma- sivo contra los asentamientos espontáneos, zonas marginadas y asentamientos de "parascaidistas", y toda forma de miseria con el objeto de mejorar sus condiciones de vivienda.

La Comisión Federal de Electricidad tolera en los asen tamientos espontáneos la toma de electricidad ilegal y esto es considerado por los funcionarios como parte de un arre - glo inevitable. En muchos casos no interviene, o bien, no- les hace llegar a los pobres de la ciudad las cuentas men - suales, al menos durante cierto período .

Departamento del Distrito Federal.- La política del - D.D.F. hacia los asentamientos irregulares ha variado des - de la indulgencia pasando por la indiferencia, hasta llegar a la hostilidad, pero sobre todo ha sido utilizada como ar- ma política para controlar a los asentamientos.

C) Medidas que se han tomado

A continuación enumeraremos algunas medidas que se han tomado y otras que deberían tomarse para tratar de remediar el problema de la vivienda:

1) Lograr un desarrollo mejor, compartido entre las -- clases sociales del país, atendiendo prioritariamente a los grupos más necesitados.

2) Impulsar el desarrollo con un énfasis básico en la generación de empleos y el aprovechamiento de los recursos nacionales: subrayando la importancia de garantizar para todos los mexicanos un nivel adecuado de bienestar, que incluye una alimentación, una salud y seguridad social adecuadas, una educación progresista y una morada cómoda e higiénica.

En función a las medidas aountadas, se ha dado un impulso a la realización de viviendas en el país. En efecto, de una manera u otra participan en programas diversos de habitación, el D.D.F., INFONAVIT, ISSSTE, IMSS, asimismo otras dependencias gubernamentales, empresas descentralizadas y de participación estatal como PEMEX y la Compañía Federal -

de Electricidad, Bancos. A estas tareas se aunan esfuerzos aislados de diversas empresas particulares y de gobiernos estatales, fideicomiso en el Banco de México que estimula la canalización de recursos hacia la habitación de interés social.

Podemos afirmar que durante algún tiempo, los esfuerzos en materia de vivienda fueron considerados como un gasto aislado de carácter eminentemente social, sin repercusiones claras y directas sobre el desarrollo económico. Este enfoque fué modificado un poco por la actual administración, quien concede a la vivienda "un trascendente papel dentro del marco de la política, económica y social" (19).

3) Rehabilitar las viviendas que tengan elementos aprovechables, o incorporarles algunos servicios de los que carecen, en lugar de demolerlos pueden erigirse habitaciones completamente nuevas.

Dada la magnitud del déficit y la limitación de recur-

(19) Citado por el Licenciado Jesús Silva Herzog en el Boletín Informativo No. 23 del I.N.F.O.N.A.V.I.T. México - 1974.

sos en nuestro país, ésto puede ser más recomendable. Esta medida se justifica en ocasiones, cuando las construcciones nuevas generalmente van a un ritmo más lento que el crecimiento demográfico, y se hace necesario prolongar lo más posible la vida útil de los inmuebles ya existentes.

4) Otra medida podría ser la de seguir una política de préstamos para terminación de obras en las colonias proletarias a largo plazo y con intereses subsidiarios, y la introducción de servicios públicos en las zonas de jacales. Se aliviaría en gran parte la penuria de la gente aunque solo se llevara a cabo una política de saneamiento, de lotificación e introducción de agua, alcantarillado y electricidad.

5) En las zonas de tugurios es indispensable la demolición de muchas viviendas y el reacomodo de las familias en las nuevas habitaciones de interés social, dentro de las mismas zonas.

6) Ayudar a rehabilitar las zonas decadentes mediante la concesión de préstamos para modernización por montos pequeños y plazos reducidos. En las zonas rurales, la política podría ser similar a la que mencionamos para las zonas de jacales, naturalmente que mucho más completa, y con las-

viviendas necesarias,

7) Préstamos a bajo interés, garantías para préstamos y subsidios para construcción de viviendas y mejoramiento del inventario de vivienda actual.

