

Reg. No. 501



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA : UN ANALISIS JURIDICO DE SUS FUNDAMENTOS Y CONTENIDO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
KATHRYN IRENE STEPHENS NAILL

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE-1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

<u>INTRODUCCION</u>	<u>LA SITUACION HABITACIONAL EN MEXICO</u>	<u>PAGINA</u>
		1-10
<u>CAPITULO UNO</u>	<u>DESCRIPCION DE LA LEY FEDERAL DE -- VIVIENDA</u>	
1.	Contenido de la Ley	11-16
2.	Modificaciones a la Ley	17-18
3.	Resumen	19
<u>CAPITULO DOS</u>	<u>FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA LEY</u>	
1.	Fundamentos ejecutivos	
	A. El Plan Nacional de Desarrollo	20-22
	B. El Programa Nacional de Vivienda	22-23
2.	Fundamentos legislativos	
	A. La Constitución	24-25
	B. La Ley General de Asentamientos Humanos	25-30
	C. La Ley General de Bienes Nacionales	30-33
	D. La Ley de Reforma Agraria	33-35
3.	Resumen	36-39
<u>CAPITULO TRES</u>	<u>ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA LEY</u>	
1.	Evolución de las instituciones de vivienda	
	A. 1925 - 1963	40-47
	B. 1963 - 1972	48-54
	C. 1972 - 1983	55-61

	<u>PAGINA</u>
2. Instituciones en la actualidad	62-74
3. Resumen	75-79

CAPITULO CUATRO

ANALISIS DE LA LEY

1. Temas de análisis	
A. El suelo	80-85
B. El financiamiento	85-87
C. La autoconstrucción	88-97
D. La coordinación institucional	97-99
2. Observaciones generales	100-110
3. Resumen	111-115

CONCLUSIONES

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

116-119

Apéndice

120-144

Bibliografía

145-146

LISTADO DE CUADROS Y GRAFICAS

	<u>PAGINA</u>
CUADRO 1: Cuadro resumen de los fundamentos jurídicos de la Ley Federal de Vivienda	37
CUADRO 2: Promedio anual de acciones por organismo habitacional	41
CUADRO 3: Total de acciones por organismo habitacional	44
CUADRO 4: Programa Nacional de Vivienda: Metas para 1984	64
CUADRO 5: Inversión en materia habitacional 1983 y 1984	64
GRAFICA 1: Porcentaje de inversión pública por tipo de programa 1983	65
GRAFICA 2: Porcentaje de inversión pública por tipo de programa 1984	66
CUADRO 6: Programa Nacional de Vivienda: Metas por tipo de vivienda	67
CUADRO 7: Inversión por organismo 1983 y 1984	69
CUADRO 8: Programa Nacional de Vivienda: Metas por organismo	70
GRAFICA 3: Porcentaje de acciones e inversión por organismo habitacional 1983	71
GRAFICA 4: Porcentaje de acciones e inversión por organismo habitacional 1984	72
CUADRO 9: Programa Nacional de Vivienda: Demanda de materiales para 1984	74

INTRODUCCION.

LA SITUACION HABITACIONAL EN MEXICO.

El problema de la vivienda es uno de los más graves que enfrenta el país actualmente. Agudizado por la crisis económica, es una situación de compleja solución. Este problema frecuentemente se define en términos de déficit habitacional que puede ser cuantitativo o cualitativo según se refiere al número de viviendas a construir para satisfacer la demanda o a las condiciones de la vivienda existente. El déficit habitacional en México, de acuerdo a la estimación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que se basa en los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de 1980, es de 4 millones de habitaciones lo cual significa que, en términos cuantitativos, un 30% de la población tiene necesidad de vivienda.⁽¹⁾ Considerando el aspecto cualitativo, el porcentaje de la población con necesidad habitacional se aumenta.

El problema de la vivienda, sin embargo, no es simplemente un problema de déficit. Puede existir un alto índice de edificaciones desocupadas y aún haber una crisis habitacional. La esencia del problema está en el costo de la vivienda en relación a la capacidad de pago de la población. En los tiempos actuales de crisis económica, la presión inflacionaria ha resultado en que el poder adquisitivo de la población se disminuye a la vez que el precio de la vivienda se aumenta. La vivienda producida por el sector privado, entonces, y con frecuencia también la producida por el sector público, es incosteable para una mayoría de la población.

Los costos de producción de la vivienda en general se aumentan en forma constante. En los años 85, sin embargo, el aumento ha sido realmente acelerado. De acuerdo a un estudio de Martha Schteingart, por ejemplo,⁽²⁾ de 1974 a 1980 el índice del costo de la vivienda de interés social aumentó 32% más que el índice de

¹Notas de pie al final del capítulo.

aumento del salario. En 1983, el incremento de este índice con respecto al índice salarial fue 60%. Un reportaje del periódico Uno más Uno indica que en 1973 el costo de construcción para vivienda de interés social era de 600 pesos por metro cuadrado para una habitación de 36 metros más patio de servicio. En 1983 este costo se aumentó de 14 a 25 mil pesos por metro cuadrado, lo cual significa un incremento de entre 20 y 25 veces respecto a los años 1973-1974.⁽³⁾ En cuanto a la vivienda en condominio, el precio en 1981, 1982 y 1982 ha aumentado 60, 50 y 94%, respectivamente, en algunas áreas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).⁽⁴⁾ Este constante incremento en el precio de la vivienda ha hecho muy difícil la situación habitacional para muchas familias como se expresa en un estudio realizado por la Cámara de Diputados:

En materia de viviendas en venta, la inflación, el incremento en los costos de materiales y mano de obra, y el carácter actualmente especulativo del mercado inmobiliario han hecho difícil cuando no imposible, la adquisición de viviendas propias para las clases populares.⁽⁵⁾

El aumento en los costos de la construcción se ha reflejado en la elevación del precio de la vivienda de interés social. En el caso del Programa Financiero de Vivienda (PFV), por ejemplo, de 1980 a 1982, el salario exigido para ser sujeto de crédito pasó, en uno de los programas, de 4.9 a 6.2 veces el salario mínimo, y en otro, de 6.8 a 11.3 veces el salario mínimo. En 6 años, de 1973 a 1979, en el primero de estos programas el valor de la habitación se elevó 458% y en el segundo 556% mientras que el salario mínimo en el mismo período subió 231%.⁽⁶⁾

Estos aumentos se deben al incremento en los costos de construcción de vivienda de interés social. En referencia a los programas habitacionales del sector público, por ejemplo, Schteingart afirma que "se ha calculado que con un monto de dinero cinco veces mayor se construyó en 1983 el 28% de las viviendas que se -

producían 9 años antes; además esas viviendas tienen una superficie 20% menos que las anteriores." (7)

Los aumentos en precios han hecho cada vez más difícil para la población de bajos ingresos acudir a los programas habitacionales del sector público. Al respecto Schteingart expresa:

Es evidente que para tener acceso a los distintos cajones de vivienda se requirió de un ingreso cada vez más alto. Por lo tanto, cada vez pudo afirmarse menos que ese crédito se dirigió a familias de ingresos mínimos, bajos o medios. (8)

Los problemas de la dificultad de obtener préstamos de los organismos habitacionales del sector público y de los altos precios de la vivienda en el mercado inmobiliario han afectado a una mayoría de la población. Un reportaje del Uno más Uno estima lo siguiente:

Según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 62% de la población económicamente activa, es decir, -- cerca de 14 millones de personas, no tiene posibilidades de acceder a los programas habitacionales públicos o privados. (9)

Este 62% de la población, entonces, tiene que buscar formas alternativas para adquirir vivienda. Tradicionalmente la solución ha sido la autoconstrucción, frecuentemente con problemas de suelo y servicios, como expresa Schteingart:

Esta población no tiene, por tanto, otro camino que invadir o comprar ilegalmente terrenos ejidales o comunales, ubicados en tierras del Estado o en litigio, o convertirse en -- víctimas de fraccionadores ilegales y especuladores incrupulosos. En general estos pobladores han autoconstruido sus viviendas (en forma total o parcial) en condiciones de gran precariedad, y han conseguido en algunos casos, mediante un proceso de inversiones paulatinas, mejorar la calidad de las mismas y ampliar su superficie. A veces los desalojos los han llevado a enfrentarse con las autoridades para conseguir una nueva localización o la permanencia en el mismo sitio. -- La instalación de infraestructura de agua y drenaje, la nivelación de calles, etc., se ha logrado, en general, gracias a sus propios esfuerzos aportando mano de obra o realizando pagos, frecuentemente exagerados, en relación a lo que reciben. (10)

Normalmente, en el proceso de autoconstrucción la familia -- construye su casa en forma paulatina según tenga los ahorros suficientes. Como participa toda la familia y frecuentemente, -- también, amistades y parientes, se ahorra en mano de obra. El -- elemento que en realidad ha posibilitado el proceso de autoconstrucción es la existencia de suelo accesible a precios económi---cos, principalmente terrenos ejidales y comunales, aunque la venta ilegal de estos terrenos ha resultado en conflicto e irregularidad. Estas tierras se localizan principalmente en áreas peri--féricas en donde el precio del suelo es más económico. A partir -- de la falta de servicios de agua y drenaje, hay una carencia de -- servicio de transporte público en estas áreas, lo cual constituye un problema serio para las personas que tienen que recorrer largas distancias para trabajar.

El proceso de autoconstrucción también ha sido afectado por la situación inflacionaria por la cual atraviesa el país. De -- acuerdo a un estudio que realizó Schteingart en colonias populares de la Ciudad de México, los costos de autoconstrucción en los años 80 han aumentado substancialmente:

Con respecto a la evolución de los precios de la vivienda -- autoconstruida, los colonos han coincidido en que edificar -- un cuarto de tabique cuesta hoy aproximadamente unos 100,000 pesos, mientras que en 1978 esa misma construcción costaba -- alrededor de 9,000 y en 1980 unos 18,000 pesos. Así, con el comienzo de la inflación los precios se duplicaron en dos -- años y con su aceleración casi aumentaron seis veces en tres años.⁽¹¹⁾

Afirma, además, que los colonos entrevistados indicaron que ha -- habido un descenso en la autoconstrucción desde 1980, el cual se ha acelerado a partir de 1982, el resultado del aumento en el costo de los materiales y la disminución del poder adquisitivo por la situación salarial.⁽¹²⁾

Un efecto de la evolución del precio de la autoconstrucción ha sido un incremento en el arrendamiento de cuartos en colonias po-

pulares, principalmente en áreas periféricas. Ha habido un alza significativa en el importe del alquiler de cuartos arrendados como señala Schteingart:

Como consecuencia de las dificultades crecientes para auto--construir, el arrendamiento de cuartos está aumentando notablemente en muchas colonias. La escasez de oferta en relación a la demanda ha provocado también una alza enorme de los alquileres. Hemos podido comprobar que se está cobrando alrededor de 5,000 pesos mensuales por un cuarto de lámina, -- precio que parece relativamente más alto que el pago por viviendas de tipo medio.⁽¹³⁾

Una consecuencia de la tendencia actual del incremento del arrendamiento de viviendas en colonias populares es la intensificación del problema de hacinamiento el cual produce efectos serios en términos de la salubridad y bienestar de la familia. De hecho el número promedio de habitantes por vivienda en las áreas urbanas se ha incrementado en forma constante durante los últimos 40 años. En 1950, por ejemplo, en áreas urbanas, había una vivienda por cada 4.9 habitantes mientras que en 1960, el número promedio aumenta a 5.5, en 1970, a 5.8, y en 1980, a 6.2.⁽¹⁴⁾

La vivienda en arrendamiento es un problema también para la clase media. Ante la dificultad de comprar vivienda terminada a precio de mercado, muchas familias optan por arrendar una habitación. La demanda de vivienda en arrendamiento se ha incrementado en años recientes, particularmente en las áreas metropolitanas. -- El precio de la vivienda en arrendamiento, en el mismo tiempo, se ha acelerado. El estudio de la Cámara de Diputados dice al respecto:

Al agudizarse el déficit habitacional, la demanda de vivienda en arrendamiento se ha expandido al tiempo que la oferta, afectada por la parálisis en la construcción, se ha restringido hasta alcanzar tasas regresivas.⁽¹⁵⁾

El mismo documento afirma:

La inflación, aunada al déficit de referencia provocó sensibles aumentos en los arrendamientos, agudizando los problemas de los sectores mayoritarios, quienes han expresado sus protestas en diversos foros e instancias.⁽¹⁶⁾

El precio del alquiler en el Distrito Federal, en donde se estima que en 1980 el 57% de las viviendas eran de alquiler, ha subido de manera exorbitante en años recientes.⁽¹⁷⁾ El Instituto Nacional del Consumidor ha determinado, por ejemplo, que durante los últimos cuatro años los alquileres se han elevado en 500%.⁽¹⁸⁾ Este aumento tan impresionante en los alquileres está convirtiendo a la situación de arrendamiento en uno de los problemas urbanos más urgentes en la actualidad. Hay varios factores que en forma interrelacionada intensifican esta situación como el informe de la Cámara de Diputados indica:

La casi nula inversión del sector privado en vivienda de alquiler de bajo costo, el acelerado deterioro del acervo habitacional del inquilinato central, la conversión de inmuebles de alquiler al régimen de condominio, y el agotamiento de las reservas territoriales disponibles, junto con la determinación de poner un límite al crecimiento del área urbana de las zonas periféricas, son los principales factores que causarán, a corto y mediano plazo, una mayor exacerbación de la problemática inquilinaria.⁽¹⁹⁾

El gobierno frente a tan complicado problema actualmente se esfuerza por desarrollar programas habitacionales innovativos. Debido al aumento constante en el costo de la vivienda terminada, cuya producción mediante programas del sector público es ya incosteable para un gran sector de la población, el gobierno ha tenido que desarrollar programas novedosos, por ejemplo, para fomentar el proceso de autoconstrucción que tradicionalmente ha sido la solución habitacional accesible para una mayoría de la población. Desafortunadamente el financiamiento para estos programas aún ha sido escaso aunque parece que en la actualidad hay un esfuerzo en esta dirección. Schteingart dice al respecto:

Ante las dificultades crecientes para ofrecer vivienda terminada, no sólo a aquellos que recibían menos del salario mínimo, sino incluso a amplios sectores de asalariados de reducidos ingresos, se propusieron programas habitacionales que constituyeron una parte importante de las estrategias del Programa Nacional de Vivienda de 1979. En ellos (sobre -

- 7 -

todo los del Indeco y los del Fondo de Habitaciones Populares) se trató de orientar la acción pública en materia de autoconstrucción, mediante la oferta de tierra barata y apoyo financiero y técnico a los grupos de menores ingresos para que produjeran su vivienda. Al mismo tiempo se impulsó la organización de la población en cooperativas.⁽²⁰⁾

La vivienda, en resumen, es un problema multidimensional para cuya solución se requiere considerar varios factores interrelacionados. El estudio de la Cámara de Diputados describe muy bien el sentido de la situación habitacional:

El problema de la vivienda es complejo y demanda una respuesta integral. Complejo en razón de que su resolución debe atender a un sinnúmero de factores tales como: construcción, autoconstrucción y financiamiento de vivienda popular; regulación de la tenencia de la tierra; determinación de usos y destinos del suelo urbano; incremento y rentabilidad de inversiones en materia de construcción de vivienda urbana; fomento, por vía hacendaria, de acciones de vivienda; y, entre otros, regulación del mercado de arrendamientos.⁽²¹⁾

Es, sin duda, un problema difícil, pero el desarrollo de programas innovativos es un buen paso en el largo camino hacia su solución.

Este es el contexto en que nace la Ley Federal de Vivienda. El presente estudio tiene como propósito hacer un análisis de esta ley, considerando su efectividad en materia habitacional. Los objetivos específicos del estudio son tres:

- 1) Describir la Ley Federal de Vivienda;
- 2) Examinar su marco legal;
- 3) Analizar su efectividad para la solución de la problemática habitacional.

Mediante el desenvolvimiento de estos tres objetivos se pretende contestar las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es el contenido de la ley?
- 2) ¿Cuáles son los antecedentes jurídicos e institucionales de la ley?
- 3) ¿Es efectiva para la solución del problema de la vivienda? y ¿Cómo se podría aumentar su efectividad?

La estructura del análisis consiste en 3 partes que son paralelas a los objetivos planteados: Primero se hace una descripción breve del articulado de la ley; luego se consideran los fundamentos jurídicos y antecedentes institucionales de la misma; y posteriormente, se considera la efectividad de la ley en materia habitacional tomando en cuenta 4 temas de análisis que son el suelo, el financiamiento, la autoconstrucción, y la coordinación institucional. Estos temas fueron seleccionados por ser considerados fundamentales para el análisis de la problemática habitacional.

La metodología del análisis se basa en entrevistas realizadas con representantes de organismos públicos de vivienda, y de institutos y organizaciones que asesoran a grupos constituidos para llevar a cabo proyectos de vivienda.⁽²²⁾ La metodología también incluye el análisis jurídico de las respectivas leyes y reglamentos, la revisión de bibliografía referente a la evolución de los organismos habitacionales del sector público, y el estudio de la legislación en materia de vivienda aplicable en otros países, específicamente, la legislación vigente en Uruguay. Se seleccionó Uruguay para el análisis comparativo porque su legislación respecto a la vivienda tiene aspectos muy interesantes en términos jurídicos, y porque es un país de América Latina y, por lo tanto, proporciona una perspectiva complementaria a la experiencia legislativa de México en esta materia. La legislación de vivienda de otros países de América Latina seguramente tiene elementos significantes para este análisis. Ampliar el alcance del estudio será un objetivo a realizar en el futuro.

INTRODUCCION.

NOTAS DE PIE

- 1 Martha Schteingart, "El Sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", Comercio Exterior, Vol 34, Núm. 8 (México, agosto de 1984), p. 740
- 2 Martha Schteingart, "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", p. 742.
- 3 Uno más Uno, 18 de septiembre de 1984.
- 4 Atzacapotzalco, Tacuba, Guerrero, Santa María, Anáhuac, -- Tepito. Martha Schteingart, p. 748.
- 5 Informe de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, 1984, p. 6.
- 6 Martha Schteingart, p. 741.
- 7 Martha Schteingart, p. 745.
- 8 Martha Schteingart, p. 741.
- 9 Uno Más Uno 21 de septiembre de 1984.
- 10 Martha Schteingart, p. 748.
- 11 Martha Schteingart, p. 749
- 12 Martha Schteingart, p. 749.
- 13 Martha Schteingart, p. 749.
- 14 Documento preparado para el curso de vivienda en arrendamiento realizado en agosto de 1984 en el Colegio de Ingenieros, p. 1.
- 15 Informe de la Cámara de Diputados, p. 6
- 16 Informe de la Cámara de Diputados, p. 6
- 17 Martha Schteingart, p. 750..

- 18 Martha Schteingart p. 750
- 19 Informe de la Cámara de Diputados, p. 29
- 20 Martha Schteingart p. 742
- 21 Informe de la Cámara de Diputados, p. 7
22. Entrevistas relacionadas con funcionarios de las siguientes Instituciones y organizaciones:
- Comisión de Asentamientos Humanos, Cámara de Diputados -- de la Federación.
 - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 - Subsecretaría de Desarrollo Urbano.
 - Dirección de Suelo y Reservas Territoriales.
 - Subsecretaría de Vivienda.
 - Dirección General de Promoción y Apoyo de Programas de Vivienda de los Estados.
 - Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares.
 - Gerencia de Desarrollo Inmobiliario.
 - Gerencia de Desarrollo Social.
 - Gerencia de Operación.
 - Fideicomiso de Vivienda, Departamento del Distrito Federal.
 - Dirección General de Desarrollo Urbano del Estado de México.
 - Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.
 - Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.
 - Confederación Nacional de Movimientos Urbanos Populares.

CAPITULO UNO
DESCRIPCION DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA

La Ley Federal de Vivienda es la primera ley elaborada en materia de vivienda en el Derecho Mexicano. Esta ley, la cual entró en vigor el 7 de enero de 1984, fue creada para reglamentar el artículo 4, párrafo 4 de la Constitución que establece: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa." El artículo primero de la ley establece que es reglamentaria del artículo 4 de la Constitución, y establece como objetivo "regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa." En términos administrativos, la ley tiene la función de crear mecanismos para que los organismos de la Administración Pública Federal, en específico la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, pueda coordinar con los organismos estatales y municipales, y con las organizaciones de los sectores privado y social. En su totalidad la ley consiste en 65 artículos organizados en 8 capítulos. En seguida haremos una breve descripción de cada capítulo.

1. CONTENIDO DE LA LEY

El primer capítulo contiene las disposiciones generales. Establece, por ejemplo, las metas generales de la política nacional de vivienda las cuales incluyen: asegurar una oferta pública de suelo para vivienda de interés social para evitar la especulación; mejorar mecanismos de financiamiento para viviendas; promover sistemas de construcción que sean socialmente apropiados; promover la participación de grupos en el proceso de producción de vivienda; y apoyar la producción y distribución de materiales básicos para vivienda con el fin de abaratar su costo (art. 2). El artículo 6 establece los atributos de la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano los cuales incluyen: formular y conducir la política general de vivienda; intervenir en la formulación y presentación a la Secretaría de Programación y - -

Presupuesto de los proyectos de presupuestos anuales; coordinar el sistema nacional de vivienda y fomentar, en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, la constitución de -- organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario, para la producción y mejoramiento de vivienda.

En el segundo capítulo llamado "De la programación de las acciones públicas de vivienda" se establece en el artículo 7 que las acciones federales de vivienda se programarán a través del:

1. Programa Sectorial de Vivienda;
2. Los programas institucionales de entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones habitacionales; y
3. Los programas operativos de la SEDUE.

Estas acciones deben ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas de desarrollo urbano y de vivienda estatales y municipales. El Programa Sectorial de Vivienda deberá ser elaborado anualmente por la SEDUE, y deberá reglamentar el uso del suelo, la producción y distribución de materiales de construcción, y el fomento a la autoconstrucción y el apoyo a la vivienda de construcción progresiva. (art. 8 y 10)

El tercer capítulo "Del suelo para la vivienda" establece que la adquisición de tierra para la construcción de vivienda -- de interés social o para la constitución de reservas territoriales es de "utilidad pública e interés social." (art. 19) Establece requisitos para la asignación o enajenación de suelo de -- propiedad federal, los cuales incluyen, por ejemplo, que el ingreso máximo de la población beneficiada sea hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona de que se trate, y que se atienda preferentemente a los de más bajos ingresos. (art. 21) Los beneficiarios no deben, además, ser propietarios de otro -- bien inmueble. (art. 27) Otros requisitos para la adquisición de tierras son que se evalúe la disponibilidad de infraestructu-

ra, equipamiento y servicios públicos en los predios de que se trate, que los solicitantes cuenten con un programa financiero en el que se prevee la aplicación de los recursos, y que el aprovechamiento de los muebles sea congruente con el Programa Sectorial de Vivienda, el correspondiente programa estatal de vivienda, y el plan municipal de desarrollo urbano (art. 23 y 24)

La SEDUE, según el capítulo, fijará el precio máximo de venta de los lotes asignados para vivienda de interés social, y realizará un estudio nacional del requerimiento de tierra urbana para elaborar un catálogo de terrenos aptos para destinar a programas de vivienda. También establece que no se requerirá de intervención notarial para la asignación de tierras destinadas a estos programas. (art. 22 y 28)

El capítulo IV llamado "De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda" establece que esta actividad es de interés social por lo que el gobierno impulsará " bajo criterios de equidad social y productividad y con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos, a efecto de reducir sus costos y asegurar su abasto suficiente y oportuno." (art. 30) Las funciones de la SEDUE para apoyar esta actividad son: promover la explotación de bancos de materiales de construcción, localizados en bienes inmuebles de propiedad federal; otorgar estímulos a la industria; simplificar trámites y procedimientos para la expedición de permisos; y promover el establecimiento de unidades de producción y distribución prestando asesoría en la forma de proyectos arquitectónicos, especialistas de obra y orientación para obtener licencias. (art. 32)

El capítulo también establece funciones de apoyo de otros organismos del gobierno para la producción de materiales de

construcción. El Ejecutivo Federal, por ejemplo, promoverá la -- creación y mejoramiento de mecanismos de distribución, almacena-- miento, transformación, transporte y servicios de los materiales de construcción. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de banca y crédito apoyen financieramente a la producción de materiales de -- bajo costo. (art. 35 y 37) Las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y la de Energía, Minas e Industria Paraestatal vigilarán el otorgamiento de permisos. Las acciones públicas destina-- das a fomentar esta actividad, según el capítulo, atenderán pre-- ferentemente a las demandas de sociedades cooperativas y organi-- zaciones sociales y comunitarias, y a personas de escasos recur-- sos que autoconstruyen su vivienda.

El capítulo V "De las normas y tecnología para la vivienda"-- establece que las acciones que llevan a cabo las dependencias pú-- blicas para la producción y mejoramiento de vivienda se sujeten a determinadas normas de diseño y construcción. Estas normas deben considerar ciertos aspectos que incluyen: la calidad y tipo de -- materiales y sistemas de construcción; ecotécnicas e ingeniería - ambiental y sistemas de agua; componentes prefabricados; meca-- nismos para la producción masiva de vivienda; y fuentes alterna-- tivas de energías. (art. 40) Estas normas serán formuladas por - Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda en los cuales participarán dependencias de la Administración Pública Federal, - los estados y municipios y organizaciones de los sectores privado y social interesados en el desarrollo habitacional. Estas normas deberán propiciar la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda. (art. 41) La SECO-- FIN, según el capítulo, dictará las disposiciones necesarias para regular la transferencia de tecnología aplicable a vivienda. - -- (art. 42)

El capítulo VI, llamado "Del otorgamiento del crédito y - --

asignación de vivienda" faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las autoridades financieras y crediticias para expedir reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda construída o mejorada con recursos federales. (art. 45) Establece que a una persona solamente se le podrá otorgar créditos para una sola vivienda, (art. 46) y que el beneficiario solamente podrá transferir los derechos a la vivienda a otra persona que reúna los requisitos establecidos por el organismo público que otorgó el crédito, y que será necesario, en este caso, que dicho organismo dé su consentimiento por escrito. (art. 47)

El capítulo VII "De las sociedades cooperativas de vivienda" establece la definición de la cooperativa de vivienda y las reglas generales para su funcionamiento. Define a las cooperativas de vivienda como "aquellas que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios." (art. 49) También establece que otro tipo de cooperativas pueden crear unidades o secciones de vivienda que, aunque no pueden producir materiales de construcción, sí pueden realizar proyectos habitacionales. (art. 54)

Hay cuatro tipos de cooperativas de vivienda según lo establecido en el capítulo:

1. Para producir, adquirir o distribuir materiales de construcción;
2. Para producir o mejorar un solo proyecto habitacional;
3. Para realizar proyectos habitacionales en forma continua (en el caso de las cooperativas en que los socios se organizan para formar unidades de vivienda); y
4. Para administrar o prestar servicios en conjuntos habitacionales. (art. 50)

Estas cooperativas solamente pueden producir viviendas para sus propios socios aunque pueden prestar sus servicios, y vender materiales que produzcan a organismos públicos y a otras sociedades cooperativas. (art. 55) La Secretaría que está facultada para --

vigilar el cumplimiento de las normas establecidas en el capítulo es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (art. 56)

El capítulo VIII "De la coordinación con los estados y municipios y concertación con los sectores social y privado" establece reglas para la celebración de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y otros sectores de la sociedad con el fin de instrumentar el sistema nacional de vivienda y lo establecido en la ley. (art. 57) La SEDUE celebrará convenios con los estados y municipios y con las Cámaras de Industria y Comercio, y promoverá la participación de la comunidad. (art. 63) -- Gestionará la formación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda de composición tripartita (gobierno, sector privado y sector social) en cada estado para proponer procedimientos de lotificación de áreas urbanas, tecnologías y normas de diseño, medidas para la producción y distribución de materiales de construcción, y medidas para que el autoconstructor no sea considerado como patrón para los efectos de pago de cuotas y gravámenes. -- (art. 60 y 61) Los particulares inconformes con las resoluciones dictadas en fundamento a la ley podrán interponer. (art. 65) El capítulo también establece que los organismos de la Administración Pública Federal celebrará contratos con grupos y organizaciones para lograr la participación de la comunidad en la realización de los proyectos habitacionales. (art. 64)

2. MODIFICACIONES A LA LEY

Hubieron varias modificaciones a la ley antes de ser aprobada en su versión definitiva que valen la pena comentar. Comparando una de las iniciativas presentadas en la Cámara para discusión con la versión final se nota que hubieron cambios significativos. En el capítulo sobre materiales de construcción, por ejemplo, se establecía en el artículo 33 de la iniciativa la facultad del gobierno federal de "solicitar la expropiación de bienes con el fin de asegurar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas en interés social," y en el artículo 34, la facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de realizar "los estudios y acciones necesarios a fin de determinar el precio de los materiales básicos para la construcción de vivienda."

Estas facultades no aparecen en la versión final.

Otra modificación en este capítulo es en el artículo 30, el cual en la iniciativa decía: "Se declara de utilidad pública e interés social la producción y distribución de materiales básicos para la construcción." El artículo 30 de la versión final es menos fuerte en tono: "La producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda es de interés social."

También hubieron modificaciones en los capítulos de disposiciones generales, sociedades cooperativas, y en coordinación con otros organismos públicos. En el capítulo de disposiciones generales de la versión final, se establecen en el artículo 2 "los lineamientos generales de la política nacional de vivienda." En el mismo artículo de la versión inicial, se establecen los "instrumentos y apoyos a la vivienda" los cuales tienen una definición más ambigua y no están considerados dentro del marco de una política nacional de vivienda.

En el capítulo de sociedades cooperativas en la versión fi--

nal se agrega a las facultades de las cooperativas de vivienda -- la de "realizar operaciones, prestar sus servicios y enajenar -- los materiales que produzcan a los organismos públicos de vivienda y a otras sociedades cooperativas" de manera que, en la versión final, las cooperativas de vivienda tienen facultades más -- extensas.

El cambio en el capítulo sobre suelo es en el artículo 21, - frac. II. En la iniciativa, la fracción establece como requisito para la asignación o enajenación de suelo de propiedad federal que "el tamaño de los lotes será el que señalen las disposiciones legales de la localidad respectiva para la vivienda de interés -- social." En la versión final, sin embargo, no hay mención de las disposiciones locales. El artículo establece en forma ambigua -- que el tamaño de los lotes debe "corresponder a las normas de habitabilidad que al efecto se expidan."

3. RESUMEN

La Ley Federal de Vivienda fue creada para reglamentar el artículo 4, párrafo 4 de la Constitución que establece el derecho habitacional. La ley entró en vigor en enero de 1984, y es la primera ley elaborada en materia de vivienda en el derecho mexicano.

La ley consiste en 65 artículos organizados en 8 capítulos. Define al Sistema Nacional de Vivienda, el cual está previamente establecido en el Plan Nacional de Desarrollo como después veremos, y establece los lineamientos generales de la política nacional de vivienda para lograr la integración de dicho sistema. Establece las funciones que realizará la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como organismo encargado de administrar este sistema. Establece, también, los instrumentos para la coordinación de la SEDUE con organismos estatales y municipales y con organizaciones de los sectores privado y social.

Medidas establecidas en la ley como parte de la política nacional de vivienda incluyen la elaboración por la SEDUE de un catálogo de los terrenos federales aptos para destinar a programas de vivienda, y la realización por el mismo organismo, en colaboración con los gobiernos estatales y municipales, de un estudio a nivel nacional del requerimiento de suelo urbano; el apoyo a la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda con objeto de reducir sus costos y asegurar su abasto suficiente; el establecimiento, por primera vez en el derecho mexicano, de las cooperativas de vivienda para realizar proyectos habitacionales y de desarrollo de la comunidad; y la creación de los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda de estructura tripartita en que participan el gobierno (federal, estatal y municipal), y organizaciones del sector privado y del sector social.

CAPITULO DOS
FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA LEY

Los fundamentos jurídicos de la ley pueden ser clasificados en legislativos y ejecutivos. Los fundamentos ejecutivos se refieren a los planes y programas del ejecutivo en que se encuentran definidas las políticas generales del estado en materia de vivienda y son básicamente dos: el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Vivienda. Los fundamentos legislativos se refieren a la legislación en que se basa la ley para tener legitimidad jurídica y son los siguientes: los artículos 4 y 123 de la Constitución; la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley de Bienes Nacionales; y la Ley Federal de Reforma Agraria. (Ver Cuadro 1)

1. FUNDAMENTOS EJECUTIVOS

A. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece las metas de desarrollo para el periodo de 1983-1988 en varios ámbitos de la vida económica, política y social del país. Dentro del capítulo de política social define los objetivos de la política de vivienda, estableciendo las líneas generales de acción que el estado --llevará a cabo para lograr el cumplimiento de estos objetivos. La política de vivienda, dice el Plan, "contempla la creación del -- Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia." (pág. 255) Este Plan, entonces, fundamenta el contenido de la LFV la cual tiene por objeto, como ya se mencionó, definir y --reglamentar el Sistema Nacional de Vivienda.

Los objetivos de la política de vivienda se lograrán, dice -

el Plan, con el esfuerzo conjunto de sociedad y gobierno mediante la acción directa pública y la acción popular concertada. Estos objetivos, según establecidos en el Plan, son:

- Sustraer el suelo urbano de la especulación mediante la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de la oferta pública de tierra para vivienda de interés social;
- Impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción;
- Fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente;
- Replantear los sistemas de financiamiento para ampliar su cobertura social, buscando que se canalice un mayor volumen de recursos a los sectores más desprotegidos;
- Mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del Sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de sus recursos. (pág. 255)

Las líneas de acción establecidas en el Plan para el logro de estos objetivos son:

- Participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación.
- El reconocimiento y apoyo práctico y jurídico de las nuevas formas y modalidades que adopten a la vivienda rural, urbana y suburbana. La legitimización y apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones comunitarias de autogestión habitacional;
- Fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción, así como de la autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular. El auspicio a la construcción de vivienda para renta, haciéndola atractiva al inversionista, y controlando los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, para que éste sea más remunerador. Realización de acciones prioritarias y emergentes en materia de vivienda social;
- Reorientación de los sistemas financieros de la vivienda auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados, a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda en arrendamiento. Se apoyará el establecimiento de cajones

financieros preferentes, para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda. (pág. 255-256)

Este Plan, entonces, fundamenta el contenido de la LFV la cual tiene por objeto, como ya se mencionó, definir y reglamentar el Sistema Nacional de Vivienda, y determinar los mecanismos jurídicos para llevar a cabo los objetivos y líneas generales de acción establecidos para el Sector Vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo.

B. EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA

El segundo documento ejecutivo que fundamenta la Ley Federal de Vivienda es el Programa Nacional de Vivienda (PNV) también denominada Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda - (PRONADEVI) en la actual administración. El PRONADEVI está siendo elaborado actualmente por la SEDUE en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), y con la intervención del Banco de México, los órganos coordinadores de los principales organismos de vivienda, y el Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia.⁽¹⁾ Según la presentación del contenido del programa del Director General de Política de Vivienda de la SEDUE, los objetivos del PRONADEVI, los cuales se basan en las metas establecidas en el PND, son: sustraer el suelo urbano de la especulación; fomentar la autoconstrucción y el establecimiento de parques de materiales; desarrollar tecnologías de construcción que sean social y regionalmente adecuadas; y reformar y constituir nuevos sistemas y mecanismos de financiamiento que dan preferencia a la población de escasos recursos.⁽²⁾

El anterior Programa Nacional de Vivienda, elaborado por la SAHOP en 1979 y vigente hasta 1983, establece objetivos de la política nacional de vivienda, metas de programación y presupuesta-

ción a corto, mediano y largo plazos de los institutos y organismos públicos que se dedican a la producción y financiamiento de vivienda, lineamientos de estrategia para hacer congruente el PNV con los otros planes vigentes durante el sexenio (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y el Plan Nacional de Empleo), los programas operativos para el logro de los objetivos, y metas de distribución regional de las acciones habitacionales del sector público.

Los objetivos del anterior PNV son:

- Maximizar la generación de empleo en la rama de vivienda;
- Minimizar los costos y precios de producción, distribución y uso de la vivienda;
- Fomentar la participación social organizada en la planeación, producción, distribución y mantenimiento de la vivienda.

(PNV, 1979, p.61)

Señala también que el cumplimiento de estos propósitos debe ser "mediante tecnología adecuada de desarrollo progresivo que se ubique dentro de una estrategia conducente al desarrollo técnico del país." (PNV, p. 61)

El PRONADEVI, entonces, será el programa operacional para el Sistema Nacional de Vivienda establecido en la LPV, y fijará las metas de inversión pública y realización de acciones para los institutos de vivienda durante el actual sexenio.

2. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

A. LA CONSTITUCION

Los artículos constitucionales en que se fundamenta la Ley de Vivienda son el artículo 4 y el artículo 123. El artículo 4 de la Constitución, como ya se mencionó, establece el derecho a la habitación para toda la familia. El objetivo jurídico de la LFV es reglamentar esta disposición constitucional, estableciendo los instrumentos y apoyos necesarios para hacer operacional el derecho establecido.

El derecho a la habitación como derecho constitucional para toda la familia es de reciente creación: fue agregada el 7 de febrero de 1983 (fecha de publicación en el Diario Oficial). El propósito general de este artículo, el cual fue creado el 31 de diciembre de 1974, es la protección a la salud y a la familia. Establece, por ejemplo, que "el varón y la mujer son iguales ante la ley," y que "ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia." Establece, también, el derecho a la protección de la salud, el derecho a decidir de manera libre sobre el número de hijos, y el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. Al establecer el derecho a la vivienda dentro de este artículo, el legislador está ubicando este derecho dentro de la materia familiar.

El antecedente de este artículo es el artículo 123. En este artículo, el cual aparece en su versión original en la Constitución de 1917, se establece por primera vez el derecho constitucional a la habitación, ubicado en este caso, en materia laboral.

En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las cuales podrán cobrar rentas que no exceda-

rán del medio porcentual mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocuparán un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Debido a la dificultad de reglamentar este artículo para que surtiera efectos prácticos, se modificó en 1972 para establecer lo siguiente:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las viviendas antes mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías, y demás servicios necesarios a la comunidad. (Diario Oficial, 14 de febrero de 1972)

Mediante el artículo 123 creado en 1917, entonces, se establece la obligación de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores, y mediante la reforma a este artículo de 1972, se establece un mecanismo, el Fondo Nacional de Vivienda, para el cumplimiento de la obligación patronal. (Se considera en detalle el funcionamiento de este Fondo al analizar el marco institucional de la Ley Federal de Vivienda). Con la reforma de 1983, el concepto de derecho a la vivienda se amplía para abarcar tanto el aspecto laboral como el aspecto familiar.

B. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Otra legislación en la cual se fundamenta la Ley Federal de Vivienda es la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) pro--

mulgada originalmente el 26 de mayo de 1976, y modificada el 29-- de diciembre de 1981 y el 7 de febrero de 1984. Esta ley esta--- blece los programas a través de los cuales se lleva a cabo la or-- denación y regulación de los asentamientos humanos los cuales son: el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano que está a cargo de la SEDUE; los Programas Estatales de Desarrollo Urbano; los Progra-- mas de Ordenación de Zonas Conurbadas; y los Planes y Programas - Municipales. Establece, también, la forma de coordinación de los municipios, estados y el gobierno federal para llevar a cabo es-- tos programas.

Las disposiciones de la LGAM que se relacionan con la LFV -- son las referentes a la adquisición y uso del suelo. El artículo 49 establece:

Es de utilidad pública la adquisición de tierra para la - -- creación de reservas territoriales que satisfagan las nece-- sidades de suelo urbano para la fundación, conservación, me-- joramiento y crecimiento de los centros de población, así -- como para la vivienda y su equipamiento.

El artículo 50 determina que el gobierno federal establecerá un sistema nacional de suelo y reservas territoriales que tendrán por objeto:

1. Establecer una política integral de suelo urbano y re-- servas territoriales, mediante la programación de las - adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo - urbano y la vivienda;
2. Evitar la especulación en el mercado de inmuebles y - - captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, - para aplicarlas en beneficio de los habitantes de los - centros de población;
3. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas, mediante la oferta de la tierra que atienda, - - preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y
4. Asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos- usos y aprovechamiento que indiquen los planes o pro--- gramas de desarrollo urbano.

La Ley establece, también, que el sistema estará a cargo de la -- SEDUE la cual "convendrá con los gobiernos de las entidades fede-

rativas y los municipios, mediante los mecanismos de coordinación que prevee la Ley de Planeación para la operación administrativa del sistema." (La Ley de Planeación publicada en el D.O. el 5 de enero de 1983, establece las normas para la operación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En su capítulos 5 y 6 establece los mecanismos jurídicos mediante los cuales el gobierno federal puede convenir con los estados y municipios, llamado -coordinación, y con los particulares, llamado concertación e inducción).

Según el artículo 51 de la LGAH, la SEDUE celebrará acuerdos de coordinación para "la integración de la información sobre los inventarios, requerimientos y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda," y para "el establecimiento de normas para la adquisición, aprovechamiento y transmisión de suelo urbano y reservas territoriales." (frs. I y III) Deberá realizar, según el artículo 52, estudios a nivel nacional que toma en cuenta las necesidades presentes y del futuro próximo para determinar los requerimientos del suelo y reservas territoriales -- para el desarrollo urbano y la vivienda. Según el artículo 53, -- los gobiernos de los estados y municipios, así como las entidades de la Administración Pública Federal, formularán programas de requerimientos inmobiliarios para complementar los estudios por la SEDUE. En base a estos estudios, (art. 54) la SEDUE podrá promover a favor de los estados y municipios, "la transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal" y "la expropiación de tierras ejidales o comunales." Deberá, además, establecer los "instrumentos y mecanismos financieros para la adquisición, habilitación y dotación de suelo urbano."

La Ley fija normas, igual que en el caso de la LPV, para los programas de vivienda a ser realizados en predios provenientes -- del dominio federal (art. 57). También establece que, en el caso de hacer una declaratoria de reserva territorial, los estados y -- municipios tendrán un derecho de preferencia para adquirir los --

predios comprendidos por las declaratorias cuando sean puestos a la venta o son objetos de una transmisión de propiedad (art. 41).

La actual LGAH es el resultado, como ya se mencionó, de reformas y modificaciones. Estas reformas son significantes para el funcionamiento del sistema nacional de suelo. En la anterior ley por ejemplo, no solamente la SEDUE (anteriormente llamado SAHOP, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) tenía atribuciones para asignar tierra a los estados y municipios, sino también la Secretaría de Reforma Agraria (SRA). La anterior ley decía que los estados y municipios deberían acreditar sus necesidades de tierra federal, baldío, nacional, ejidal o comunal ante "las Secretarías de Asentamientos y Obras Públicas o de la Reforma Agraria." La actual ley fortalece el papel de la SEDUE en materia de suelo estableciendo que será la Secretaría encargada de la operación del sistema nacional de suelo mediante los convenios que lleva a cabo con los estados y municipios. Establece que le transmitirá terrenos a estados y municipios en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria pero no hay mención expresa de la SRA. Esta Secretaría queda facultada, entonces, a lo referente a la expropiación de tierras ejidales y comunales pero no para su asignación. La amplitud de facultades concedidas a la SEDUE por la LGAH se refleja en la LFV.

Otro cambio significativo es en cuanto al papel de los estados y municipios en la determinación de necesidades de suelo. En la anterior ley, los estudios de requerimientos locales de suelo estaban a cargo de la SAHOP. Parece que existe la intención del legislador de incrementar el papel de los estados y municipios en el proceso de asignación de suelo. Esta intención también se nota en la LFV en la creación de los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda para desarrollar programas de suelo y vivienda en los cuales participan organismos federales, estatales y municipales.