8) Concentración de la asistencia del gobierno en el suministro de recursos y servicios que los hogares no pueden proporcionarse a sí mismos.

9) Terrenos dotados de servicios y proporcionados total o parcialmente como subsidios.

10) Programas e instrumentos que ayuden activamente a las personas a proporcionarse viviendas de mejor calidad individual o colectivamente.

11) Elaboración de programas para regularizar la tenencia y fomentar adecuadamente las subdivisiones populares, con los servicios necesarios y a precios al alcance de las personas de ingresos bajos.

12) Simplicación de los procedimientos para la adquisición de solares, la financiación a corto y largo plazo,-

los permisos y códigos de construcción y la zonificación. -

13) Suministro de infraestructura, subvencionada parcial o totalmente, juntamente con las edificaciones hechas por los propios pobladores.

14) Incentivos para el uso imaginativo de materiales locales, mediante proyectos de demostración y construcción de prototipos adecuados a las condiciones locales.

15) Debe reunirse y actualizarse constantemente la información sobre las posibilidades, las características, la tenencia y la utilización de la tierra, así como sobre la legislación pertinente, de modo que el gobierno sea conocedor de la asignación del uso del suelo y de las medidas de control más beneficiosas. Ello entraña:

a) El establecimiento de un sistema de información para el gobierno y que sea accesible al público,

b) Estudios topográficos y catastrales y evaluación de las posibilidades y uso corriente de la tierra y evaluación periódica de la utilización del suelo, y

c) Desarrollo de métodos para evaluar las repercusiones económicas, sociales y ambientales de los proyectos pro

puestos en una forma útil para el público.

16) Participación Popular. La participación popular es la incorporación dinámica del pueblo a la vida económica, social y política, que aseguraría que el beneficiario fuese - en decisiones colectivas, un participante efectivo con respecto al bien común. La base de la participación popular es la incorporación de la población a la producción, el consumo y la distribución de los bienes.

17) Fortalecer la autoconstrucción de viviendas mediante asesoría técnica, programas de apoyo y la adecuación de instrumentos y normas.

CAPITULO IV

Posibles Soluciones al Problema

El panorama del problema habitacional de la ciudad de México no permite observar soluciones posibles a corto, mediano ni largo plazo. El fondo del problema no es sólo la dimensión del mismo, pues sus raíces son más profundas y hablan de una cierta desigualdad social del país, de aumento de desempleo, de salario insuficiente para satisfacer las necesidades elementales, de falta de servicios sociales a la mayoría de la población, de un mayor enriquecimiento de la burguesía.

El crecimiento desorbitado e incontrolable de la ciudad nos habla de la imposibilidad de una utilización racional de los recursos encaminados a satisfacer las necesidades populares y de una política estatal que no solo es insuficiente sino que al buscar el beneficio del gran capital fomenta en mayor medida la especulación y el fraude, y a los habitantes de la ciudad sólo nos van dejando un cúmulo de problemas insolubles.

A continuación proponemos algunas posibles soluciones-

al problema, y tal vez a un largo pero muy largo plazo lo -
gre darse un poco de alivio a ésta necesidad básica que es-
la vivienda.

En primer lugar tenemos la " solución de mercado" o -
sea, la construcción de casas por parte del sector privado-
para ser vendidas o rentadas a los necesitados ___evidente-
mente a precios razonables y estableciendo requisitos míni-
mos de inversión a las empresas___.

2.- Métodos de esfuerzo propio y cooperativismo, con -
mayor o menor subvención;

3.- Ampliación de recursos financieros (compañía de se-
guros hipotecarios).

4.- Subvención estatal.