Otros cambios importantes son en cuanto a los requisitos ---

para la enajenación de terrenos provenientes del dominio federal y para la regularización de la tenencia de la tierra, y en cuanto a las sanciones para la indebida enajenación de los terrenos. De los requisitos para la enajenación de terrenos del dominio federal, por ejemplo, la anterior ley fijaba una tasa de interés de 4% anual, mientras que la actual no especifica una tasa, indicando simplemente que sea "la tasa de interés que para la vivienda de interés social fijen las autoridades competentes." La anterior ley establecía que las entidades privadas podían adquirir terrenos de entidades públicas para utilizar en programas de vivienda para beneficiarios de hasta seis veces el salario mínimo. La actual ley, sin embargo, establece que los beneficiarios deberán tener un ingreso de cuatro veces el salario mínimo. En cuanto al precio de los lotes, la anterior ley establecía que sería fijado "por las dependencias, instituciones u organismos de los gobiernos de los estados o municipios, o en su caso, por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas" mientras que la actual señala que se fijará "con base en dictamen valuatorio." Como ya se mencionó, atribuye a la SEDUE la facultad de fijar el precio máximo de venta de lotes asignados de propiedad federal. En cuanto al procedimiento para la regularización de la tenencia del suelo, la actual ley establece normas específicas para esta actividad (por ejemplo, que ninguna persona deba ser beneficiada por la regularización con más de un lote). Estas disposiciones fueron adicionadas a la anterior ley en la cual no había mención de la actividad de regularización de la tenencia del suelo.

Con respecto a las sanciones para el uso indebido de terrenos adquiridos por entidades privadas de la Federación, la anterior ley fijaba como sanción el pago de una suma igual a 10 veces el monto del lucro obtenido, y establecía que las entidades públicas enajenantes asumirían las correspondientes responsabilidades. En la actual ley esta sanción fue omitida excepto cuando --

entidades públicas enajenan terrenos a entidades privadas que -- construyan viviendas para adquirentes con ingresos superiores a 4 veces el salario mínimo en cuyo caso dichas entidades, dice la -- ley, "asumirán las correspondientes responsabilidades." La LFV -- fija una sanción, como ya se mencionó, de dos a doce años de pri-- sión y una multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario del-- Distrito Federal para los particulares y funcionarios públicos -- que violen los preceptos establecidos en la ley, además de la --- destitución de su cargo en el caso de los empleados públicos.

La LGAH, entonces, establece el sistema nacional de suelo -- fundamentando la declaración de reservas territoriales para la -- elaboración de programas de vivienda y facultando a la SEDUE para coordinar este sistema. Fija el procedimiento para la transfe--- rencia de terrenos de dominio federal a entidades públicas y pri-- vadas, y los requisitos de los beneficiarios de los programas de-- desarrollados en terrenos adquiridos de la Federación. Fundamenta-- las disposiciones para la asignación o enajenación del suelo de - propiedad federal establecidas en la LFV.

C. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

La Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) establece las re-- glas para la administración de bienes del dominio federal. La -- versión actual fue publicada en el D.O. el 8 de enero de 1982, y-- reformada el 7 de febrero de 1984. La versión de 1982 derogaba - la versión anterior del 30 de enero de 1969. Esta ley define a - los bienes de la Federación, clasificándolos en bienes de dominio público que son básicamente los de uso común y los que no sean -- normalmente sustituibles (art. 2), y los de dominio privado que-- son los demás bienes propiedad de la Federación que no sean de -- uso común o clasificados como públicos en el art. 2 (art. 3).

El artículo 3, fr. VIII determina que son bienes de dominio-- privado:

Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vía de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

El mismo artículo también clasifica como bienes inmuebles del dominio privado "aquellos que ya formen parte de su patrimonio (de la Federación) y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular."

La Ley también faculta a la SEDUE para emitir reglas en materia del suelo del dominio federal y administrar la enajenación y arrendamiento de terrenos federales. En cuanto a los organismos públicos dedicados a fraccionar o comercializar inmuebles, por ejemplo, el artículo 64 dispone:

La enajenación de inmuebles que realicen las entidades de la Administración Pública Federal, que tengan por objeto principal el fraccionamiento o comercialización de inmuebles y la de aquellos a que se refiere la fracción VIII del artículo 3 de esta Ley, se sujetarán a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La SEDUE debe, además, aprobar los programas de vivienda que se desarrollan en terrenos de dominio federal como indica el artículo 59:

La enajenación de los inmuebles a que se refiere el párrafo anterior (bienes inmuebles federales transmitidos a título gratuito u oneroso) así como a la que pretendan hacer las empresas y fideicomisos públicos con el fin de solucionar problemas de índole habitacional, urbano o de regularización de la tenencia de la tierra, sólo se autorizará mediante la aprobación previa, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de los programas de urbanización, lotificación y fraccionamiento o regularización, debiendo notificarse de inmediato a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de Programación y Presupuesto, las condiciones de autorización para los efectos procedentes.

La fracción VIII ya mencionada del artículo 3 además establece que la consideración de bienes inmuebles federales como bienes

inmuebles de dominio privado federal susceptible para ser destinados a solucionar problemas de habitación popular será previa -- declaración expresa que en cada caso haga la SEDUE.

La ley también hace referencia a los catálogos de inventa--- rios generales de los Bienes de la Nación, señalando la responsabilidad de la SEDUE para su elaboración:

Las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Energía, - Minas e Industria Paraestatal y de Desarrollo Urbano y Eco-- logía, en sus respectivos ámbitos de competencia tendrán a - su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e - inventarios generales de los Bienes de la Nación, a cuyo - - efecto compilarán, revisarán y determinarán las normas y - - procedimientos que las dependencias y entidades de la Admi-- nistración Pública Federal deberán llevar a cabo. (art. 93)

Este artículo y el artículo 3, fr. VIII son los fundamentos del - artículo 25 de la LFV que encarga a la SEDUE fijar mecanismos de información y clasificación de los bienes del dominio privado de la Federación, y elaborar un catálogo de terrenos aptos para des-- tinar a programas de vivienda.

Otras disposiciones de la LGEN significantes para el funcio-- namiento del Sistema Nacional de Vivienda son las referentes a la Comisión de Avalúo de Bienes, y a la intervención notarial en ca-- so de vivienda para personas de bajos ingresos. En cuanto a la - Comisión, la ley faculta para "valuar los inmuebles objeto de la - operación de adquisición, enajenación o permuta o de cualquier -- otra autorizada por la ley, cuando se requiera" (art. 63, fr. I). También faculta al SEDUE para "mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales y reunir, revisar y determinar las normas-- y procedimientos para realizarlo," (art. 8, fr. IX) aunque el -- Ejecutivo Federal "determinará en los reglamentos correspondien-- tes, la forma de integración y funcionamiento de la Comisión Ava-- lúo de Bienes Nacionales." (art. 63). (De hecho, esta Comi--- sión, aunque presidida por el gobierno federal, está integrada -- por representantes del sector público y privado). En cuanto a la intervención de Notario, la ley dice que no se requiere de dicha-

intervención tratándose de "Enajenaciones que realicen las entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de interés social." (art. 74, fr. III)

Esta ley, la cual fue reformada en enero de 1984 como ya se mencionó, no sufrió tantas modificaciones como la LGAH. Lo más significativo es la clasificación como bienes inmuebles del dominio privado de la Federación de los bienes federales susceptibles de ser destinados a solucionar problemas habitacionales y el otorgamiento a la SEDUE de la facultad de hacer la declaración correspondiente, y el establecimiento de la obligación de obtener la autorización de la SEDUE de los programas de urbanización, lotificación y fraccionamiento o regularización en el caso de la enajenación de bienes inmuebles de dominio federal.

La LGBN, igual que la LGAH, fundamenta las disposiciones establecidas en la LFV para la asignación o enajenación de propiedad federal, facultando a la SEDUE para ser el organismo encargado de coordinar este proceso. (La ley hace referencia expresa a la LGBN en varios artículos). También fundamenta las disposiciones de la LFV con respecto al catálogo de terrenos aptos para destinar a programas habitacionales.

D. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) también es un fundamento jurídico de la Ley Federal de Vivienda. Esta ley es la ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, en el cual se establece el derecho de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público como, por ejemplo, mediante la expropiación, y también establece garantías individuales y colectivas en materia agraria. La LFRA determina las atribuciones de las autoridades agrarias, y establece normas para el procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, y para el funcionamiento de los ejidos.

Las disposiciones de la LRA que se vinculan con la LFV son las referentes al procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales para programas de desarrollo urbano y de vivienda. Estas disposiciones son el resultado de reformas recientes a la ley (publicadas en el D.O. el 17 de enero de 1984). Se agregó, por ejemplo, como causa de utilidad pública para la expropiación de terrenos ejidales y comunales: "La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales." (art. 112, fr. VI) Esta fracción fundamenta el uso de terrenos ejidales y comunales para la creación de reservas territoriales y la realización de programas habitacionales siempre y cuando estén fundados en planes federales o locales.

La versión modificada del artículo 122 también menciona el uso de terrenos ejidales y comunales expropiados para programas urbanos y habitacionales. La versión anterior de este artículo decía: "En cualquier caso la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo." (El fracción I se refiere a la forma de indemnización que será la adquisición de tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas o, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran, creación de fuentes de trabajo en el mismo poblado). La versión modificada hace más explícito el uso de los terrenos expropiados para el desarrollo de programas urbanos y habitacionales: "En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la fracción I de este artículo."

Otro artículo que fue modificado en enero de 1984 es el artículo 117. La versión modificada faculta a la SEDUE y al DDF como los únicos organismos públicos que pueden ser beneficiarios-

de "las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112." En el caso de expropiaciones hechas con el objeto de regularizar áreas en donde existan asentamientos irregulares, el organismo autorizado para ser beneficiario es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra de cada estado el cual, según establece el mismo artículo, podrá facultar a otras entidades de la Administración Pública Federal "para efectuar el fraccionamiento y la venta de los lotes urbanizados o la regularización." Esta modificación es por el papel fundamental que le otorga a la SEDUE en la administración de los terrenos ejidales y comunales expropiados para realizar programas de desarrollo urbano y de vivienda. Este atributo de la SEDUE es importante para el funcionamiento de Sistema Nacional de Vivienda planteado en la LRV. Anteriormente los organismos autorizados para ser beneficiarios eran el Banco de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda, el DDF, en el caso de expropiados que tenían por objeto crear fraccionamientos urbanos, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuando el objetivo de las expropiaciones era llevar a cabo programas de regularización.

Otro artículo relacionado con la LRV que fue modificado en enero de 1984 es el 121 el cual establece el organismo responsable de realizar el avalúo de los bienes expropiados con el fin de determinar el monto de la indemnización. En la versión anterior, el organismo facultado para hacer el avalúo era la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y en la actual, este atributo es otorgado a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales en que participan organismos del sector privado y del social como, por ejemplo, la Cámara de la Industria de la Construcción, el Colegio de Arquitectos, y el Colegio de Ingenieros.

3. RESUMEN

Los fundamentos jurídicos de la Ley Federal de Vivienda, en resumen, son de naturaleza ejecutiva y legislativa. Los fundamentos ejecutivos son: el Plan Nacional de Desarrollo, el cual define los objetivos de la política de vivienda y establece el Sistema Nacional de Vivienda; y el Programa Nacional de Vivienda, el cual establece estrategias y programas operativos para el logro de los objetivos planteados en el Plan. Los fundamentos legislativos son: de la Constitución, el artículo 4 que establece el derecho habitacional para toda la familia, y el artículo 123 que establece la obligación de los patrones de proveer por la habitación de los trabajadores mediante aportaciones a los fondos de Vivienda; la Ley General de Asentamientos Humanos que establece el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales, el cual será administrado por la SEDUE en coordinación con los organismos estatales y municipales; la Ley General de Bienes Nacionales que define los bienes de la Federación, y faculta a la SEDUE para emitir reglas en materia del suelo de dominio federal y llevar el inventario de los bienes de la Nación aptos para el desarrollo de programas urbanos y habitacionales; y la Ley de Reforma Agraria que establece como causa de utilidad pública para la expropiación de terrenos ejidales y comunales el desarrollo previsto en los planes federales y locales para los centros de población, y que faculta a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra de cada estado para ser único beneficiario de expropiaciones para programas de regularización, y a la SEDUE y al DDF para ser los únicos beneficiarios de las expropiaciones para programas urbanos y habitacionales.

CUADRO 1

CUADRO RESUMEN DE
LOS FUNDAMENTOS JURIDICOS

FUNDAMENTOS EJECUTIVOSEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1983 - 1988)

- Establece las metas de desarrollo para el sexenio actual en varios ámbitos de la vida económica, política y social del país.
- Define la política de vivienda la cual, según el Plan, se basa en la creación de un Sistema Nacional de Vivienda.
- Establece los objetivos de la política de vivienda los cuales incluyen sustraer el suelo de la especulación, impulsar la autoconstrucción a través de la participación de la comunidad organizada, por ejemplo, en cooperativas de vivienda y de materiales de construcción, fortalecer y reorientar la capacidad instalada de la industria de la construcción para programa de vivienda popular y mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del sector desarrollo urbano y vivienda.

EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA (1984; anterior, 1979)

- Establece estrategias y programas operativos para el logro de los objetivos de la política nacional de vivienda.
- Fija metas de programación y presupuestación a corto, mediano y largo plazo para los organismos públicos que realizan programas habitacionales.

FUNDAMENTOS LEGISLATIVOSLA CONSTITUCIONARTICULO 4 (1983)

- Establece el derecho habitacional para toda la familia.

ARTICULO 123 (1917; reforma, 1972)

- Establece la obligación de los patrones de proporcionar vivienda para los trabajadores, y crea el Sistema de Fondo de Vivienda para hacer operacional esta obligación.

LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1976, reforma más reciente 1984)

- Establece programas a través de los cuales se lleva a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.
- Establece el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos usos y aprovechamientos que indiquen los planes o programas de desarrollo urbano y establece que la SEDUE será el organismo encargado de administrar este Sistema.
- Establece mecanismos de coordinación con organismos estatales y municipales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969; reforma más reciente--1984)

- Define los bienes de la Federación, clasificándolos en bienes de dominio público, y bienes de dominio privado.
- Faculta a la SEDUE para emitir reglas en materia del suelo del dominio federal, y administrar la enajenación y el arrendamiento de los terrenos federales.
- Establece la obligación de la SEDUE de elaborar y actualizar el catálogo del inventario de los bienes públicos aptos para ser destinados al uso urbano y habitacional.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA (1971; reforma más reciente 1984)

- Establece el procedimiento para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, y para el funcionamiento de los ejidos.
- Establece como causa de utilidad pública para la expropiación de terrenos ejidales y comunales la fundación, mejoramiento, conservación, y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevee en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales.
- Faculta a la SEDUE y el DDF como únicos beneficiarios de las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para realizar programas urbanos y habitacionales y a los Comités para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para ser beneficiarios de expropiaciones para realizar programas de regularización.
- Establece a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como organismo responsable de realizar el avalúo de bienes ejidales y comunales expropiados y determinar el monto de indemnización.

NOTAS DE PIE.

CAPITULO DOS.

- 1 Informe de la SEDUE sobre el Programa Nacional de Vi-----
vienda, abril, 1984.
- 2 Informe de la SEDUE, págs. 4-5

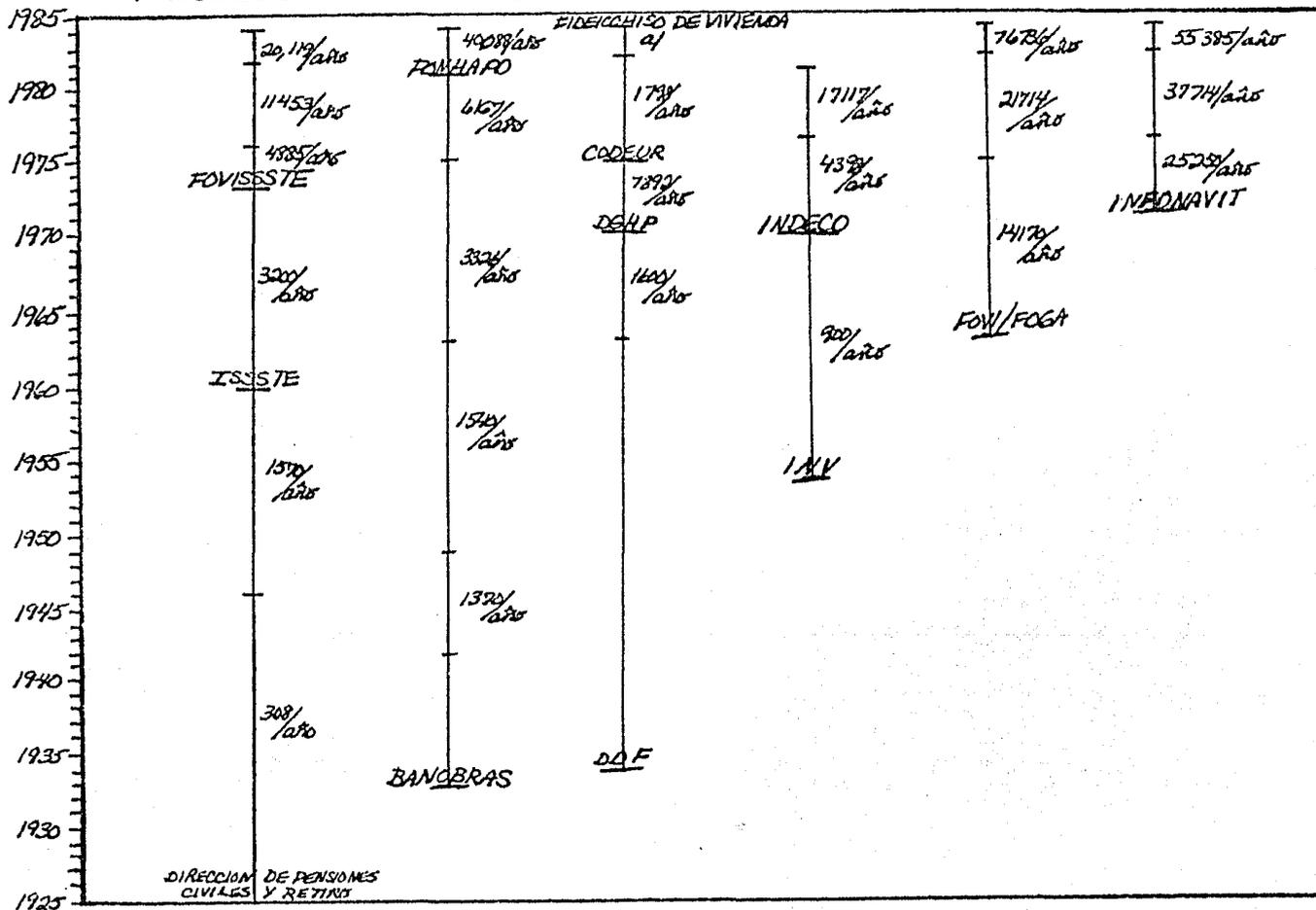
CAPITULO TRES
ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA LEY

1. EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE VIVIENDA

Se puede identificar tres etapas en la evolución de las instituciones de vivienda. La primera etapa abarca desde 1925 a 1963, y se caracteriza por la creación de organismos que construyan vivienda terminada para empleados públicos. La producción durante esta etapa es reducida; el promedio anual en 3,400 viviendas.⁽¹⁾ La segunda etapa se inicia en 1963 con la creación del Programa Financiero de La Vivienda mediante el cual se canaliza recursos del sector privado a la vivienda de interés social. Durante esta etapa, la producción media anual del estado aumenta a 20,810. La tercera etapa, de 1972 hasta la actualidad, se caracteriza por el establecimiento de mecanismos para la participación patronal en el financiero de viviendas mediante los Fondos de Vivienda, y por el inicio de los programas de regularización de la tenencia del suelo, y el fomento de programas de autoconstrucción. La producción media anual del sector público de 1972 a 1976 es 62,781, de 1976 a 1982, 81,138, y de 1983-1984, 192,328 viviendas. (Ver Cuadro 2).

Las características generales de la política habitacional desde su inicio son un aumento en la participación del sector público en la producción de viviendas, sobre todo a partir de la creación de los Fondos en los años 70 cuando el promedio anual producido se triplica, y una tendencia del estado de no construir directamente sino de proporcionar el financiamiento necesario para que la construcción se realice. En términos generales, las tendencias de la política habitacional del estado han sido construir viviendas (1 etapa), financiar la construcción de vivienda, a veces pero no siempre, participando en el proceso de produc-

PRODUCCION DE LOS ORGANISMOS HABITACIONALES



- 41 -

Fuentes: -Gustavo Garza & Martha Schleinpart, la acción habitacional del estado en México (El Colegio de México: México, 1978), p. 80.

-Programa Nacional de Vivienda, Avance e instrumentos generados, SAHOP, 1982, págs. 34-35.

-Informe de la SEDUE sobre el Programa Nacional de Vivienda, abril 1984, págs. 63-69.

a/ No hay datos para 1982-1984.

ción (2 y 3 etapas), e iniciar programas de regularización de la tenencia de la tierra y fomentar la autoconstrucción financiado con recursos del estado (3 etapa). En la tercera etapa hay un esfuerzo por desarrollar programas de vivienda mejorada y progresiva debido al alto costo de construcción de la vivienda terminada.

Es significativo notar que la etapa en que el estado desarrolla una política de vivienda más activa coincide con un período de mayor conflicto político. La creación de los Fondos en los años 70 puede ser concebida como una parte integrante del programa de reforma social que implementaba Echeverría durante el sexenio de su presidencia. En este sentido el estado estaba respondiendo a un conflicto político (el movimiento estudiantil de 1968) con un programa específico de beneficio social (la producción de vivienda de interés social). En seguida se hará una descripción breve de las instituciones creadas durante cada etapa.

A. 1925 - 1963

La primera etapa se inicia con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925. Esta Dirección es la primera institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores, y los programas que desarrolla para sus derechohabientes incluyen la construcción de vivienda. El número de habitaciones que construye es relativamente reducido hasta 1946 (el promedio anual de viviendas construidas es 308). En 1946 intensifica su producción de vivienda, y de este año a 1960, el promedio anual de habitaciones construidas es 1,570. En 1960 se convierte en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y el promedio de viviendas que construye se aumenta a 3,200. En 1973 el ISSSTE establece un fondo de vivienda para sus derechohabientes el cual se anali-

zará posteriormente al hablar de la tercera etapa en la evolución de la política habitacional del estado durante la cual se crea -- el sistema de los Fondos. De 1925 a 1963 produce un total de -- 28,448 viviendas.

En 1933 se funda el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de -- Obras Públicas (convertido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS, en 1966), el cual ha tenido un papel -- importante en la construcción y financiamiento de vivienda. Fi-- nanció un promedio anual de 1,370 viviendas de 1941 a 1949, -- 1,570 de 1949 a 1963, 3,326 de 1963 a 1975, y 6,167 de 1975 a -- 1982. Desde el inicio de su programa de vivienda, BANOBRAS ha -- realizado un total de 188,240 acciones de vivienda. (Ver Cuadro - 3).

BANOBRAS fue constituida con el objeto de "conceder presta-- mos para la construcción de servicios públicos y para la creación y desarrollo de la industria de transformación".⁽²⁾ Aunque se dedica principalmente a financiar obras y servicios públicos, tam-- bién desarrolló algunos programas habitacionales. Su acción ha-- bitacional se incrementa a partir de 1947 cuando se reforma su -- ley orgánica para absorber al Banco de Fomento de la Habitación, -- el cual había realizado programas de vivienda de bajo costo a -- partir de 1943 cuando fue creado. En 1954 el Banco de Fomento de la Habitación se convierte en el Fondo de Habitaciones Populares -- aunque sigue integrado a BANOBRAS. En 1981 este Fondo se con-- vierte en fideicomiso y por lo tanto adquiere la autonomía del -- Banco aunque sigue realizando la función de financiar vivienda de bajo costo. La función habitacional que anteriormente llevaba -- a cabo BANOBRAS actualmente es realizada por el Fondo, el cual se describirá próximamente.

Los programas habitacionales que desarrollaba el banco eran de vivienda terminada y vivienda mejorada. En el programa de -- vivienda terminada el Banco financiaba la construcción de vivien-

CUADRO 3

TOTAL DE ACCIONES POR ORGANISMO HABITACIONAL

<u>Organismos</u>	<u>Periodo en operación</u>	<u>Número de acciones</u>
Dirección de Pensiones Civiles y Retiro/ISSSTE/ FOVISSSTE	1925/1960/1972 - 1984	183,891
BANOBRAS/FONHAPO	1942/1981 - 1984	188,240
INV/INDECO	1954/1970 - 1981 ^{a/}	126,373
DDF	1963 - 1982 ^{b/}	63,246
FOVI/FOGA	1963 - 1984	380,990
INFONAVIT	1972 - 1984	400,341

^{a/}1981 es fecha en que se descentraliza las operaciones del INDECO a los estados.

^{b/}No hay datos para periodo 1982 - 1984.

da multifamiliar en edificios de 4 o 5 niveles, principalmente en la Ciudad de México, y de vivienda unifamiliar, fuera de la Ciudad de México. El terreno utilizado para la construcción fue -- adquirido de acuerdo a la forma de financiamiento de la vivienda. Cuando eran promociones directas del Banco, los terrenos eran de origen público o privado; cuando financiaba promociones de otros organismos, los terrenos eran propiedad de dichos organismos. Los conjuntos construidos en la Ciudad de México incluyen La Valencia y el Conjunto Valle Aragón. Los beneficiarios en estos programas -- recibían certificados de participación inmobiliaria no amortiza-- bles. En el caso de la vivienda unifamiliar se adjudicaba el -- bien inmueble en propiedad bajo el régimen de venta con reserva -- de dominio o venta con hipoteca.

En 1973, el monto de la inversión de BANOBRAS en vivienda -- fue 713 millones igual al 17.7% del total de la inversión pública en vivienda, y sus reservas territoriales constituían el 27.9% -- de las totales disponibles en el país. Una mayoría de esta in-- versión, el 97.2% se invirtió en la zona metropolitana de la Ciudad de México; el 1.6% en Nuevo León y Tamaulipas; y el .4% en -- Yucatán y Quintana Roo. La inversión en vivienda del Banco de -- 1970 a 1974 representó el 9.8% del total de sus recursos; 9.2% de este porcentaje se destinó al Fondo de Habitaciones Populares para programas de vivienda de bajo costo.⁽³⁾

En el programa de vivienda mejorada, el cual se inició en -- forma experimental en 1965, el Banco otorgaba créditos a personas que habitando un terreno propio, querían reparar o ampliar su -- construcción habitacional. El monto del crédito dependía del valor del terreno y de la construcción existente. Este programa -- tuvo un éxito limitado debido a problemas de capacidad de pago de los beneficiarios. Hasta 1970, solamente se habían instalado -- 250 unidades, y de 1972 a 1975, 772 unidades.

Actualmente el Fideicomiso de Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO) realiza los programas habitacionales del Banco, pero en forma autónoma como ya se mencionó. El FONHAPO se ha convertido en uno de los organismos más activos en el financiamiento de vivienda para la población de bajos ingresos. Su papel en la producción habitacional es particularmente importante en vista del hecho de que es el único organismo público que permite la participación tanto de asalariados como no asalariados en sus programas.

El objetivo fundamental del FONHAPO es otorgar créditos para que personas con ingresos de .5 a 2.5 veces el salario mínimo de la zona de que se trata puedan construir, ampliar o mejorar su vivienda. No otorga créditos individuales sino créditos a promotores, por ejemplo, institutos estatales o grupos organizados, que presentan proyectos habitacionales que benefician a varias familias. La construcción de las viviendas queda a cargo de los promotores aunque el Fideicomiso proporciona asesoría y supervisión durante el proceso de edificación.

El Fideicomiso tiene 3 programas de vivienda: vivienda progresiva, vivienda mejorada, y lotes y servicios. Uno de los propósitos de los programas del FONHAPO es apoyar y fomentar el proceso de autoconstrucción. Desde que se constituyó como Fideicomiso en 1981 una mayoría de los créditos otorgados han sido para vivienda progresiva y lotes y servicios debido a que son programas más relativamente económicos que permiten a la familia beneficiada ampliar la construcción gradualmente de acuerdo a su situación financiera.

Desde junio de 1983, el FONHAPO ha iniciado un programa de materiales de construcción consistente en otorgar créditos a parques de materiales establecidos principalmente por grupos organizados como cooperativas de producción. Una de las condiciones del crédito es que los parques venden un determinado porcentaje de su producto a un precio por debajo del establecido en el

mercado.

El FONHAPO ha tenido un auge como organismo de vivienda durante la tercera etapa, sobre todo desde su constitución como Fideicomiso en 1981. Actualmente tiene un papel muy importante en el financiamiento de vivienda para población de bajos ingresos.

Otro programa que se desarrolló durante esta etapa es el programa de vivienda en renta. Este programa fue llevado a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y por el Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) durante los años 50. El programa funcionó de 1952 a 1962 y consistía en la construcción de viviendas para ser arrendadas a precios económicos. Durante este período el IMSS construyó 13 conjuntos habitacionales (con un total de 9,444 unidades) en toda la república de los cuales 6 están localizados en el D.F. (incluyen los conjuntos de la Independencia, Santa Fé y Tlalnepantla). El ISSSTE construyó 5 conjuntos (incluyen los conjuntos de Presidente Juárez, Ciudad Universitaria, y la Libertad), y heredó 21 de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (en total 8.136 unidades de las cuales 6,915 están en la ZMCM).⁽⁴⁾ Las rentas varían según los conjuntos pero en general son bastantes económicas (por lo menos hasta 1978 según el estudio de Garza y Schteingart). Según las normas establecidas para este tipo de vivienda, las rentas deben cubrir una cantidad igual a la amortización del inmueble en un plazo hasta de 50 años más el porcentaje correspondiente a los gastos de administración y mantenimiento. Este programa ha proporcionado un subsidio significativo para los beneficiarios, sobre todo los ocupantes originales, porque pagan rentas muy económicas.

B. 1963-1972

La segunda etapa en la evolución de las instituciones públicas de vivienda se inicia en 1963 con la creación del Programa -- Financiero de Vivienda (PFV). El objetivo del PFV es facilitar la compra de vivienda de interés social aumentando los recursos financieros disponibles para este fin. Lo novedoso del PFV es la creación de un mecanismo que permite canalizar ahorros de los -- bancos privados y otras instituciones de crédito hipotecario hacia promotes y organismos públicos que construyen vivienda de interés social. Para implementar este programa la Ley General de -- Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fue reformada para establecer que los departamentos de ahorro de las instituciones bancarias deberían destinar el 30% de sus recursos a préstamos para la adquisición o construcción de vivienda de interés social. Las instituciones de crédito descuentan del monto que -- entregan al Banco de México para formar el encaje legal una cantidad correspondiente a los ahorros apartados para préstamos para vivienda. Los bancos cumplen comprobando la debida aplicación de los recursos.

Los organismos creados para administrar el PFV son el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para Vivienda (FOGA). Las funciones incluyen: supervisar la concesión de créditos para vivienda de interés social por los bancos privados (llamados "créditos puente"), construir vivienda con recursos propios y de bancos extranjeros, y actuar conjuntamente con la banca y la empresa privada nacional como un organismo de asesoría técnica y de control. Como parte de su primera función "aprueba el monto de la inversión así como los proyectos en cuanto a sus características constructivas y socioeconómicas y en algunos casos supervisa en ejecución, presta asesoría técnica para la elaboración y realización de los proyectos, y orienta a los promotores privados en la obtención del financiamiento de la banca privada." (5) En 1963 el FOVI recibió 200 millones de pesos del gobierno federal, y en --

1964, 500 millones de organismos internacionales (AID, BID, y - - American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization).⁽⁶⁾ La función de FOGA es otorgar apoyo de garantía y liquidez a bancos privados que hayandado créditos hipotecarios o fiduciarios para vivienda de interés social.

En el caso de las promociones directas FOVI realiza los trabajos de diseño y construcción. En el caso de los créditos puente, la empresa privada o estatal realiza estos trabajos de acuerdo a normas técnicas establecidas por FOVI, las cuales incluyen:-- características de la vivienda (número de cuartos, superficies -- mínimas y espacios comunes en los edificios; servicios urbanos; - uso del suelo, sobre todo en cuanto a espacios libres; criterios-- para el agrupamiento de las viviendas, distancias entre edificios etc.) y especificaciones de construcción (materiales para cimientos, muros y losas, pisos, acabados, puertas, ventanas e instalaciones).⁽⁷⁾ Deben cumplir, también, con requisitos en cuanto a -- los antecedentes del proyecto y su respectiva documentación.

Los proyectos de vivienda aprobados por el FOVI para ser financiados mediante el PFV deben ser por lo menos 80% de interés social. Se permite que un 20% de la edificación sean locales comerciales e individuales cuyo valor unitario no excediera de - -- 250,000 pesos según el monto establecido en 1978. Los beneficiarios de viviendas financiadas mediante este programa deben tener un ingreso que no exceda de cierto máximo fijado según el valor - de las viviendas pero suficiente para asegurar la recuperación -- del crédito.

El precio medio de 1965 a 1970 de las viviendas financiadas por la banca privada mediante el PFV fue \$55,000 pesos. El precio medio de las viviendas construidas directamente por el FOVI durante el mismo periodo fue \$44,175. Los programas de FOVI benefician principalmente a sectores de la clase media. Mediante el programa del PFV se financió un promedio de 14,170 acciones --

de vivienda de 1963 a 1975, y 21,714 de 1975 a 1982. En total -- desde su inicio se ha financiado 380,990 acciones habitacionales. En 1974, el 61.5% del total de inversión se concentró en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Zona Centro (Querétaro, Hidalgo, Puebla, Edo. de México y Morelos).⁽⁸⁾

Otro instituto que empezó a funcionar durante esta etapa es el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), establecido en 1970. El antecedente del INDECO fue el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) que fue creado en la etapa anterior (1954) "con el fin de atender la demanda habitacional en áreas rurales y urbanas de aquellos grupos que no podían beneficiarse de la acción de otros institutos existentes."⁽⁹⁾ El INV construye solamente 14,400 viviendas hasta 1970 cuando es sustituido por el INDECO. El INDECO tiene objetivos más amplios que incluyen no solamente la construcción de vivienda sino también "la regeneración de zonas de tugurios y vivienda insalubres; la participación en programas y trabajos de desarrollo de la comunidad rural; la difusión entre pobladores rurales y de zonas urbanas de prácticas de cooperación, trabajo colectivo o de ayuda mutua."⁽¹⁰⁾ Es también el organismo encargado de atender a los sectores que han sufrido siniestros naturales. El INDECO funcionó hasta 1982 cuando fue descentralizado. Actualmente sus funciones son realizadas por institutos estatales de vivienda.

De 1970 a 1976 el INDECO financió 47,287 viviendas de las cuales 14,202 eran de remodelación, 10,640 de vivienda rural, y 21,675 de vivienda reconstruida después de sismos. 65% de este total eran viviendas nuevas y 48.2% se invirtió en la ZMCM.⁽¹¹⁾ El promedio de 1976 a 1981 fue 17,117 acciones anuales. Los programas del INDECO eran el programa de vivienda popular y vivienda de interés social, el programa de vivienda promovida con otros organismos públicos, el programa de remodelación urbana, y el programa de vivienda campesina. En el primer programa habían dos formas de financiamiento: una denominada fiduciaria que era --

mediante la firma de convenios con bancos para establecer un fideicomiso por la obra a producir, y otra mediante la canalización de los recursos captados en el PFV. En este programa INDECO no intervenía directamente en la construcción de las obras sino que se llevaban a cabo por empresas privadas. Este programa junto con el programa de vivienda campesina eran los más importantes en términos de montos y números de viviendas construidas.

En el programa de vivienda promovida con otros organismos públicos, el INDECO apoyaba el financiamiento de programas de vivienda de otros organismos públicos o iniciaba el proceso de construcción de viviendas que luego adjudicaba a otros organismos públicos como en el caso de las viviendas adquiridas por el FOVISSSTE en el conjunto habitacional Ejército de Oriente. El programa de remodelación urbana consistía básicamente en la construcción de vivienda nueva en la ZMCM, y complementaba programas de mejoramiento de vecindades que realizaba el DDF. El programa de mejoramiento de vivienda también se llevaba a cabo en la ZMCM, sobre todo en la Ciudad Netzahualcoyotl aunque incluía también un sistema de dotación de servicios para los estados. El programa de vivienda campesina era principalmente para reconstrucción de vivienda en casos de catástrofe natural aunque realizó algunos programas de construcción de vivienda nueva en áreas rurales en colaboración con otros organismos públicos como el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Esta limitación a los programas de vivienda campesina se debía en parte a la indisposición de los bancos privados de canalizar recursos a la vivienda rural por considerarla una actividad no lucrativa.

Otros programas de naturaleza social del INDECO incluyen la instalación de unidades agro-industriales, la participación en planes nacionales como el Plan Nacional Azucarero de Trabajadores del Campo, la adquisición de reservas territoriales, y la coordinación del servicio social de pasantes y estudiantes. Para 1974-

el INDECO contaba con 66 millones de m² de suelo con un valor de 88 millones de pesos para llevar a cabo sus programas.⁽¹²⁾ Realizó un total de 126,373 acciones de vivienda desde su constitución -- (incluye las acciones realizadas por el INV) hasta 1982 cuando -- descentralizó sus funciones a los institutos estatales de vivienda.

Otro organismo que desarrolla programas de vivienda durante esta etapa es el Departamento del Distrito Federal (DDF). Su -- acción habitacional comienza realmente en el año 1934 durante la primera etapa pero es hasta 1964 que inicia una labor más activa -- de construcción de vivienda. En 1934 se emite un decreto presidencial encomendándole al Departamento la construcción de vivienda económica para sus trabajadores de ingresos mínimos. En el -- mismo año, la Ley Orgánica del D.F., autoriza a BANOBRAS para -- administrar las casas económicas construidas por el D.F., y en -- 1936 se dicta el reglamento de la Ley Orgánica en el cual se establece los requisitos que deben cumplir los trabajadores del --- D.F., para participar en el programa de vivienda.

En 1964 el DDF construye dos grandes conjuntos destinados a recolectores de basura, jardineros, y pepenadores que son Santa -- Cruz Meyehualco con 3,000 viviendas y San Juan de Aragón con -- 9,927 viviendas. De 1963 a 1970 el DDF construye 11,200 viviendas (1,600 anuales), de 1970 a 1975 un promedio de 7,892 acciones --- anuales, y de 1975 a 1981, un promedio de 1,798. En 1970 la actividad habitacional del D.F., se incrementa cuando se crea la -- Dirección General de la Habitación Popular (DGHP) que funcionó -- hasta fines de los 70, y cuyos objetivos eran: elaborar, ejecu--- tar, y promover programas habitacionales y fraccionamientos populares; realizar programas de regeneración urbana y reacomodar familias desalojadas; y administrar los conjuntos habitacionales -- que el Departamento tenía a su cargo. Los recursos que destinaba a sus programas habitacionales eran presupuestarios del gobierno-

federal, y financiamiento captado mediante los "créditos puentes" del PFV. Los recursos presupuestarios se aplicaban principalmente a la construcción de infraestructura y la adquisición de terrenos.

Los programas del DGHP eran el financiamiento y construcción de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y ayuda a la autoconstrucción, y promoción económica social. El Programa de financiamiento y construcción tenía dos etapas: la instalación de infraestructura urbana realizada con recursos propios; y la construcción de vivienda hecha con préstamos del PFV. La mayor parte de los terrenos en donde se construía las viviendas eran de la reserva territorial del DDF aunque algunos eran terrenos adquiridos por eradicación. Los préstamos se otorgaban con garantía hipotecaria del terreno y de la construcción. De 1971 a 1975 el DGHP construyó 12 conjuntos habitacionales. El monto total invertido en los programas de construcción de vivienda nueva en 1973 fue 405.8 millones de pesos equivalente al 10.1% del total invertido por organismos públicos de vivienda en toda la república durante el mismo año, y el 18% de los recursos aplicados a programas habitacionales en la ZMCM.⁽¹³⁾

Las viviendas construidas por el D.F., hasta fines de los 70 se clasificaban como vivienda de interés social para personas con ingresos relativamente más altos, y vivienda popular para personas de ingresos mínimos. La vivienda de interés social era principalmente multifamiliar (conjuntos habitacionales de 4 o 5 niveles) y duplex que ocupaban terrenos de aproximadamente 55 m²., y la vivienda popular, principalmente unifamiliar en lotes de 90-108 m²., en los cuales la construcción inicial ocupaba de 17 al 32% del terreno. Según observan Garza y Schteingart, "las viviendas unifamiliares, producidas sobre todo a partir de 1972, tienen en cambio una nueva concepción espacial que aparecen como la primera innovación importante llevada a la práctica desde hace

más de dos decenios en la vivienda popular en México.⁽¹⁴⁾

En 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) -- para administrar programas relacionados con el desarrollo urbano del D.F. Al desaparecer la DGHP, la CODEUR quedó encargada de -- realizar programas de vivienda en el D.F. Recientemente (abril de 1984), se ha creado un nuevo organismo para este propósito, el Fideicomiso de Vivienda del D.F. La CODEUR sigue funcionando pero ahora se encarga exclusivamente del abastecimiento de mercados.

El Fideicomiso de Vivienda del D.F., el cual ya está funcionando aunque todavía está en proceso de elaboración de sus programas, financia vivienda terminada y vivienda progresiva. El -- programa de vivienda terminada es para población con ingresos de 1 a 5 veces el salario mínimo, y el de vivienda progresiva, para población con ingresos de 1 al 2.5 veces el salario mínimo de la zona de que se trata. Tiene ya operando dos programas: de vivienda unifamiliar en el cual hay opción de dos prototipos, ambos de 56 m2. de construcción, uno con baño adentro y otro con baño afuera; y el programa de vivienda multifamiliar en el cual -- también hay dos opciones de prototipos, uno de habitaciones de -- 36.5 m2 construídas en 3 niveles y otro, de habitaciones de 44 o 52 m2., construídas en 4 niveles. El precio promedio de una vivienda adquirida mediante los programas del Fideicomiso es -- 1,100,000 pesos. Los pagos mensuales son de 6,500 a 7,000 pesos durante un periodo de 12 años con una tasa de interés del 11%.⁽¹⁵⁾ Uno de los objetivos del Fideicomiso es fomentar el proceso de -- autoconstrucción por lo que sus programas están organizados de -- tal forma que participen los beneficiarios en el proceso de construcción de las habitaciones.

C. 1972 - 1983

En 1972 se inicia la tercera etapa en la evolución de las -- instituciones de vivienda con la creación del Fondo Nacional de -- Vivienda, un sistema financiero que permite incrementar signifi-- cantemente la producción de vivienda de interés social, y que -- fue establecido, como ya se mencionó, mediante una reforma al ar-- tículo 123 de la Constitución. El Fondo Nacional de Vivienda - - (FNV) es un mecanismo innovador por medio del cual se captan re-- cursos sobre el 5% del salario mínimo de los trabajadores para -- poder incrementar las fuentes financieras para la construcción y - mejoramiento de vivienda para estos sectores.

La creación de este sistema es importante en el desarrollo - del financiamiento de la vivienda de interés social por lo menos -- cuatro razones:

1. Se fija un mecanismo mediante el cual los patrones pue-- den cumplir con la obligación de proporcionar vivienda -- a sus trabajadores que estaba establecida en la Consti-- tución desde 1917 pero que escasamente se cumplía;
2. Se crea un organismo tripartito (estatal , patronal, y -- laboral) para ejercer este derecho constitucional de -- los trabajadores;
3. Se cambia la naturaleza de la obligación habitacional - de los patrones; en vez de proporcionar vivienda en --- renta, deben aportar recursos para el financiamiento de vivienda en renta; y
4. Se obliga a todos los patrones a contribuir al Fondo de Vivienda sin importar el número de trabajadores a su -- servicio (anterior a la reforma solamente patrones con -- más de 100 trabajadores tenían obligación de proporció-- nar vivienda).