Las soluciones 1, 2 y 3 funcionan para un nivel de in-
gresos medios, no para un grupo verdaderamente popular; para
lo cual sólo hay dos soluciones:

a) Subvención más reforma fiscal

b) nacionalización de la vivienda

La nacionalización de la vivienda resultaría ser simplemente la canalización directa de todas las rentas hacia la solución del problema habitacional;

5.- Establecer en toda la República programas de suministro de servicios básicos, como son: agua, electricidad, caminos de acceso, drenaje y mejoramiento de viviendas, establecimiento de servicios comunales, escuelas, almacenes, transportes, centros de diversión, centros sanitarios, lugares públicos, planificación básica, determinación de normas mínimas de vivienda, y la solución de los problemas de la tierra y su tenencia;

6.- Tratar de moderar la migración, mejorando el equilibrio urbano - rural, creando un centro de desarrollo regional, determinar reservas territoriales, e impulsar la investigación de métodos administrativos y de inversión en materia urbana.

7.- Es deseable que los órganos del Estado estén actualizados, para formular las adecuadas políticas en materia de vivienda.

8.- Que se capacite a los habitantes de los tugurios para su plena integración a la vida moderna.

9.- Implementación de medidas de desarrollo económico, para mejorar la economía urbana, y

10.- Fijar los precios de venta de los terrenos (voluntaria o forzosa), de acuerdo al valor imponible de la propiedad, para frenar la especulación y los abusos y aumentar la recaudación por concepto de impuestos inmobiliarios, (ingresos que deberán invertirse en soluciones urbanas),

11.- La utilización de crédito exterior debe verse con muchas precauciones, pues éstos pueden provocar la inflación, por lo que es más aconsejable la redistribución de los fondos públicos, sobre todo los destinados a viviendas para grupos de altos ingresos trasladándolos a programas de vivienda para niveles de población de medianos y bajos ingresos.

12.- Entre los habitantes de las zonas marginadas, establecer programas de financiamiento, crear fondos especiales, promover el ahorro entre sus habitantes, auspiciar la formación de cooperativas, ya que poseyendo terrenos, es

muy necesario que los habitantes de los asentamientos no controlados tengan acceso a créditos para la construcción y mejoramiento de sus viviendas.

13.- Que las autoridades proporcionen asesoría técnica a los habitantes de tugurios, para que construyan por sí mismos (de hecho lo hacen, pero no siempre de la mejor manera):

14.- Tratar de que los códigos y reglamentos de construcción se adapten a las condiciones dinámicas de los asentamientos, al igual que las medidas referentes a la prestación de servicios.

15.- Aunque se considera recomendable el uso de los elementos prefabricados, debe incrementarse también el de los materiales locales;

16.- Es fundamental el establecimiento de una red de centros nacionales y regionales de investigación, y el intercambio expedito de información sobre normas y procesos de construcción:

17.- Organizar a los habitantes de los asentamientos-

para resolver sus problemas y tomar las decisiones pertinentes en concierto con los organismos públicos:

18.- Los asentamientos son un mercado de consumo de bienes y servicios, y una fuente de mano de obra, por lo que deben utilizarse éstos;

19.- Ya que los habitantes de estos asentamientos aportan ingresos en impuestos, el centro urbano debe reintegrárselos en la aportación de mayores servicios;

20.- Formar profesionales especializados en planificación, estos trabajadores sociales deben entrar en contacto con los habitantes de los asentamientos antes del inicio de cualquier programa;

21.- Se recomienda el establecimiento de centros de recepción de migrantes, para adaptarlos al medio urbano capacitándolos para que se basten a sí mismos.

Es obvio pensar que todas estas posibles soluciones tienen sus pros y sus contras, pero programándolas lo mejor posible, servirían.

CONCLUSIONES

La crisis mundial de la vivienda se atribuye a dos clases de factores:

A) Al gran contraste que existe entre las esperanzas y las aspiraciones de las poblaciones que viven actualmente en barriadas y tugurios y el hecho de que las condiciones de alojamiento de millones de familias en vez de mejorar, se han empeorado:

B) La desproporción cada vez mayor entre los recursos de las familias obreras de la mayoría de los países y el costo de la construcción cuando se encarga a contratistas.