Los dos principales fondos creados en base a esta disposi--- ción constitucional son el Instituto del Fondo Nacional de Vi---- vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y el Fondo de Vivienda-- para los Trabajadores del Estado (FCVISSSTE). El INFONAVIT a---- tiende a personas "que prestan a otra persona física o moral, un -- trabajo personal subordinado y que mantengan una relación con---- tractual con una empresa (o patrón) agrícola, industrial, minera-

o de cualquier otro tipo, ⁽¹⁶⁾ o sea, todos aquellos trabajadores a quienes es aplicable el apartado A del artículo 123 de la Constitución. Quedan expresamente fuera de este grupo los trabajadores que prestan sus servicios al gobierno, deportistas, profesionales, trabajadores domésticos y trabajadores a domicilio. El FOVISSSTE atiende a los trabajadores que prestan sus servicios al estado, o sea, aquellos a quienes es aplicable el apartado B del artículo 123 de la Constitución.

El Fondo más activo en la producción y financiamiento de vivienda es el INFONAVIT. De 1972 a 1976, financió o construyó --- 101,000 viviendas (un promedio anual de 25,250). En el mismo periodo el FOVISSSTE financió 14,655 viviendas. El promedio anual de 1976 a 1982 fue 37,714 viviendas. La norma jurídica que regula la actividad del INFONAVIT es la Ley del INFONAVIT promulgada en abril de 1982. También son aplicables algunas disposiciones del apartado A de la Ley Federal de Trabajo (los artículos 97, --- 110, 136, 151 y 728).

Los recursos del INFONAVIT son aportaciones patronales, recursos presupuestarios del gobierno federal, y rendimientos por inversiones realizadas con patrimonio propio. La mayoría de los recursos provienen de las aportaciones patronales las cuales deben ser equivalentes al 5% del salario, y que no deben ser descontados al trabajador. Estas aportaciones se hacen bimensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 15 días --- después la SHCP le entrega las aportaciones, las cuales son deducibles de impuestos, al INFONAVIT en donde se forma una cuenta individual a favor de cada trabajador. En caso de cambio de trabajo, jubilación o incapacidad, el trabajador podrá retirar estos depósitos. En caso de que el patrón no cumpliera con su deber de registrar al trabajador, el INFONAVIT puede llevar a cabo la inscripción.

El INFONAVIT tiene 45 miembros, 15 de cada uno de los tres---

sectores que conjuntamente forman la Asamblea General. El órgano más importante es el Consejo de Administración que también es tripartita, y cuyos miembros son designados por la Asamblea General. El Consejo incluye representantes del GTM, CROC, CANACINTRA, COPARMEX, la Asociación de Banqueros, la Industria de Construcción, las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, y Trabajo y Previsión Social.

El INFONAVIT tiene dos tipos de programas habitacionales: el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, y el programa de créditos individuales. En el primero, las viviendas son financiadas y promovidas por el INFONAVIT. En el segundo, el INFONAVIT otorga crédito para que los trabajadores procuren sus viviendas de manera individual. Anteriormente el programa de construcción de vivienda podía ser por promoción interna, en los casos en que el INFONAVIT se encargaba directamente de la construcción, o por promoción externa, cuando el Instituto contrataba a una empresa para realizar la obra. En 1976 suspendió su programa de construcción directa de la vivienda. Actualmente otorga financiamiento y aprueba proyectos arquitectónicos pero no interviene directamente en el proceso de construcción. Hasta 1975, el 81% de las viviendas construidas por el INFONAVIT eran por promoción interna.⁽¹⁷⁾ En el programa de créditos individuales se otorga préstamos para la adquisición de vivienda a terceros, para la construcción de vivienda en terreno propio, para la ampliación o mejoramiento de vivienda, y para la redocumentación de pasivos.

Hasta 1975, el INFONAVIT invirtió el 71% de sus recursos para vivienda (igual al 90% de sus recursos totales) en financiar y promover la construcción de vivienda nueva, principalmente conjuntos habitacionales en la ZMCM y vivienda unifamiliar en otras partes de la república, y solamente el 29% de sus recursos en el programa de créditos individuales.⁽¹⁸⁾ En 1974, promovió la cons--

trucción de 4 conjuntos habitacionales en la ZMCM, y en 1975, ---
10. Los dos más grandes son los conjuntos El Rosario y Culhuacanes.

A cambio de otros programas públicos de vivienda en que la -
traslación de propiedad se lleva a cabo hasta después de que se -
termine de amortizar la deuda, en el caso de los programas del --
INFONAVIT, la habitación se escritura a nombre del trabajador in-
mediatamente después de la adjudicación. Según el artículo 49 de
la Ley del INFONAVIT, los trabajadores no pueden enajenar o gra--
var la propiedad sin el consentimiento del Instituto.

Los programas del INFONAVIT benefician principalmente a la--
clase trabajadora con ingresos medios. En el caso del conjunto -
habitacional Pedregal Carrasco, 23.9% de las habitaciones, hasta--
fines de los 70, tenían un precio accesible a trabajadores de 1.5
veces el salario mínimo, 19.5% de 1.5 a 2.0, 50.8% de 2.0 a 3.0,-
y 5.8% de 5.0 o más.⁽¹⁹⁾ Los sindicatos, sobre todo los afiliados-
a la CTM, tienen un papel importante en el proceso de adjudicación
de las viviendas. Desde su constitución como fondo hasta 1984, -
el INFONAVIT ha producido un total de 400,341 viviendas.

El otro fondo que funciona con el mismo mecanismo financiero
es el FOVISSSTE el cual fue establecido dentro del ISSSTE en di--
ciembre de 1972 para beneficiar los trabajadores al servicio del-
estado. La estructura interna del FOVISSSTE incluye una Junta --
Directiva compuesta por 7 miembros (Un Director General nombrado-
por el Presidente de la República, 3 representantes del sindicato
del ISSSTE (FSTS), en el cual se agrupa el 70% del total de tra--
bajadores al servicio del estado, y 3 representantes de la Secre-
taría de Hacienda y Crédito Público). Los recursos del FOVISSSTE-
proviene de las aportaciones hechas por diversas dependencias --
oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el equiva-
lente del 5% de los salarios de los trabajadores y los rendimien-
tos de las inversiones del Fondo. En 1975, el presupuesto fue --

1,402 millones de pesos, y en 1980, 3,001 millones.⁽²⁰⁾

Igual que en el caso del INFONAVIT, los programas incluyen - un programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva, - y un programa de crédito individuales. La mayoría de sus recursos se han destinado a la construcción de vivienda nueva por promoción interna, sobre todo en grandes conjuntos habitacionales. - Ha promovido la construcción de 20 conjuntos en la ZMCM, y aproximadamente 50 en otras partes de la República. 70% de estas viviendas son de 3 recámaras y cubren un promedio de 85.6 m2. En 1975 se invirtió 83.8% de sus recursos totales en este programa. - El programa de créditos individuales incluye el financiamiento de la adquisición de vivienda a terceros, y el mejoramiento de vivienda. En 1975 del total de créditos otorgados en este programa, el 95.2% fueron para vivienda adquirida a terceros.⁽²¹⁾

La producción total del FOVISSSTE fue de 14,655 habitaciones de 1972 a 1976 (promedio anual de 4,885) de las cuales el 61.3% - se construyeron en la ZMCM.⁽²²⁾ El promedio anual de 1976 a 1982 - fue de 11,453 viviendas, y el número total construido o financiado por el ISSSTE desde 1925 (incluyendo lo realizado por la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro) es 183,891 habitaciones.

Hay otros organismos del estado que también han intervenido en la producción de vivienda de interés social, sobre todo durante esta tercera etapa, como el sindicato de PEMEX que ha financiado programas de vivienda para sus trabajadores, y los organismos descentralizados creados a partir de los años 70 para realizar obras específicas de desarrollo urbano. Ejemplos de estos organismos incluyen el Desarrollo Urbano del Puerto Industrial - (DUPORT-OSTION), el Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Altamira y el Fideicomiso Lázaro Cárdenas (FIDELIAC).

Otro programa que fue desarrollado durante esta etapa es el programa de la regularización de la tenencia de la tierra. Este programa aunque no es para la producción de viviendas está muy vinculado con el proceso habitacional. El programa fue iniciado-

en 1972 con la creación de la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT) para regularizar la tenencia de tierras ejidales y comunales en toda la república. Un hecho que influyó en su creación fue el conflicto sobre la tenencia de la tierra que se dió en la Ciudad Netzahualcoyotl a principios de los 70. El inicio de este programa es significativo debido a que representa un cambio en la política habitacional del estado. La década de los 70 se caracteriza por el desarrollo por parte del estado de programas de regularización del suelo para complementar, y a veces, reemplazar programas de construcción y financiamiento de vivienda.

Anteriormente CORETT se encargaba de solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de tierras de régimen ejidal o comunal para posteriormente llevar a cabo el trámite de regularización. A partir de la administración actual, se ha creado un nuevo organismo para regularizar la tenencia del suelo llamado el Comité Estatal de Reservas Territoriales y Regularización de la Tenencia de la Tierra (creado en agosto de 1983 en fundamento de la Ley de Asentamientos Humanos). Estos comités funcionan a nivel estatal con participación de organismos federales y locales; se han creado 29 desde agosto. Tienen jurisdicción en materia de tierras ejidales y comunales y colabora con el CORETT para dictaminar sobre cuales terrenos a expropiar para regularizar.

Existen también organismos locales de regularización. En el Distrito Federal, existe la recién creada Dirección General de Regularización dependiente de la Secretaría de Gobierno del DDF., que se encarga de regularizar terrenos de propiedad privada o estatal y de llevar a cabo el Programa de Regularización elaborado por el DDF. Esta Dirección reemplaza a la Dirección de Areas y Reservas Territoriales (DART) que desde los años 70 llevaba a cabo la regularización de terrenos privados y estatales. En el Es-

tado de México, existe la Comisión para la Regularización de Suelo del Estado de México (CRECEM) que también tiene jurisdicción para regularizar terrenos de propiedad privada, estatal o municipal.

2. INSTITUCIONES EN LA ACTUALIDAD.

Los principales organismos de vivienda a nivel federal que actualmente están en operación son, entonces, el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVI/FOGA, y el FONHAPO. A nivel local están funcionando el Fideicomiso de Vivienda, en el caso del Distrito Federal, y los institutos de vivienda e inmobiliarios estatales en el caso de los estados. También hay proyectos específicos de vivienda como los realizados por PEMEX para sus trabajadores y por organismos descentralizados como DUPORT y el Fideicomiso de Lázaro Cárdenas para la construcción de vivienda en los puertos industriales. En términos del monto de inversión y número de acciones habitacionales realizadas, los organismos más importantes son el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVI/FOGA, el FONHAPO, y los institutos de vivienda del DDF.

La actividad que cada organismo realizará para 1984 está prevista en el Programa Nacional de Vivienda de la presente administración (excepto en el caso del D.F., que tiene su propio programa y presupuesto). El PNV fue elaborado en agosto del presente año. Según el informe preliminar preparado por el SEDUE y publicado en febrero, abarcará dos programas,⁽²³⁾ el programa autorizado que consiste en lo ya autorizado para los organismos de vivienda según lo que han programado para realizar durante 1984 y lo que ha sido aprobado por el gobierno federal; y el programa estratégico consistente en los recursos adicionales que destinará el gobierno federal mediante la cabeza del sector, la SEDUE en colaboración con la SPP y la SHCP, para complementar el programa autorizado. Para el programa autorizado se destinará recursos iguales a 257,342 millones de pesos (lo cual representa 1% del PIB para realizar 185,264 acciones de vivienda, generando así 329,000 empleos). En el programa estratégico se destinarán 100,270 millones de pesos de origen fiscal, y 5,500 de suelo pa-

ra realizar 84,972 acciones de vivienda, generando 105,000 empleos.⁽²⁴⁾ Según el informe de la SEDUE, entonces, para programas de vivienda en 1984 se destinará un total de 357,612 millones de pesos para -- llevar a cabo 270,236 acciones habitacionales con lo cual se gene-- ran 434,000 empleos. (Ver Cuadro 4). Con respecto al programa de -- inversión de 1983, representa un aumento de 142%.⁽²⁵⁾

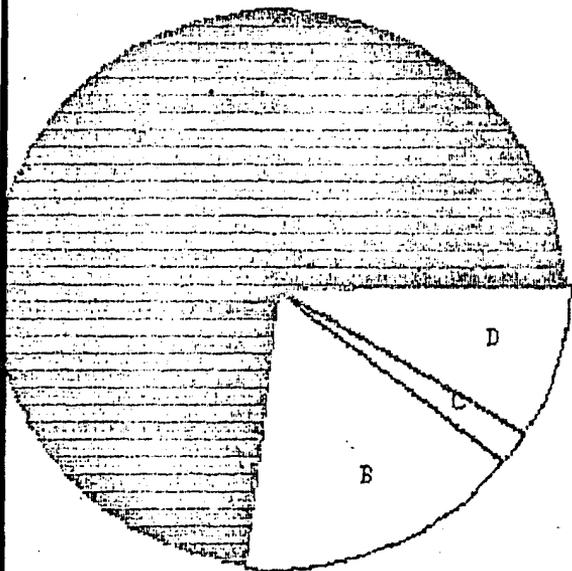
La distribución de la inversión por tipo de vivienda es la -- siguiente: 59.5% para programas de vivienda terminada; 28.0% para -- vivienda progresiva; 1.6% para mejoramiento de vivienda; y 10.9% -- para otras inversiones. Los porcentajes correspondientes de núme-- ro de acciones son: 40, 43.6, 8.7 y 7.5, respectivamente. (Ver -- Cuadro 5). El programa autorizado y estratégico se diferencian -- notablemente en la distribución de acciones e inversión por tipo -- de vivienda. En el programa estratégico, por otra parte, la in-- versión se destina principalmente a vivienda progresiva (63.6%); -- solamente 28.2% se destina a vivienda terminada. En ambos progra-- mas, mejoramiento de vivienda recibe mínimos recursos (1.6 y 1.7, -- respectivamente). La distribución de la inversión realizada por -- tipo de vivienda en 1983 es: vivienda terminada, 42.6%; vivienda -- progresiva, 16.7%; mejoramiento de vivienda, y otras inversiones, -- 8.7%, lo cual significa que en la actual PNV, hay un incremento -- del 11.3% en los recursos destinados a vivienda progresiva, y una -- disminución del 13.1% en los recursos destinados a vivienda termi-- nada. (Ver Gráfica 1 y 2).

Las otras inversiones incluyen adquisición de tierra, urbani-- zación para uso habitacional, la producción de insumos para cons-- trucción, y otros tipos de crédito. El porcentaje de inversión -- en estos programas para 1984 es, respectivamente, 2.5, 1.1, .4, -- y 6.9, dando un total de 10.9%. (Ver Cuadro 6). Con respecto al -- año anterior, hubo un aumento del 1.6% en la inversión para la ad-- quisición de tierra, equivalente a 7,500 millones de pesos. Se -- gún el informe, con estos recursus se adquirirán un total de - - -

GRAFICA 1

INVERSION POR VIVIENDA 1983

% DE INVERSION PUBLICA POR TIPO DE PROGRAMA

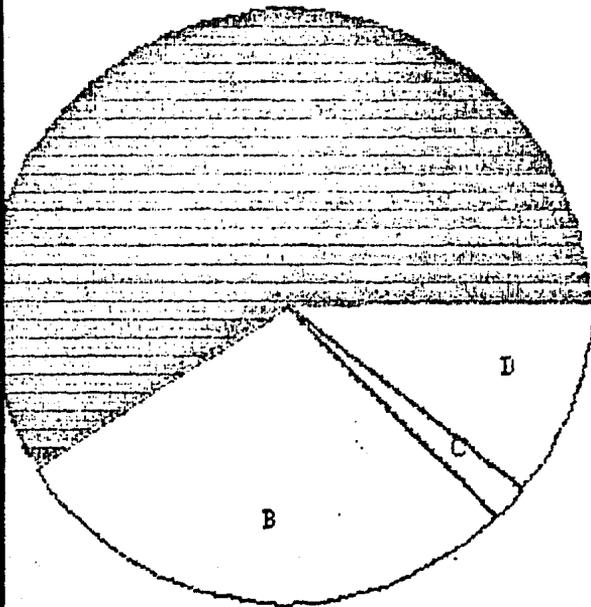


A	73%	VIV. TERM.
B	16%	VIV. PROG.
C	2%	VIV. MEJ.
D	9%	OTRA

GRAFICA 2

INVERSION POR VIVIENDA 1984

% DE INVERSION PUBLICA POR TIPO DE PROGRAMA



A	59%	VIV. TERM.
B	28%	VIV. PROG.
C	2%	VIV. MEJ.
D	11%	OTRA

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA:
METAS POR TIPO DE VIVIENDA

1963 1964

CUADRO 6

TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSION		ACCIONES		INVERSION	
	Núm.	%	Núm.	% (m. mill.)	Núm.	%	Núm.	%
VIVIENDA TERMINADA	90,786	55.9	107.3	72.6	108,587	40.2	212.8	59.5
INFOHAVIT	46,738	28.1	58.2	39.4	47,033	17.7	106.2	29.7
FOVISSSTE	10,850	6.8	9.9	6.7	9,350	3.4	14.5	4.1
FOVI/FOGA/PFV	29,296	18.5	36.9	25.0	44,667	16.3	82.7	23.1
OTROS	3,902	2.5	2.3	1.5	7,537	2.8	9.4	2.6
VIVIENDA PROGRESIVA	45,510	28.1	24.7	16.7	117,720	43.6	100.3	28.0
FOVISSSTE	----	----	----	----	3,105	1.2	5.9	1.6
FOVI/FOGA/PFV	26,920	16.4	18.5	12.5	52,590	19.8	77.9	21.8
FONHAPO	13,635	8.6	5.4	3.7	57,528	21.0	13.8	3.8
OTROS	4,955	3.1	0.6	0.5	4,497	1.6	2.7	0.8
MEJORAMIENTO	13,108	8.1	2.9	2.0	23,550	8.7	5.7	1.6
INFOVANIT	713	0.5	0.4	0.3	821	0.3	0.6	0.2
FOVISSSTE	115	0.1	0.1	0.1	7,397	2.7	2.3	0.6
FONHAPO	3,482	2.0	1.3	0.9	5,531	2.1	1.8	0.5
OTRO	8,798	5.5	1.1	0.7	9,801	3.6	1.0	0.3
TIPO DE VIVIENDA	ACCIONES		INVERSION		ACCIONES		INVERSION	
	Núm.	%	Núm.	% (m. mill.)	Núm.	%	Núm.	%
OTRAS INVERSIONES	12,865	7.9	12.9	8.7	20,379	7.5	38.8	10.9
Adquisición de -- tierra (hs)	(270)	---	1.4	0.9	(3,471)	---	8.9	2.5
Urbanización para uso hab. (hs)	(406)	---	2.3	1.6	-----	---	3.8	1.1
Prod. insumos pa- ra cons. (pago)	19	---	0.2	0.1	(45)	---	1.5	0.4
Otro tipo créditos	12,875	7.9	9.0	6.1	20,379	7.5	24.6	6.9
TOTALES	162,289	100.0	147.8	100.0	270,236	100.0	357.6	100.0

FUENTE: Informe de la SEDUE, p. 69

3,471 hectáreas lo cual representa un aumento de 92.23% en el --- número de hectáreas a adquirir en 1984 con respecto a 1983.

En relación a la distribución de la inversión por organis--- mo, tenemos que 77.1% se destina a dos organismos: el FOVI/FOGA - (44.9%), y el INFONAVIT (32.2%). (Ver Cuadro 7) Comparando 1983 y 1984, hay una disminución del 13.1% en el número de acciones -- que realizará el INFONAVIT, y un aumento del 12.8% en el número - que realizará el FONHAPO, del 1.4% en el número que realizará el- FOVISSSTE, y del .8% en el número que realizará el FOVI/FOGA.

La distribución de la inversión dentro de cada organismo por tipo de vivienda para 1984 es como sigue (Ver Cuadro 8): En el - INFONAVIT, 92.3% de los recursos se invierten en vivienda termina- da, .5% en mejoramiento, y 8.3% en otras inversiones (no tiene - programa de vivienda progresiva). En el FOVISSSTE, 53.8% de la - inversión es para vivienda terminada, 21.8% para vivienda progre- siva, 8.5% para mejoramiento de vivienda, y 15.9% para otras in- versiones. El FOVI/FOGA invierte el 51.5% de sus recursos en vi- vienda terminada, y el 48.5% en vivienda progresiva (no tiene - - programas de mejoramiento de vivienda ni otras inversiones). En- el FONHAPO, el cual no tiene programa de vivienda terminada, 78.3% de la inversión se destina a vivienda progresiva, 10.4% al mejora- miento de vivienda, y 9.8% a otras inversiones las cuales inclu- - yen "1,000 millones de pesos para la ampliación de parques de ma- teriales existentes y la constitución de nuevos parques que son - necesarios."(26)

Considerando el número de acciones realizadas por cada orga- nismo relativo al monto total de la inversión, vemos que entre -- más recursos se invierten en vivienda terminada, menos es el ra- - tío de acciones a inversión debido a que, por acción, la vivienda terminada es más costosa. El INFONAVIT, por ejemplo, con 32.2% - de la inversión total realiza 20.7% de las acciones. Y mientras- que en 1983 realizó 46,738 acciones con 58,200 millones de pesos,

CUADRO 7

INVERSIÓN POR ORGANISMO 1983 - 1984

ORGANISMO	1983				1984			
	Acciones		Inversión (m. mill.)		Acciones		Inversión (m. mill.)	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
FONHAPO	17,117	10.5	6.9	4.7	63,059	23.3	17.3	4.8
INFONAVIT	54,738	33.8	64.2	43.4	56,033	20.7	115.1	32.2
FOVISSSTE	15,788	9.7	14.5	9.8	24,450	9.1	27.0	7.6
FOVI FOGA	56,216	34.6	55.4	37.5	97,257	36.0	160.6	44.9
OTROS	18,430	11.4	6.8	4.6	29,437	10.9	37.6	10.5
TOTAL	162,289	100.0	147.8	100.0	270,236	100.0	357.6	100.0

Fuente: Elaborado con datos del Informe de la SEDUE, p. 69.