Por lo que respecta a nuestro país, puede apreciarse que la política de vivienda del Estado fué realmente insignificante durante el período comprendido entre 1920 - 1970. Esto se explica primero, por el proceso de consolidación de sistema político que vivió el país (1920 - 1940). Segundo, por la política de crecimiento económico acelerado que desarrolló el Estado entre 1940 - 1963; y tercero, por los efectos del desarrollo estabilizador (1963 - 1970).

En estas tres etapas del desarrollo histórico de nuestro país, las políticas habitacionales realmente no tuvieron un papel importante dentro del plan general de desarrollo del país.

Como señalamos en capítulos anteriores, las causas fundamentales del problema son:

El bajo nivel de ingresos (del 42 % al 58.38 % de la población)

+

Industria de la construcción y medios financieros para un 11.32 % de la población

+

Crecimiento demográfico

+

Escasa tecnificación

+

Escasez de capital



Antigüedad del problema

= . Déficit de vivienda

El tamaño de la ciudad de México, es insuficiente para albergar a una población que crece día a día, en forma natural, o bien a consecuencia de las migraciones rurales constantes. Podríamos decir que las migraciones rurales acaecidas en nuestro país, obedecen primordialmente a un estancamiento reinante en nuestro campo y que estas gentes gravitan alrededor del excedente monetario generado por las capas altas y medias, ocupándose generalmente en actividades de baja calificación.

Se hace necesario el descongestionamiento de la ciudad capital de México, con el traslado de algunos organismos oficiales y Secretarías de Estado, a otras entidades federativas. Todo dentro de un programa de desconcentración que además de descongestionar la capital y evitar el congestionamiento de otras, como Guadalajara y Monterrey, busque-

el desarrollo equilibrado del país, ofreciendo empleos en - lugares determinados a fin de arraigar a los profesionistas - y no emigren.

Es competencia de la SAHOP, llevar a cabo la regeneración de los cinturones de miseria que aquejan a las grandes - ciudades del país.

La regularización de los asentamientos humanos que ocupan terrenos ejidales o comunales, beneficia a los gobiernos estatales y municipales, porque les brinda la oportunidad de captar recursos por la vía del impuesto predial, al incorporarse las áreas regularizadas a los fondos legales de las - ciudades, generando con ello, ingresos para poder satisfacer las demandas de servicios públicos y equipamiento urbano.

Las normas civiles y penales garantizadoras de la propiedad pública y privada, a las que automáticamente lesionan las invasiones, los fraccionamientos clandestinos, la especulación con predios ejidales y la consecuente aparición de - zonas y colonias populares urbanas y ciudades perdidas, no - pueden ser aplicadas integralmente y hasta sus últimas consecuencias, porque engendrarían problemas políticos de efectos quizás más graves que la irregularidad que se trata de reme-

dar y, sobre todo, porque dicha aplicación entrañaría una despiadada falta de humanitarismo, ultrajante de la dignidad humana, antagónica a los más elementales principios de solidaridad social y reoignante a la conciencia nacional y ciudadana.

La invasión es un medio de lucha que si bien no tiene cabida en el ámbito legal, considero que es una forma de pelear, y por ende una forma de demostrar que aún existen injusticias en nuestro país.

Hemos visto a través del desarrollo de nuestro tema - que el problema de la vivienda es de trascendental magnitud, ya que éste se encuentra íntegramente ligado con el nivel de producción o desarrollo del país, con la distribución del ingreso, con la asignación de los recursos financieros, con el crecimiento demográfico y con el papel que cumple el Estado.

Las transformaciones económicas experimentadas, se han dado con el juego de las fuerzas sociales que han impuesto al Estado los lineamientos a seguir en las políticas de vivienda popular; el gobierno enfrenta por un lado las reivindicaciones de los grandes sindicatos obreros en-

materia de vivienda y por otro lado la presión de los sectores empresariales para que los recursos de los programas gubernamentales no lesionen sus intereses.

El Estado Mexicano ha estimado indispensable su intervención en el mercado de la vivienda y la solución ha sido manifestada esencialmente como de tipo financiero y administrativo.