CUADRO B PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA: METAS POR ORGANISMO

1983

ORGANISMO	TIPO DE VIVIENDA		VIV. MES.	OTRAS INV.	TOTAL
	VIV. PROG.	VIV. TERM.			
FONHAPO					
Ac/A	13,615/79.7	-----	3,482/20.3	-----	17,117/100%
a/Inv/A	5.4/78.3	-----	1.3/18.8	2/2.9	6.9/100%
FOVISSSTE					
Ac/A	-----	10,850/68.7	115/.7	4,823/30.6	15,788/100%
Inv/t	-----	9.9/68.3	.1/.7	4.5/31.0	14.5/100%
INFONAVIT					
Ac/A	-----	46,738/85.3	713/1.4	7,287/13.3	54,738/100%
Inv/t	-----	58.2/90.7	.4/.7	5.6/8.6	64.2/100%
FOVI/FOGA/PFV					
Ac/A	26,920/47.9	b/29,296/52.1	-----	-----	56,216/100%
Inv/t	18.5/33.4	36.9/66.6	-----	-----	55.4/100%
OTROS ORGANISMOS					
Ac/A	4,955/26.9	3,902/21.2	8,798/47.7	775/4.2	18,430/100%
Inv/t	.8/11.8	2.3/33.8	1.1/16.2	2.6/38.2	6.8/100%

a/ Inv. en mill millones

b/ 17.9% de las acciones y 15.2% de la inversión en vivienda en arrendamiento

CUADRO B

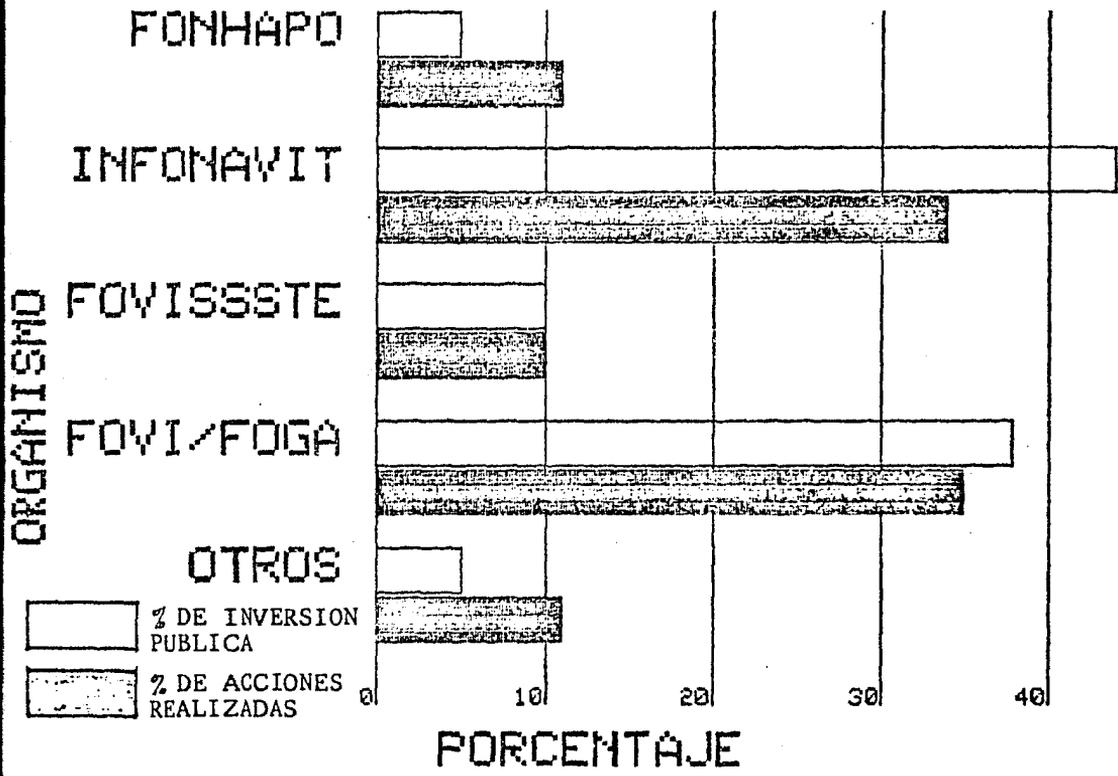
1984

ORGANISMO	TIPO DE VIVIENDA		VIV. MES.	OTRAS INV.	TOTAL
	VIV. PROG.	VIV. TERM.			
FONHAPO					
Ac/t	57,528/91.2	-----	5,531/8.8	-----	63,059/100%
Inv/t	13.8/79.8	-----	1.8/10.4	1.7/9.8	17.3/100%
FOVISSSTF					
Ac/A	3,105/79.8	9,350/38.2	7,397/30.3	4,598/18.8	24,450/100%
Inv/t	5.9/21.8	14.5/53.8	2.3/ 8.5	4.3/15.9	27.0/100%
INFONAVIT					
Ac/A	-----	47,033/83.9	821/ 1.5	8,179/14.6	56,033/100%
Inv/A	-----	106.2/92.3	.6/ .5	8.3/ 7.2	115.1/100%
FOVI/FOGA/PFV					
Ac/A	52,590/54.1	c/74,667/45.9	-----	-----	97,257/100%
Inv/t	77.9/48.5	82.7/57.5	-----	-----	160.6/100%
OTROS ORGANISMOS					
Ac/A	4,497/15.3	7,557/25.7	9,801/33.3	7,582/25.7	29,439/100%
Inv/t	2.7/ 7.1	9.4/25.0	1.0/ 1.7	24.5/65.2	37.6 /100%

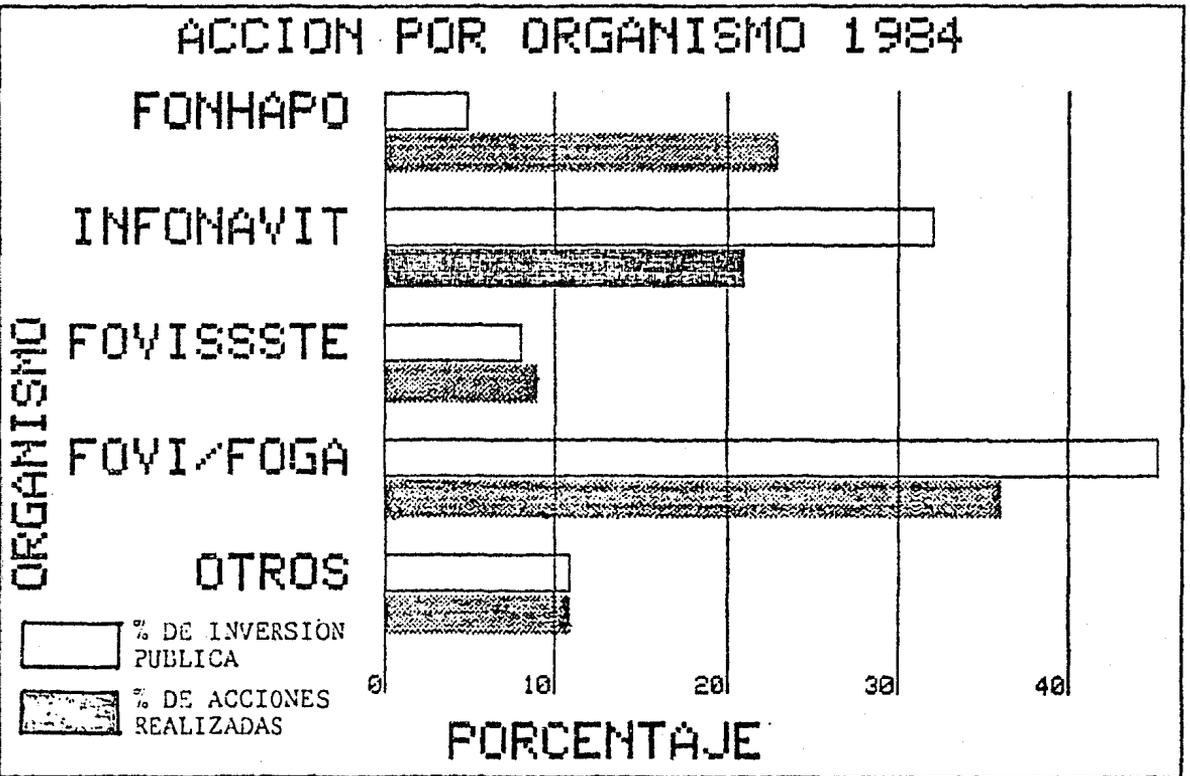
c/ 25.8% de las acciones y 21.4% de la inversión en vivienda en arrendamiento

FUENTE: Elaborado con datos del Informe de la INUR, pág. 69.

ACCION POR ORGANISMO 1983



GRAFICA 4



en 1984 necesita 106,200 millones de pesos para realizar 47,033-- acciones de vivienda, un hecho resultado de la actual situación - inflacionaria. En el caso del FONHAPO, sin embargo, el cual no - financia vivienda terminada pero que lleva a cabo una variedad de programas incluyendo proyectos de suelo, obras de urbanización, - lotes y servicios, y parques de materiales, con 4.8% de la totali- dad de la inversión pública en vivienda realiza el 23.3% de las - acciones habitacionales. (Ver Gráficas 3 y 4)

Con la programación de inversión establecida en la actual -- PNV (sumando los recursos del programa autorizado y estratégico)- será posible, según el informe de la SEDUE, satisfacer el 50% de- la demanda habitacional del país en 1984.⁽²⁷⁾ Los ingresos conyuga- les requeridos para el otorgamiento de crédito serán entre apro- ximadamente 40,000 y 153,000 pesos mensuales aunque los requisi- tos de ingreso por familia, como ya se mencionó, varía según el - organismo.⁽²⁸⁾ Con respecto a la distribución territorial de la -- inversión prevista para 1984, a las ciudades medias se destinará- cerca de la mitad (46.4%) de los recursos.⁽²⁹⁾

CUADRO 9 PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA: DEMANDA DE MATERIALES PARA 1984

<u>TIPO DE PROGRAMA</u>	<u>MATERIAL</u>							
	<u>ACERO</u> <u>(ton.)</u>	<u>CEMENTO</u> <u>(ton.)</u>	<u>MADERA</u> <u>(m3)</u>	<u>MATERIAL</u> <u>DE ARCILLA</u> <u>(pza)</u>	<u>ARENA</u> <u>(m3)</u>	<u>GRAVA</u> <u>(m3)</u>	<u>PIEDRA</u> <u>BRASA</u> <u>(m3)</u>	<u>TIERRA</u> <u>(has.)</u>
VIVIENDA TERMINADA	82,526	524,475	774,225	692,785	251,922	377,883	1,460,495	2171-74-00
VIVIENDA PROGRESIVA	17,658	102,417	54,151	89,467	138,910	153,036	340,210	3531-60-00
74 VIVIENDA MEJORADA	3,297	16,250	10,598	16,956	26,847	15,072	63,350	51-81-00
OTROS TIPOS DE CREDITOS	<u>2,853</u>	<u>14,062</u>	<u>9,171</u>	<u>14,673</u>	<u>23,232</u>	<u>13,043</u>	<u>54,820</u>	<u>44-83-38</u>
TOTAL	106,334	657,204	848,145	813,881	440,911	559,034	1,918,875	5799-98-38

Fuente: Informe de la SEDUE, p. 71.

3. RESUMEN

La evolución de las instituciones habitacionales tiene, en resumen, tres etapas. La primera comienza en 1925 cuando la Dirección de Retiro y Pensiones Civiles que es el antecedente del ISSSTE construye habitaciones para sus derechohabientes, y va hasta 1963. La segunda abarca desde 1963 a 1972 y empieza cuando se crea el Programa Financiero de Vivienda que es un sistema para canalizar recursos de las instituciones financieras privadas a la construcción de vivienda de interés social. La tercera empieza en 1972 cuando se establecen los Fondos de Vivienda que permiten el financiamiento de habitaciones para los trabajadores con recursos adquiridos de la aportación patronal, y va hasta la actualidad en que hay un esfuerzo para apoyar la autoconstrucción mediante el fomento de la participación de grupos organizados en el proceso de construcción de vivienda. Durante la tercera etapa hay un aumento significativo en la inversión para vivienda, y el número de acciones realizadas debido a la creación de los fondos y a la diversificación de los programas habitacionales.

El organismo más activo en el financiamiento de vivienda ha sido el INFONAVIT el cual dedica una mayoría de sus recursos a la construcción de vivienda terminada. El DDF también ha sido activo en la materia de vivienda durante determinadas épocas. El FONHAPO el cual es el único organismo que otorga crédito a los no asalariados, ha empezado a ser más activo desde su constitución como Fideicomiso en 1981. Actualmente tiene un papel fundamental en el financiamiento de vivienda para la población de bajos ingresos debido a que financia principalmente vivienda progresiva y obras de urbanización que son programas más económicos, y porque otorga créditos a grupos organizados y organismos de vivienda lo cual resulta ser una forma eficiente para permitir que personas que individualmente no podrían ser sujetos de crédito tengan acceso a recursos financieros.

La tendencia actual en los programas habitacionales del

sector público se refleja en el Programa Nacional de Vivienda para 1984. Según el informe de la SEDUE, en vez de financiar prioritariamente vivienda terminada, se canalizará recursos a programas de vivienda progresiva debido al costo de la vivienda terminada, la cual es cada día más incosteable para familias de bajos -- ingresos y organismos de vivienda debido a la actual situación -- inflacionaria. El desarrollo de programas alternativos como el programa de vivienda progresiva armoniza, además, con los objetivos de vivienda establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo porque refuerza el proceso de autoconstrucción que desde hace -- tiempo ha realizado el sector popular.

NOTAS DE PIE.
CAPITULO TRES

- 1 Calculado en base a datos presentados en Cuadro 1.
- 2 Gustavo Garza y Martha Schteingart, La acción habitacional del Estado de México (México: El Colegio de México, 1978), pág. 84.
- 3 Garza & Schteingart, págs. 90-91.
- 4 Garza & Schteingart, págs. 209 & 221.
- 5 Garza & Schteingart, pág. 108.
- 6 Garza & Schteingart, pág. 104.
- 7 Garza & Schteingart, pág. 110.
- 8 Garza & Schteingart, pág. 113.
- 9 Garza & Schteingart, pág. 131.
- 10 Garza & Schteingart, pág. 131
- 11 Garza & Schteingart, págs. 143-144.
- 12 Garza & Schteingart, pág. 142.
- 13 Garza & Schteingart, pág. 118.
- 14 Garza & Schteingart, pág. 119.
- 15 Datos en base a entrevista con la Directora del Programa de Autoconstrucción del Fideicomiso.
- 16 Garza & Schteingart, pág. 149.
- 17 Garza & Schteingart, pág. 162.
- 18 Garza & Schteingart, pág. 156.
- 19 Garza & Schteingart, pág. 172.
- 20 Garza & Schteingart, pág. 191.

- 21 Garza & Schteingart, págs. 198-200
- 22 Garza & Schteingart, pág. 192.
- 23 Todos los datos presentados en la Sección "Instituciones en la actualidad" fueron elaborados en base al informe preliminar de la SEDUE del PNV. Los datos del PNV, llamado también PRONADEVI, publicado recientemente (agosto de este año) son esencialmente iguales.
- A continuación se resume los principales datos presentados en el PRONADEVI para efectos de actualización:

Según el PRONADEVI se iniciará 270,624 acciones de vivienda y se continuará otras 160,356 construcciones ya en proceso de -- años anteriores, sumando así para 1984 un total de 430,980. La inversión será de 429 mil millones de pesos. La distribución de las acciones habitacionales a realizar por organismo de vivienda es la siguiente:

FOVI-FOGA	35%
INFONAVIT	31%
FONHAPO	25%
FOVISSSTE	6%
OTROS	5%

Las metas por tipo de programa son:

- 1) Vivienda terminada: 244,280 mil pesos para iniciar.
137,756 acciones y continuar
81,154 en proceso

Distribución por organismo de acciones de vivienda terminada:

INFONAVIT	55%
FOVI-FOGA	36%
FOVISSSTE	6%
FONHAPO	1%
OTROS	1%

- 2) Vivienda progresiva: 66,390 millones de pesos para impulsar 82,488 acciones y continuar otras 62,375 en proceso

Distribución de acciones de vivienda progresiva por organismo:

FONHAPO 56%
FOVI-FOGA 42%
DDF 2%

- 3) Mejoramiento de vivienda: 43,566 millones de pesos para financiar 43,335 acciones y -- continuar 14,092 en proceso

Distribución de acciones de mejoramiento de vivienda por organismo:

FONHAPO 41%
INFONAVIT 16%
FOVISSSTE 14%
OTROS 20%

- 24 Informe de la SEDUE, págs. 4-12
25 Informe de la SEDUE, pág. 5
26 Informe de la SEDUE, pág. 26
27 Informe de la SEDUE, pág. 6
28 Informe de la SEDUE, pág. 11
29 Informe de la SEDUE, pág. 70

CAPITULO CUARTO
ANALISIS DE LA LEY

1. TEMAS DE ANALISIS.

A. SUELO.

El suelo es el elemento principal para el funcionamiento de los programas habitacionales. Eso es porque el alto costo de la vivienda está directamente vinculado al alto costo del suelo. -- Para que la vivienda sea de interés social es necesario que el -- suelo se adquiera a precio económico, por lo tanto, es fundamen-- tal que el estado tenga reservas territoriales para poder reali-- zar programas de vivienda.

En relación al suelo de la Ley Federal de Vivienda fortalece en términos formales el Sistema de Suelo y Reservas Territoriales establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, y trata - el caso específico del suelo federal para uso habitacional. En - el capítulo III "Del suelo para la vivienda" establece mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los estados y municipios para la realización de estudios de suelo para programas ha-- bitacionales.

Según los funcionarios entrevistados el problema fundamental para la efectiva aplicación de la LFV en materia de suelo es cómo puede el estado obtener terrenos para incorporar a las reservas - territoriales a precios económicos? Si el estado adquiere suelo a precios altos (la tendencia es hacia una escalación constante en el precio de mercado del suelo debido a la creciente demanda y a la especulación) es muy difícil que el costo de la habitación - - construida sea económicamente accesible. Hay, en este sentido, - una escasez de suelo de costo económico para incorporar a las re-- servas territoriales.

Para que tuviera mayor efectividad en materia de suelo, entonces la LFV podría ser reglamentada para preveer mecanismos específicos para la adquisición de suelo por parte del estado. Las medidas posibles abarcan desde la expropiación al derecho al tanto (ya provistos en la ley) a la promesa de venta a futuro del --suelo. Hay también, medidas como el "land lease" que establece-- el derecho anglosajón en el cual el estado concede el derecho del usufructo más no de propiedad de un terreno para el caso de te---rrenos ya adquiridos por el gobierno. En este sistema, en particular que construye en el terreno en renta tendrá derecho al in--cremento en el valor de la edificación más no al incremento en el valor del suelo el cual corresponderá al estado. El contrato de arrendamiento del suelo normalmente es de largo plazo con revi---siones periódicas de los términos de la contratación.

Para el caso de la adquisición del suelo, la expropiación -- es un mecanismo fundamentado en el artículo 27 de la Constitución que establece: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de - - imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el inte--rés público." Es un mecanismo extremo y políticamente conflic--tivo que además requiere de un largo procedimiento burocrático -- aunque hay casos en que es válido. El derecho al tanto, según el cual el estado tiene derecho a adquirir terrenos en zonas desig--nadas como reserva antes de que sean puestos a venta a terceros, -- puede ser una medida efectiva siempre y cuando el precio no sea -- excesivamente alto. La venta a futuro es un sistema para la ad--quisición de suelo que fue sugerido por funcionarios del FONHAPO-- en que el estado celebra con un particular un contrato de compra--venta a largo plazo a un precio indexado a una tasa razonable --- calculada de acuerdo al precio de mercado y la tasa de inflación.⁽²⁾ Podría ser el caso, por ejemplo, de terrenos cuyo desarrollo está previsto en planes urbanos locales o federales. Hay promesa por--parte del estado de asegurar cierto precio por el suelo y prome--sa por parte del particular de vender cierta cantidad cada año o-

periodo previamente establecido. Aún no regulado por la Ley es un sistema que actualmente está en estudio.

La operación del Sistema de Suelo y Reservas Territoriales requiere de una coordinación eficiente por parte del estado. La LFV contiene las bases jurídicas para el funcionamiento de un sistema de suelo para vivienda pero podrá ser más efectiva si fuera reglamentada en forma adecuada. Es necesario, por ejemplo, establecer formas y procedimientos a nivel estatal y municipal para la adquisición de terrenos del gobierno, la adquisición será mediante los institutos de vivienda y las inmobiliarias del estado.

La debida reglamentación de las inmobiliarias, tanto federales como estatales, es esencial dada su doble naturaleza de empresas y entidades públicas, y la complejidad de actividades que realizan. Las inmobiliarias tienen varias funciones las cuales incluyen la adquisición de suelo, la dotación de infraestructura básica, el establecimiento y administración de fraccionamientos, y la comercialización de inmuebles o entidades públicas y a particulares. En base a precios diferenciales según el uso del suelo, las inmobiliarias pueden obtener utilidades que a su vez pueden ser aplicadas a subsidiar el precio del suelo urbano, destinado a la vivienda de interés social. La reglamentación de las inmobiliarias del sector público es necesario para incrementar su eficiencia y asegurar su función social.

El organismo encargado de coordinar la operación en materia de suelo para uso habitacional de los institutos de vivienda y las inmobiliarias del sector público es la SEDUE. Una reglamentación eficiente del Sistema de Suelo y Reservas Territoriales podría incluir la creación de un organismo financiero a cargo de la SEDUE. Según una propuesta de funcionarios⁽³⁾ del FONHAPO, el efectivo funcionamiento del Sistema de Suelo requiere de la creación de una Financiera Nacional de Suelo Urbano la cual bajo la dirección de la SEDUE, coordinaría las operaciones de las inmobiliarias es-

tatales y los institutos de vivienda en colaboración con los Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Otorgando créditos a inmobiliarias e institutos habitacionales -- pero no a particulares, y tendría el carácter de empresa federal. El capital social prevendría en 51% de la Federación y 49% de los gobiernos de los estados.