Sin embargo, el verdadero drama del problema de la vivienda persiste, ya que alrededor del 65 % de las familias mexicanas se encuentran imposibilitadas de acudir al mercado privado de viviendas: y también al público, dados sus bajos niveles de ingreso familiar que no llega muchas veces ni alcanzar el salario mínimo exigido prácticamente por todos los organismos de viviendas.

La oferta de la vivienda en México con relación a los agentes que intervienen en su proceso de circulación, se puede decir que la acción de la banca privada (que se nacionalizó a partir del 1o. de septiembre de 1982), se iba concentrando cada vez más a la obtención de los niveles de ingreso más altos de la población y las viviendas que financiaba estaban dirigidas más o menos al 15 % de las fami

lias de mayores recursos.

Como consecuencia de la forma en que actúan los agentes privados y públicos sobre todo en la circulación de la vivienda, la mayoría de la población constituida por el sector popular, se ve obligado a autoconstruir sus viviendas con grandes limitaciones y muy reducidos estándares habitacionales, como lo muestra el censo general de población y vivienda de 1980 y cuyo sector es precisamente el que vive en las llamadas "colonias populares", "ciudades perdidas", y "vecindades", siendo las primeras en donde se producen en mayor medida sus viviendas.

El planteamiento de esta conclusión nos permite observar que el problema de la vivienda no se reduce exclusivamente a falta de ella, sino que el agravamiento de la penuria de la vivienda es consecuencia viva de nuestro sistema capitalista, pues se han olvidado de la sociedad marginada, de los no asalariados, de los sujetos más desvalidos que carecen de capacidad económica para satisfacer sus necesidades, y con mayor razón, la imposibilidad de adquirir una vivienda digna y decorosa.

B I B L I O G R A F I A

LIBROS

- ANDERSON, Nels
Sociología de la Comunidad Urbana Editorial Fondo de
Cultura Económica México 1975.
- ARREOLA, Gerardo
Las Ciudades Perdidas Editorial Fondo de Cultura Eco-
nómica México, 1974.
- CASTAÑON ROMANO, Ignacio Manuel
Algunas Consideraciones al Problema de la Vivienda -
Editorial Siglo XXI México, 1982
- CASTELLS, Manuel
Problemas de Investigación en Sociología Urbana Edi-
torial Siglo XXI México 1980
- CERVANTES OJEDA, Miguel
Irregularidad de la Tenencia de la Tierra, dentro de-
las Zonas Urbanas y Suburbanas de México Copias en -
mimeógrafo México, 1977
- ENCICLOPEDIA ESTUDIANTIL 16 TOMOS Editorial Publex Mé-
xico 1961 Tomos: II Vol. XVII, Vol. XIX; T. III -
Vol. XXI.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO AMERICANA To-
mo LXIX Editorial Espasa Calpe Madrid 1966.
- FERNANDEZ DE LA VEGA, Juan
Ensayo Sobre las Aglomeraciones Urbanas en los Estados
Unidos Mexicanos y Descuento Bancario a la Vivienda -
Sin editorial México 1969

ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO

Impresa en los Talleres de Complejo Editorial Mexicano
México 1976.

BOLETIN DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID

marzo-abril 1964 Madrid, España Posible Fórmula para
la Cuestión Vivienda por José Vázquez Richart.

CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA

Editorial Intercambio de Ideas y Métodos mayo 1978 -
México Colonias de Invasión, el Problema y la Oportu-
nidad por Ciriaco Enriquez.

COMERCIO EXTERIOR

Vol. XVI No. 11 noviembre de 1966 La Urbanización-
y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por Luis
Unikel.

COMERCIO EXTERIOR

Vol. XXII No. 5 mayo 1982 México El Problema Habi-
tacional y el INFONAVIT para los Trabajadores por Je-
sús Silva Herzog.

INFONAVIT

No. 23 1974 México El Infonavit: Un Sistema de Vi-
vienda para los Trabajadores Mexicanos Boletín Infor-
mativo.