Las atribuciones de la Financiera Nacional del Suelo Urbano-- según el estudio del FONHAPO serían:

- a) Obtener financiamientos con sujeción a las leyes en la materia;
- b) Otorgar financiamiento a las inmobiliarias que funcionan en cada entidad federativa;
- c) Recuperar los financiamientos que otorgue;
- d) Invertir sus recursos.⁽⁴⁾

El otorgamiento de préstamos estaría sujeto a ciertas condicionantes como, por ejemplo, que las inmobiliarias y los institutos de vivienda, vendieran el suelo a los precios establecidos por la Financiera en colaboración con la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para los diferentes usos. El precio de venta de suelo para los no asalariados, según el estudio por ejemplo, sería 10% por debajo su costo; para equipamiento urbano, el precio se fija en el costo más el 5%; para uso industrial, en el costo más el 30%; y para uso comercial y turístico, el costo más el 40%. Este sistema permitiría un control efectivo de la adquisición y venta de suelo urbano. Las solicitudes de créditos deberían, -- también, estar de acuerdo con los planes locales de desarrollo -- urbano y las declaratorias de usos y destinos de reservas territoriales. La Financiera tendría, además, una función distributiva en que podría asignar recursos a las inmobiliarias y los institutos de vivienda según las necesidades de suelo urbano de los estados e independiente de los recursos que tenga cada uno.

Otro factor a tomar en cuenta para analizar la efectividad -

de la Ley Federal de Vivienda en materia de suelo es la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra. La ocupación -- -- irregular de tierras, particularmente ejidales y comunales, si -- bien es una válvula de escape para el problema habitacional en -- general, también es un obstáculo para la constitución de reservas territoriales y la realización de los planes de desarrollo urba-- no. Considerando el hecho de que una gran parte de los terrenos -- que podrían ser empleados para programas habitacionales del esta-- do son ejidales y comunales es claro que la irregularidad en la -- tenencia del suelo es significativa.

El problema fundamental de la ocupación irregular de terre-- nos, según los entrevistados,⁽⁵⁾ es la forma de indemnización a los ejidatarios y comuneros durante el proceso de regularización. -- Este proceso consiste en el pago a los ejidatarios y comuneros de una cantidad determinada, según las normas establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria a cambio del terreno que se regulari-- za. De acuerdo a la reciente reformada LFRA, la indemnización -- consiste en la entrega de dos lotes tipo y una cantidad igual a -- dos veces el valor agrícola del suelo más el 20% de utilidades en caso que el fraccionamiento generara lucro. Debido a la diferen-- cia entre el valor agrícola y el valor comercial, la indemniza-- ción normalmente consiste en una cantidad muy por debajo del va-- lor de mercado del suelo. Por lo tanto, hay una fuerte motiva-- ción para que los ejidatarios y comuneros vendan sus terrenos en forma clandestina así propiciando la ocupación irregular del --- suelo. Una posible solución, según los entrevistados sería, por ejemplo, que los terrenos fueron adquiridos por inmobiliarias del estado las cuales se asociarían con los ejidatarios y comuneros durante una etapa determinada del fraccionamiento. De este modo el proceso de fraccionamiento de los terrenos estaría a cargo de las inmobiliarias del estado, y podría realizarse en forma regu-- lar según lo establecido, por ejemplo, en los planes de desarro-- llo, y los ejidatarios y comuneros estarían más conformes parti--

cipando más directamente en el proceso.

El suelo, en resumen, es un factor esencial para el funcionamiento del Sistema de Vivienda establecido en la Ley Federal de Vivienda. El estado necesita tener reservas territoriales para desarrollar programas habitacionales, y la efectividad de la ley dependerá, en gran medida, de que se reglamente la materia de suelo en forma debida. La cuestión fundamental, según los entrevistados es cómo puede el estado adquirir suelo a precios tales que pueda desarrollar programas habitacionales que sean económicamente accesibles? Una posibilidad es que las inmobiliarias del estado comercialicen los terrenos de tal forma que puedan aplicar las utilidades adquiridas por la venta de suelo para uso no habitacional para subsidiar programas de vivienda de interés social. Otra posibilidad es que se reforme la Ley Federal de Reforma Agraria para hacer más accesible los terrenos ejidales y comunales para el desarrollo de programas habitacionales para parte del estado.

Otra cuestión fundamental es cómo desarrollar un sistema de coordinación que permite la efectiva administración del suelo para uso habitacional? En este sistema, el cual estaría encabezado por la SEDUE, participarían los Comités Estatales de Reservas Territoriales, las inmobiliarias y los institutos de vivienda federales y estatales y demás organismos públicos facultados para realizar funciones de administración del suelo urbano. Esta coordinación podría ser realizada por una Financiera u otro organismo a cargo de la SEDUE. Para tal propósito sería necesario reglamentar tanto a nivel federal como local la actividad de las inmobiliarias del sector público.

B. FINANCIAMIENTO.

Otro factor esencial para el efectivo funcionamiento de los-

programas habitacionales del sector público es el sistema financiero. Con respecto al financiamiento para vivienda, la Ley Federal de Vivienda es muy general estableciendo en el capítulo VI "Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda" que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las reglas que operarán para el otorgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas con recursos federales. Fija algunas condiciones para la asignación de viviendas construidas con créditos otorgados por el sector público pero no crea organismos financieros ni identifica fuentes de recursos para la realización de los objetivos establecidos en la Ley.

Cierto es que los gastos del estado son muchos y es difícil cubrir todas las necesidades de servicios públicos con los recursos existentes. También es cierto, sin embargo, que un sistema de vivienda como el que se plantea en la Ley Federal de Vivienda requiere de recursos para poder funcionar de modo efectivo. La cuestión básica en relación al financiamiento para vivienda es -- ¿cómo aumentar los recursos disponibles para programas de vivienda? Dada la magnitud del problema habitacional hay una escasez de fondos aunque hay que reconocer que el estado ha aumentado --- considerablemente durante los últimos tres sexenios los recursos para programas habitacionales. La resolución del problema de vivienda, sin embargo, sobre todo de la población de bajos ingresos, requerirá de un mayor apoyo económico del sector público.

Las instituciones públicas existentes tienden, además, a financiar viviendas que solamente personas de ingresos medios pueden adquirir, así dejando desatendido un gran sector de la población. De hecho el único organismo que otorga créditos para vivienda a los no asalariados es el FONHAPO. El FONHAPO también -- financia proyectos de vivienda presentados por asociaciones de -- personas que en forma individual no podrían ser sujetos de crédito. En general, sin embargo, los beneficiarios de los programas habitacionales son del sector medio. Habría que aumentar el apoyo

económico a todos los organismos habitacionales, y en particular, a aquellos que financian vivienda para el sector de bajos ingresos.

Otra cuestión básica del financiamiento de vivienda es cómo establecer términos de crédito que sean adecuados para programas de interés social? Los términos de los préstamos en general son tales que muchas personas no pueden ser sujetos de crédito. Las tasas de interés, por ejemplo, por lo regular son altas, resultando incosteables para familias de bajos ingresos. A veces las condiciones hipotecarias son difíciles de cumplir. (Generalmente se pide que el terreno en donde se va a construir esté libre de gravámen y debidamente registrado en el Registro Público de la Propiedad). La solución de hacer préstamos como hace el FONHAPO, por ejemplo, a asociaciones de personas que en forma individual no reúnen los requisitos para ser sujetos de crédito hace accesible el financiamiento a más familias. Los requisitos de financiamiento en la mayoría de los organismos de vivienda obstaculizan la participación en sus programas.

En relación al aspecto financiero, la Ley Federal de Vivienda es muy general, haciendo falta una consideración más detallada de los problemas de financiamiento de la habitación. Para aumentar la efectividad de la Ley habría que precisar las normas referentes al financiamiento (ó directamente en la Ley ó mediante reglamentos) para cumplir por lo menos tres objetivos:

- 1) El aumento en los recursos disponibles para programas de viviendas
- 2) El incremento en apoyo económico a los organismos que financian vivienda para el sector popular
- 3) La revisión de los términos de los préstamos, en particular, la tasa de interés, y las formas de garantía hipotecaria.

C. LA AUTOCONSTRUCCION

Fomentar el proceso de autoconstrucción es un objetivo principal de la Ley Federal de Vivienda, según los funcionarios entrevistados de la Subdirección de Vivienda de la SEDUE⁽⁶⁾, al apoyar el proceso de autoconstrucción la ley trata de optimizar el proceso de construcción, abaratar el costo de la construcción, y --- fomentar la participación de la comunidad mediante sistemas y --- formas de construcción que ya se han desarrollado socialmente.

Hay tres capítulos de la ley que se relacionan específicamente con el proceso de autoconstrucción que son el capítulo VII "De las Sociedades Cooperativas de Vivienda," el capítulo IV "De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda," y el capítulo V "De las normas y tecnología para la vivienda." De estos tres capítulos el referente a las sociedades cooperativas es particularmente significativo.

La cuestión fundamental para el análisis de la Ley con respecto a este capítulo es cómo facilitar la participación de cooperativas y otros grupos organizados en el proceso de construcción de vivienda? Según las entrevistas realizadas con representantes de los organismos asesores de las cooperativas y grupos organizados,⁽⁷⁾ el capítulo de sociedades cooperativas surte efectos positivos para la participación de asociaciones comunitarias en la producción de habitaciones, un hecho que facilita, sin duda, el proceso de autoconstrucción. El principal efecto positivo es que se define la cooperativa de vivienda, estableciendo así su personalidad jurídica.

Anterior a esta ley, las cooperativas de vivienda no tenían una definición jurídica. Para efectos legales la cooperativa de vivienda se consideraba como una cooperativa de producción ó una cooperativa de consumo que son dos formas de cooperativas establecidas en la Ley General de Sociedades Cooperativas. Las cooperativas de vivienda que producían materiales de construcción para ser empleados en proyectos habitacionales, eran consideradas como cooperativas de producción, y las cooperativas de vivienda -

que se dedicaban a la construcción de habitaciones (pero que no producían los materiales directamente), como cooperativas de consumo. No hay mención directa de la cooperativa de vivienda en la Ley General de Sociedades Cooperativas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión reformada de 1983, hace referencia a las sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción aunque no las define ni especifica sus objetivos. La Ley Federal de Vivienda, sin embargo, además de definir y clasificar según sus objetivos a las cooperativas de vivienda, también establece normas para su constitución y funcionamiento. Determina asimismo que las cooperativas existentes podrán constituir unidades ó secciones cooperativas de vivienda.

A raíz de la Ley Federal de Vivienda, entonces, se facilita la constitución jurídica de las sociedades cooperativas de vivienda. Esto contribuye al proceso de autoconstrucción en tres formas: una, porque establecidas en asociaciones, permite ser sujetos de crédito, y por lo tanto, conseguir los fondos que necesitan para construir sus viviendas, a personas que de otra forma no podrían serlo; dos, porque contribuye a lograr una baja en el costo de los materiales de construcción mediante la producción directamente de los insumos por parte del grupo ó su compra por mayoreo a precios de ahorro; y tres, porque permite la realización eficiente del proceso de construcción mediante la colaboración organizada de los socios.

La ley representa definitivamente un adelanto positivo con respecto a las sociedades cooperativas de vivienda aunque hay que reconocer que las disposiciones podrían ser más extensas. El capítulo de Sociedades Cooperativas de Vivienda del Plan Nacional de Vivienda de Uruguay (Ley No. 13.728 elaborada en 1968), tiene elementos interesantes que pueden servir como marco de referencia para el análisis de este tema.⁽⁸⁾ En los 46 artículos que integran el capítulo, la ley de Uruguay contempla varios aspectos relacionados con sociedades cooperativas de vivienda los cuales -

incluyen la definición y clasificación de las mismas, su forma de constitución y disolución, los derechos y obligaciones de los socios e infracciones y sus consecuencias, y la forma de establecimiento de los fondos.

La ley de Uruguay en su capítulo X, artículo 130 define a las cooperativas de vivienda como:

Aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y establece a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

De acuerdo al artículo 131, los principios en base a que deben organizarse incluyen los de "su propósito será de servicio y no de lucro," "serán neutrales en materia religiosa y política," y "suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa."

La ley clasifica a las cooperativas de vivienda en unidades cooperativas de vivienda y cooperativas matrices (art. 140). De acuerdo al artículo 142, las unidades cooperativas de vivienda son:

Las que, constituidas por un mínimo de diez socios y un máximo de doscientos, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos construyendo con ese objeto un inmueble o un conjunto habitacional, adquiriéndolo en los casos previstos en el artículo 146.⁽⁹⁾ (Ver apéndice).

Las cooperativas matrices de vivienda las define el artículo 163 como:

Aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aporte sistemático de ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de Unidades cooperativas de vivienda, en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en ellas deleguen a estos fines, las unidades cooperativas filiales.

Las unidades cooperativas en el derecho uruguayo corresponden a las sociedades cooperativas de vivienda en el derecho mexicano. Las cooperativas matrices son organizaciones que agrupan y asesoran a las Unidades Cooperativas. En el derecho mexicano las cooperativas de vivienda se definen de manera genética, estableciendo que pueden ser de cuatro formas según el objeto que realizan (LFV, art. 50).⁽¹⁰⁾ Hace referencia a las unidades ó secciones cooperativas de vivienda que pueden constituir las sociedades cooperativas existentes. No corresponden a las unidades cooperativas del derecho uruguayo que se constituyen para realizar proyectos de vivienda sino que son secciones incorporadas a cooperativas de producción y consumo.

Las unidades cooperativas, a su vez, se clasifican en unidades cooperativas de usuarios y unidades cooperativas de propietarios. Estas modalidades jurídicas del derecho uruguayo son realmente interesantes y podrían tener aplicación para el caso que analizaremos de la Ley Federal de Vivienda. La unidad cooperativa de usuarios, de acuerdo al artículo 57 del Reglamento de la Ley de Uruguay es:

Aquella que atribuye a sus asociados mediante contrato, el derecho de uso y goce de las viviendas por tiempo indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias; reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

En esta forma de cooperativa, entonces, el socio tiene derecho al uso y goce más no a la propiedad del inmueble. Según el artículo 144 de la ley, este derecho se transmite a los herederos y aún puede cederse por acto entre vivos. El artículo 157 del Plan establece que:

Los asociados deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familiar y no podrán arrendarla ó cederla, siendo nulo todo arrendamiento ó cesión.

De acuerdo al artículo 153, se puede solicitar el retiro voluntario dentro de los 10 años adjudicada la vivienda. Si el retiro se considera justificado el socio tendrá derecho a un rein-

tegro equivalente al valor de tasación (el cual se define en el artículo 23 como el valor de construcción incrementado hasta un 15% en razón del terreno y obras complementarias de urbanización) de su parte social; menos los adeudos que correspondiera deducir y el 10% del valor restante. Si el retiro no se considerara justificado la deducción puede alcanzar el 25% o 50%. En casos de desacuerdo, resuelve el juzgado del lugar. La unidad cooperativa de propietarios se define en el artículo 65 del Reglamento de la Ley como aquélla que:

Atribuye al beneficiario el derecho de propiedad exclusivo e individual sobre la vivienda adjudicada así como el derecho sobre los bienes comunes. . . con las siguientes limitaciones:

- 1) Obligación de destinar totalmente la unidad a residencia propia del adjudicatario y de su núcleo familiar por el término de diez años contados a partir del otorgamiento de la respectiva escritura de compra-venta.
- 2) Prohibición, dentro del mismo plazo, de enajenarla ó darla en arrendamiento sin causa justificada (las cuales se establece en el artículo 57 del mismo reglamento).

Según el artículo 161 de la ley, la sociedad cooperativa puede retener la propiedad de las viviendas mientras dure la amortización de los créditos si así lo establecen los estatutos. Estas formas de cooperativas son realmente interesantes y podrían ser incorporadas a la legislación mexicana. (Ver apéndice para normas de la ley y el reglamento referentes al financiamiento de estas formas de cooperativas).

La Ley de Uruguay también considera, en el capítulo de las cooperativas de vivienda, el caso de la autoconstrucción y de la ayuda mutua.

En el artículo 136 establece:

Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y ayuda mutua. La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario-

o usuario y sus familiares, en la construcción. La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

El reglamento de la ley, en el artículo 70, establece algunas reglas de operación para programas de autoconstrucción y ayuda mutua:

- 1) En los programas por ayuda mutua los socios suscribirán un convenio comprometiéndose colectivamente frente a la cooperativa a trabajar personalmente en las construcciones, estableciéndose en el mismo la forma en que se organizará el desarrollo de las obras y el trabajo de los socios y eventualmente de sus familiares. Cuando el socio no trabaje el número de horas a que se comprometió deberá compensar el tiempo no trabajado, de acuerdo a lo que se establezca en el referido convenio, el estatuto o la reglamentación interna.
- 2) Cuando las construcciones se realizan por esfuerzo propio, los socios suscribirán en forma individual el convenio referido en el apartado anterior.

Un elemento positivo adicional de la ley de Uruguay, además de las disposiciones relativas a las formas de cooperativas y los sistemas de autoconstrucción y ayuda mutua, es lo relativo a los institutos de asistencia técnica, para las cooperativas de vivienda. La sección 6 del capítulo 10 de las cooperativas contiene los principios básicos para la constitución y operación de los institutos de asistencia técnica. El reglamento de la ley también tiene una sección, compuesta de 12 artículos, dedicada al funcionamiento de los institutos de asistencia técnica. La asistencia técnica es un elemento esencial para el eficaz funcionamiento de la autoconstrucción que también podría ser incorporado a la Ley Federal de Vivienda de México.

Son institutos de asistencia técnica, de acuerdo al artículo 171 de la Ley de Uruguay:

Aquellos destinados a proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y so-

ciales a las cooperativas y otras entidades, sin fines de --
lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de --
proyecto y dirección de obras.

Las funciones de los institutos, establecidos en el artículo 83, --
son los siguientes:

- 1) Organizar grupos humanos dándoles orientación y asistencia en todos los aspectos conducentes a la formación de una cooperativa de vivienda;
- 2) Realizar investigaciones socio-económicas a los fines, -- establecidos en el apartado anterior;
- 3) Impartir la enseñanza del cooperativismo de vivienda en todos sus aspectos;
- 4) Asistir en la programación de soluciones habitacionales comprendiendo: adquisición de terrenos, realización de -- obras de urbanización, proyectos, edificios, procedimientos de licitación en todas sus etapas, dirección y control de las obras, etc.;
- 5) Asistir en el estudio de la factibilidad de acuerdo a los elementos establecidos en el artículo 5;
- 6) Asesorar a las cooperativas en la presentación de solicitudes de crédito a los organismos habilitados a estos efectos por la ley No. 13.728
- 7) Orientar a la aplicación de los criterios de selección -- de los adjudicatarios de las viviendas;
- 8) Asistir en materia técnica, jurídica, contable, social y demás aspectos para el desarrollo comunitario.
- 9) Asistir en materia administrativa a las cooperativas --- formulando un programa de procedimientos de gestión cuyos objetivos serán:
 - a) Planificación: puntualizando y desarrollando sus objetivos, política, programa y actividades para lograr esos -- resultados;
 - b) Organización y Personal: determinando la estructura de -- la cooperativa y el personal que llevará a la práctica -- su funcionamiento;
 - c) Dirección: precisando las metas en la administración, --

los procedimientos técnicos para su correcto funcionamiento y estableciendo las normas de vigilancia;

- d) Coordinación de los recursos humanos y de las operaciones para obtener una mayor productividad de las fuerzas sociales de que se dispone;
 - e) Control de normas para verificar y evaluar los actos realizados por los órganos de la cooperativa;
- 10) Asistir en materia de conservación del patrimonio proporcionando normas respecto a mantenimiento y reparación que tendrán en cuenta:
- a) Aspecto general del conjunto;
 - b) Protección y presentación de instalaciones;
 - c) Utilización adecuada y continua de todos los servicios;
 - d) Economía de las operaciones.

Los honorarios que pueden recibir los institutos no excederán el 5% del valor total de las obras en caso de proporcionarse la totalidad de servicios especificados en el artículo 171. Deben emplear excedentes obtenidos en la realización de su objetivo social. (art. 175). (Ver apéndice para normas de la ley y el reglamento referentes a su operación).

La legislación relativa a los institutos de asistencia técnica sería más efectiva si se incluyeran disposiciones de apoyo económico por parte del sector público. El estado, por ejemplo, podría ofrecer subsidios a los institutos o facilidades para la celebración de contratos con los organismos públicos de vivienda. El estado también podría establecer un organismo público de asistencia técnica que apoyara el funcionamiento de los institutos. (Esta idea fue sugerida por funcionarios del FONHAPO que han realizado estudios acerca de la asistencia técnica para la autoconstrucción).⁽¹¹⁾

La Ley de Uruguay, en resumen, tiene elementos valiosos para el funcionamiento de las sociedades cooperativas de vivienda que-

podría ser incorporados a la legislación mexicana con el objetivo de hacer más efectivo el proceso de autoconstrucción en México.

Con respecto a los capítulos de la Ley Federal de Vivienda de México, referentes a la producción de materiales de construcción y a las tecnologías para vivienda, otros elementos esenciales para el funcionamiento del proceso de autoconstrucción, las cuestiones fundamentales son ¿cómo fomentar la producción a costo económico de los materiales de construcción? y ¿cómo desarrollar tecnologías adecuadas para la producción habitacional por esfuerzo propio?