INVESTIGACION ECONOMICA

No. 19 mayo 1968 México El Problema de la Vivienda
en México por Fernando Cermona.

ORGANO OFICIAL DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y P. SOCIAL

Tomo XXVI No. 94 noviembre 1975 México Medidas -
Practicadas para Resolver el Problema de la Habitación
Barata para las Clases Populares por Gabriel Bonilla M.

PROBLEMAS DEL DESARROLLO

AÑO IX No. 34 mayo-julio 1978 México La Vivienda

GARCIA-PELAYO Y GROSS, Ramón
Pequeño Larousse Ilustrado Editorial Larousse México
1978.

GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha
El Problema de la Vivienda en México Mimeógrafo Méxi-
co 1976.

GODINEZ VALENCIA, José V.
La Política Oficial de Vivienda. Análisis Sociopolíti-
co Editado por Revista de Estudios Sociopolíticos Mé-
xico, 1980.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
Editorial Porrúa México 1976.

MONTAÑO, Jorge
Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontá-
neos: Poder y Política 4a. edición Editorial Siglo -
XXI México 1980.

PUENTE LEYVA, Jesús
El Perfil de México en 1980 3 Volúmenes Vol. II El
Problema Habitacional Instituto de Investigaciones So-
ciales UNAM 3a. edición México 1978.

VARIOS (Silva Herzog, González Avelar, Cortiñas Peláez -
etc.)
Asentamientos Urbanos, Urbanismo y Vivienda Editorial
Porrúa México, 1977.

REVISTAS

ARCHIVO DE FONDO

No. 15 Revista Editada por el Fondo de Cultura Econó-
mica México 1974 El Problema de la Vivienda en Mé-
xico por Luis Manuel Trejo.

en la Zona Metropolitana: ¿Soluciones Posibles? por Josefina Morales y La Ideología del Gobierno Mexicano en Materia de Asentamientos Humanos por María Teresa Gutiérrez Haces.

PUNTO CRITICO

AÑO II No. 22 noviembre 1978 México El Problema - de la Vivienda.

REVISTA DE LA ASOCIACION

Escuela de Derecho Año VI Nos. 11-12 julio 1982 - Quito, Ecuador El Problema de la Vivienda por Nilo O. Narváez D.

REVISTA DEL CONSUMIDOR

NO. 42 y No. 46 1980 Editada por el Instituto Nacional del Consumidor México.

REVISTA DEL TRABAJO

Tomo V Nos. 157 y 158 feb-marzo 1981 México Programas de Ayuda a la Construcción de Viviendas Familiares por Crane y Mc. Coee.

VIVIENDA

Vol. III No. 4 julio-agosto 1978 México Los Asentamientos Espontáneos ¿Una Solución o un Problema? por Jhon Jairo Betancur R.

VIVIENDA

Vol. IV No. 1 enero-febrero 1979 México La Experiencia Mexicana en Materia de Asentamientos Humanos - por Gregorio Valner Onjas.

VIVIENDA

Vol. IV No. 2 mar-abril 1979 144-153 Autoconstrucción Espontánea ¿Solución o Problema? por Priscilla Conn Oilly.

PERIODICCS

Periódico EL HERALDO

25 de mayo de 1975 México, D. F. Nos agobia el Problema de la Vivienda por Enrique Aranda Pedroza.

PERIODICO EL SOL DE MEXICO

miércoles 27 de octubre de 1982 edición de mediodía - Fijará Rentas al Gobierno por Angel Trejo .

PERIODICO EXCELSIOR

29 de marzo de 1974 México Urgen Viviendas para las Clases Populares por Guillermo Hewett.

PERIODICO EXCELSIOR

30 de mayo de 1980 México Los Cinturones de Miseria de la Ciudad por Jaime Castrejón.

PERIODICO LA PRENSA

viernes 9 de julio de 1982 México Es una Utopía el Derecho a la Vivienda por Alfredo Morales.