En relación a la producción de insumos para vivienda, la Ley Federal de Vivienda en México, establece que el estado impulsará "la creación o el mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, transporte y servicios de los materiales básicos para la construcción de vivienda" (art. 35). Mayor intervención del estado en la producción de insumos, en concertación con el sector privado y el sector social como establece la ley, podría ayudar a hacer más económico el costo de los materiales de construcción, lo cual contribuiría a rebajar el costo de la producción habitacional. Para que las normas relativas a la producción de insumos sean efectivas, sin embargo, se requiere de una detallada reglamentación. Según entrevistas realizadas con representantes de las cooperativas de vivienda, ⁽¹²⁾ por ejemplo, se podría desarrollar un Sistema Nacional de Producción y Abasto de Insumos. En este sistema el estado no sería el principal productor sino que daría asesoramiento, por ejemplo, realizando estudios del mercado de insumos, para especificar las condiciones de oferta y demanda. Podría proporcionar subsidios a la producción de insumos, condicionados a que un cierto porcentaje de los materiales producidos se destinarán al uso social (que se vendieron a precios de descuento a cooperativas de vivienda y organismos habitacionales). En relación a los materiales primarios, el estado puede coordinar el otorgamiento de con-

cesionarios en programas habitacionales del sector público o programas de autoconstrucción de la comunidad. Puede, también fomentar la producción de insumos por parte de las sociedades cooperativas de vivienda, con lo cual se rebaja el costo de los proyectos habitacionales que realizan.

Las disposiciones relativas a las tecnologías para vivienda, según el artículo 38 de la LFV, "propiciarán la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda y tendrán por objeto elevar la calidad de las edificaciones." La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dice el artículo 41, "promoverá la aplicación de tecnología de bajo costo y alta productividad para la construcción de vivienda y, en particular, apoyará la creación de tecnología que pueden utilizar las personas ó grupos organizados que autoproduzcan su vivienda." El desarrollo de tecnologías se hará mediante los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda que establecerán en las entidades federativas y en los que participarán el gobierno federal, y los estados y municipios.

El desarrollo de tecnología adecuada es una tarea complicada que requerirá de una coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno. Para que sean adecuadas para el proceso de autoconstrucción estas tecnologías deben ser sencillas, eficientes y de costo económico. Una posibilidad sería hacer programas de investigación en colaboración con las escuelas de ingeniería y arquitectura de las universidades para el desarrollo de tecnologías de construcción.

D. LA COORDINACION INSTITUCIONAL

Un objetivo principal de la LFV es de los organismos de vivienda del sector público. En términos administrativos el propósito de la ley es la creación de mecanismos y resortes institucionales, y la adecuación de los existentes para lograr la complementariedad de funciones, y de este modo, la eficiente reali-

zación de los programas habitacionales.

La cuestión fundamental en relación a este tema es cómo fortalecer la estructura administrativa a nivel local para aumentar la efectividad de sus programas y lograr mayor coordinación con los organismos federales? Habría que elaborar leyes y reglamentos a nivel estatal y municipal para hacer más operacionales los mecanismos institucionales establecidos en la Ley Federal de Vivienda y así poder descentralizar la administración de los programas.

En particular habría que desarrollar la estructura administrativa a nivel municipal. Las recientes reformas al artículo 115 constitucional (publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983) establecen las bases jurídicas para el funcionamiento de los municipios en materia de desarrollo urbano y vivienda. Se establece, por ejemplo, que:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano-municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

El mismo párrafo determina "para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios" (V).

También se establece que los servicios públicos estarán a cargo de los municipios incluyendo, por ejemplo, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, y calles, parques y jardines (III). Una efectiva administración por parte de los municipios de los elementos, como la infraestructura básica y el suelo, que-

se relacionan directamente con la producción habitacional, lo ---
cual seguramente requerirá de mayor apoyo económico del gobierno-
estatal y del federal, contribuiría a la más eficiente realiza---
ción de los programas habitacionales.

La efectividad de los mecanismos de coordinación institucio-
nal establecidos en la Ley Federal de Vivienda, entonces, depen-
derá de que existan instrumentos administrativos correspondientes
a nivel local. El convenio único de desarrollo puede ser una ---
vía para hacer operacional la coordinación entre el gobierno es-
tatal y el gobierno federal para el desarrollo de programas ha---
bitacionales. Habrá que fortalecer la estructura administrativa
de los municipios para lograr una coordinación más eficiente en-
tre los tres niveles de gobierno en materia de vivienda.

2. OBSERVACIONES GENERALES

La observación más obvia en relación a la Ley Federal de Vivienda es la ausencia total de disposiciones referentes al tema de la vivienda en arrendamiento. De acuerdo a los representantes de la Cámara de Diputados⁽¹³⁾, existen opiniones diversas con respecto a cuál legislación es la apropiada para abarcar el tema de vivienda en arrendamiento. Lo que sí parece cierto es que dada la escasez de vivienda de alquiler, sobre todo en los centros metropolitanos, es un tema que debe ser considerado en la legislación, ya sea en el Código Civil en el capítulo referente a los contratos de arrendamiento, ó en la Ley Federal de Vivienda, ó, también, como ley propia.

El problema de la vivienda en arrendamiento no es de fácil solución. Es un problema complejo y controversial. De acuerdo a un documento preparado para un curso presentado en el Colegio de Ingenieros acerca de la vivienda en arrendamiento:

Existe incertidumbre sobre la solución que pretende llevar a cabo el Estado, ya que tanto propietarios como inquilinos son fuerzas políticas antagónicas cuyos intereses están en juego y por lo tanto dificultan el establecimiento de una relación justa y equilibrada entre las partes, la que además se ve afectada por la situación imperante de inestabilidad económica.⁽¹⁴⁾

El mismo documento dice:

La contradicción fundamental que existe en la relación arrendatario, está en que ambos desean conservar su ingreso real y por lo tanto su nivel de vida. Así el primero pretende obtener de su inversión un determinado monto de ingresos que la hagan rentable de un mercado sujeto a presiones inflacionarias, y el segundo pretende pagar un monto de alquiler que represente un porcentaje de su ingreso equivalente al que éste significaba en un mercado con condiciones normales.⁽¹⁵⁾

Es, pues, un problema complejo que requiere de cuidadosa consideración.

El tema de vivienda en arrendamiento abarca dos aspectos: -- la producción de vivienda de alquiler y la relación inquilinaria. La producción de vivienda de alquiler se refiere a la construcción que puede ser por el sector privado o el sector público, de habitaciones para arrendar. La relación inquilinaria se refiere a -- los derechos y obligaciones que comprende el contrato de arrendamiento. Las acciones del gobierno en materia de vivienda en -- arrendamiento son el fomento a la producción de vivienda para alquiler ó la regulación de la relación inquilinaria.

En los años 50, como se mencionó en el capítulo 3, el estado inició un programa de producción de vivienda de arrendamiento mediante el IMSS y el ISSSTE en el cual construyó vivienda para alquilar a precios económicos. En 1963 se suspendió el programa aunque la administración de los conjuntos habitacionales siguió a cargo del sector público. En la actualidad el gobierno federal -- nuevamente desarrolla programas de vivienda en arrendamiento consistentes ahora en fomentar su producción por el sector privado y por los institutos estatales de vivienda proporcionando financiamiento condicionado a que el promotor alquile las habitaciones -- respetando términos preestablecidos por el organismo público que otorgue el crédito.

El reciente interés del gobierno de iniciar programas para el financiamiento de vivienda en arrendamiento se debe al hecho de -- que ha habido una disminución significativa en la producción de -- habitaciones para alquiler durante los últimos años. La tendencia actual es de construir condominios para venta que a veces son arrendados por el adquirente pero a precios de renta muy costosos. Esta tendencia se debe a la lentitud del ciclo de retorno -- del dinero invertido en vivienda para alquiler. Como explica el documento del curso del tema vivienda en arrendamiento:

El decrecimiento de la oferta de vivienda para ser alquilada por parte del sector privado se debe a la escasa rentabilidad que se obtiene con dicha inversión, lo cual ha propiciado que ésta se reoriente a otros renglones más productivos -- de la economía.(16)

El mismo documento dice:

El sector privado produce la vivienda para ser arrendada con fines lucrativos. El inversionista tiene que recuperar su capital y obtener una ganancia a través de los montos que cobra por el alquiler y por la plusvalía que se genera en el inmueble, cuando menos similar a la producida por las operaciones pasivas del banco. (7)

Otros factores que pueden haber influido en la disminución de la producción de vivienda en arrendamiento son los incrementos en impuestos y pagos como impuesto predial, el impuesto sobre la renta, el pago de servicios como el agua, y los gastos de administración aunque el factor principal parece ser la lucratividad de otras inversiones como el depósito bancario a plazo fijo y el mercado inmobiliario de venta.

El decrecimiento en la oferta de vivienda en arrendamiento junto con el incremento en la demanda que ocurre sobre todo en esos centros metropolitanos debido al rápido ritmo de urbanización han resultado en un aumento acelerado en los precios de alquiler. Como dice el documento " la marcada escasez de oferta de vivienda en arrendamiento ha hecho posible a su vez que los montos de alquiler se fijan a un precio monopólico." (8) Los precios de renta son costosos aun en el caso de que los condominios adquiridos por venta son ofrecidos en calidad de arrendamiento. De acuerdo al documento:

Aquí el productor-constructor acelera el proceso de rotación del capital realizando su ganancia y transfiere a un tercero la vivienda en calidad de inversión (de capital ó abonos), - la cual al ofrecerse en alquiler se otorga a un monto que es superior al monto de las amortizaciones que tendrá que pagar su adquirente ó cuando menos en el mejor de los casos, - - - igual. (9)

Para fomentar la producción de vivienda en arrendamiento el gobierno inició un programa en 1980 mediante el FOVI/FOGA. Este programa, llamado Programa de Vivienda de Interés Social para Arrendamiento con opción a compra es para beneficiar a la pobla-

ción con ingresos de 2 a 10 veces el salario mínimo y hasta 1981, comprendió la construcción de 350 viviendas.⁽²⁰⁾ En el presente -- año se comienza un programa en el FONHAPO llamado Programa de Vivienda Popular en Arrendamiento. De acuerdo a los lineamientos -- generales del programa, la vivienda popular en arrendamiento se -- define como:

Aquella destinada a satisfacer las necesidades habitaciona-- les que de este tipo de inmuebles se presentan en los secto-- res de población que perciben ingresos no superiores a una -- cantidad equivalente a 2.5 veces el salario mínimo de la zo-- na donde se localice la vivienda y cuyo monto mensual de al-- quiler no exceda del 25% de los ingresos que obtiene el -- inquilino, computados mensualmente.⁽²¹⁾

En este programa el FONHAPO financia el 70% del valor total de la construcción y el 30% es aportado por el acreditado, ya sea en -- fondos, terreno, materiales de construcción, mano de obra ó pro-- yectos. La tasa anual de interés es del 11 al 14% según el nivel de ingresos del beneficiario. Como la acción pública en estos -- programas es solamente de financiamiento se evita los problemas -- de administración y mantenimiento que tenía el anterior programa-- de vivienda en arrendamiento del sector público.

El gobierno también ha otorgado exenciones fiscales como --- parte de su política de vivienda para alquiler. De 1954 a 1961, -- por ejemplo, concedía exenciones por 15 años del pago del impues-- to predial a promotores que construyeron vivienda para alquiler -- con la condición de que el precio de arrendamiento no excediera -- de 350 pesos mensuales. En 1979 la Secretaría de Hacienda y Cré-- dito Público dio facilidades para el pago del impuesto sobre la -- renta y suprimió el pago del impuesto al timbre para la construc-- ción de vivienda de arrendamiento. De 1980-82 se otorgaron estí-- mulos fiscales mediante certificados de promoción fiscal (CEPRO-- FI) que expedía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para-- el mismo caso. El sistema del CEPROFI no se prevía ningún meca-- nismo de control de precio de arrendamiento de la habitación - --

construida por lo que no se aseguraba que el beneficio se trasladara al usuario.

El otro aspecto significativo para el análisis del tema de vivienda en arrendamiento es la legislación inquilinaria la cual tiene por objeto regular los derechos y obligaciones que adquieren los propietarios y arrendatarios a celebrar un contrato de arrendamiento. En esta época en que el precio del alquiler se aumenta en forma tan desproporcionada con respecto al nivel de vida, la relación propietario-arrendatario se vuelve cada vez más conflictiva. El desajuste entre la oferta y demanda de vivienda en arrendamiento permite al propietario imponer su voluntad en la relación contractual. Aparte de incrementos exorbitantes en los pagos de renta en la práctica contractual se exige al inquilino una serie de requisitos especiales como fiador propietario de un bien inmueble libre de hipotecas, un depósito de 1 a 4 meses de renta como garantía, y características específicas de la persona arrendatario y su familia.

También se acostumbra suscribir los contratos con textos impresos que estipula que el arrendamiento renuncia a disposiciones del Código Civil establecidos a su favor. Se ha podido verificar, por ejemplo, la renuncia en los impresos de 27 disposiciones del Código Civil establecidas en el título VI del arrendamiento y en el título 13 de la fianza.⁽²²⁾ Siendo que los tribunales no han sentado jurisprudencia en contra de estos contratos, demandas hechas solicitando su nulidad no han prosperado. Se ha vuelto, de hecho, un contrato en que una de las partes fija las exigencias y modalidades y la otra no tiene más alternativa que aceptar o rechazar.

El problema del arrendamiento seguramente requerirá de tratamiento legislativo para evitar que se vuelva más conflictivo.

Como dice el documento del tema vivienda en arrendamiento:

Se puede afirmar que esta tendencia de la escasez de vivienda de alquiler y el aumento excesivo en el pago de rentas se agudizará en los próximos diez años y que si bien los problemas de tenencia, introducción de los servicios, constituyeron las características predominantes de la problemática urbana de las dos décadas pasadas, el del arrendamiento bien puede constituirse en el futuro en uno de los problemas más graves de la conflictividad urbana.⁽²³⁾

Martha Schteingart reafirma esta idea al expresar lo siguiente:

La escasa oferta de vivienda de alquiler ha provocado un aumento violento de las rentas en los últimos años y la creación de múltiples organismos de inquilinos, que han realizado numerosas movilizaciones; incluso han llegado a plantear huelgas de pagos, presentando además propuestas de leyes inquilinarias que se han sumado a las de los partidos políticos y organizaciones gremiales. De esta manera, el problema inquilinario se ha vuelto un punto de conflicto social, importante y la necesidad de una ley que rijan las relaciones entre inquilinos y propietarios, en defensa de los primeros, resulta prioritaria en esta época de crisis.⁽²⁴⁾

El contrato de arrendamiento se regula fundamentalmente por los Códigos Civiles de cada entidad federativa. El Código Civil vigente para el Distrito Federal fue elaborado en 1928. Las disposiciones relativas al contrato de arrendamiento datan de este año aunque hubieron algunas reformas posteriormente. En el capítulo referente al arrendamiento se establecen: obligaciones y derechos a cargo del arrendador y arrendatario; disposiciones generales que definen el contrato; y disposiciones específicas con respecto al arrendamiento de fincas urbanas, fincas rústicas y bienes muebles y con respecto al arrendamiento celebrado por tiempo indeterminado. También se establecen disposiciones referentes al subarriendo y el modo de darse por terminado el contrato de arrendamiento.

No ha habido una ley inquilinaria en el derecho mexicano aunque se han expedido decretos de congelación de rentas, el último de los cuales data de 1948, que han establecido montos fijos para el alquiler de viviendas en ciertas zonas de la Ciudad. Han-

habido, sin embargo, varios proyectos de leyes inquilinarios presentadas ante la Cámara de Diputados. La más antigua fue presentada ante la Cámara el 6 de diciembre 1935. Hasta 1981 se había presentado un total de 26 iniciativas.⁽²⁵⁾ En las sesiones actuales que empezaron en septiembre del presente año, se discute una iniciativa que consiste en 41 artículos llamada "Iniciativa de ley de regulación de rentas por parte del estado, sobre bienes inmuebles destinados para habitación, locales comerciales e industriales en pequeño" que facultaría al Departamento del Distrito Federal regular el monto de renta de bienes arrendados y aspectos adicionales del mercado inmobiliario en el D.F.

El objetivo de la ley, según el artículo 2 es:

La regulación de la renta por parte del Estado, sobre bienes inmuebles destinados para habitación, locales comerciales e industriales en pequeño, en el justo equilibrio de las prestaciones del contrato de arrendamiento entre arrendador y arrendatario. Regular el mercado inmobiliario de suelo urbano para estimular la edificación en renta de los inmuebles arriba señalados, regular el cambio de régimen de propiedad individual al de propiedad en condominio social, y el señalamiento de derechos y obligaciones de las partes en los contratos de arrendamiento regidos bajo el Decreto que prohíbe los celebrados hasta el año 1948.

En las disposiciones referentes al contrato de arrendamiento la iniciativa establece que se celebrará por un plazo mínimo de tres años al término del cual el arrendador estará obligado a conceder una prórroga por tres años adicionales. Según la iniciativa, tanto el contrato como la prórroga serán obligatorias para el arrendador y voluntarios para el arrendatario (art. 4). El importe del pago mensual será definido por las Comisiones Técnicas de Estudios de la Propiedad Inmueble del Distrito Federal que se crearán para este propósito, y que serán integradas por representantes de organizaciones de inquilinos, representantes de los propietarios de inmuebles, y técnicos de la materia del gobierno federal (art. 5). En caso de prórroga, se establece un aumento mínimo en el importe de la renta del 12% (art. 6 transi-

torio).

Para la celebración del contrato, el arrendatario deberá depositar como garantía el importe correspondiente a un mes de renta. Dicho depósito se hará mediante certificado de depósito de la Nacional Financiera. Las cantidades depositadas serán canalizadas por el D.D.F. a un Fondo de Vivienda en Renta para el D.F.- Al terminar el contrato el arrendatario podrá recuperar la garantía referida (art. 36). No serán exigibles por parte del arrendador garantías complementarias como son la del fiador, fianza o títulos de crédito (art. 37).

El arrendador estará obligado a realizar el mantenimiento y conservación del inmueble, obligación que deberá quedar estipulada en forma específica en el contrato. En caso de incumplimiento, el arrendatario tendrá derecho a hacer las obras necesarias a cargo del arrendador las cuales se cubrirán con abonos a cuenta de renta (art. 20). El pago de impuestos, derechos, cooperaciones y productos serán a cargo del arrendador, siendo nulo todo pacto en contrario. (art. 26).

En el caso de los contratos de arrendamiento sujetos al Decreto de Prórroga de 1948, el arrendador que se compromete mediante convenio a realizar un acondicionamiento funcional del inmueble, tendrá derecho a celebrar un nuevo contrato con el arrendatario al precio de renta que fijará el D.D.F. y vigente por un periodo de tres años (art. 22). Si el arrendador no hiciera las obras de acondicionamiento estipuladas, el D.D.F. autorizará a los arrendatarios para que las realizara a cuenta del arrendador. En caso extremo el D.D.F. efectuará las obras de reacondicionamiento funcional, aplicando para tal propósito la parte correspondiente del importe mensual de renta. (art. 39).

Si el propietario decidiera vender el inmueble arrendado, el arrendatario tendrá derecho al tanto, para la adquisición del inmueble al precio que estableciera las Comisiones Técnicas de Es-

tudios de la Propiedad Inmueble del D.F. (art. 6). En caso de -- que el arrendatario desistiera del derecho al tanto, el D.D.F., a través de las comisiones técnicas, facultarán a solicitantes con necesidades de habitación o de ocupación para el comercio o in---dustria en pequeño para adquirir el inmueble. Igualmente en este caso el precio lo estipulará el D.F.

Al efectuar la adquisición operará el cambio de Régimen de - Propiedad individual al de propiedad en condominio social.

El propietario tendrá derecho a vender el inmueble solo si - ocurriera que ni los arrendatarios, ni terceros con necesidades - de habitación ó de ocupación para el comercio e industria en pe---queño optaran por ejercer el derecho al tanto. Para tal efecto - deberá contar con una constancia oficial del desistimiento. En - caso contrario se declara nulo el contrato (art. 8).

La iniciativa también establece disposiciones referentes a---estimulos fiscales para la vivienda de alquiler. El artículo 17-
dice:

Como estímulo a la edificación en renta, sus propietarios -- estarán exentos del pago del Impuesto de Traslación de Domi---nio, de Registro de Derechos de Construcción y de Coopera---ción.

El mismo artículo establece que las Comisiones Técnicas de Estu---dios de la Propiedad Inmueble del D.F., podrán conceder a los - - propietarios la declaración de interés social de predios y edifi---caciones en renta destinados a la vivienda popular, otorgando - - exenciones parciales al Impuesto Predial en base al factor que -- fije el Congreso Federal anualmente.

La iniciativa también tiene un capítulo referente al suelo - urbano para edificación de vivienda. El artículo 15 establece: -

Es causa de utilidad pública la adquisición por parte del -- D.D.F., de suelo urbano en calidad de reserva territorial, - para estimular la edificación en renta de vivienda, locales---comerciales e industriales en pequeño.

La modificación sugerida en la misma iniciativa al artículo 18 de la Ley Orgánica del D.F., establece como atributo del D.F.:

Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes ó la ocupación total ó parcial de bienes de propiedad privada y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación.

En materia de financiamiento se establece en los artículos transitorios (art. 7) que el Jefe del D.D.F., promoverá la emisión de Bonos de Vivienda en el mercado de dinero a una tasa favorable para el inversionista para obtener recursos que sirvan en la edificación de vivienda en arrendamiento.

Este proyecto de ley tiene elementos interesantes para la regulación de la relación inquilinaria como son la creación de comisiones para realizar estudios del mercado inmobiliario y definir precios de renta y de compraventa de inmuebles, modificación de los términos del contrato de arrendamiento en beneficio del arrendatario, y el establecimiento del derecho al tanto al favor del inquilino y del D.D.F., para el caso de la puesta a venta del bien arrendado.

También tiene elementos que deberían ser aclarados como son el procedimiento para el cambio de régimen de propiedad individual al régimen de propiedad de condominio social, casos en que procede la expropiación del suelo urbano para destinar a programas habitacionales, requisitos que deben cumplir los propietarios de vivienda en arrendamiento para obtener exenciones fiscales, y la forma de definir los precios de renta y compraventa de los bienes inmuebles. En relación al cambio del régimen de propiedad por ejemplo, no está claro cuáles inmuebles estarán sujetos a dicho cambio. Al respecto, la iniciativa establece solamente que:

El cambio de régimen de propiedad individual al de condominio social sólo operará en edificaciones ya construidas con varios departamentos, viviendas, locales comerciales e industriales en pequeño.

Los otros elementos de igual forma deberían ser precisados. --
También hace falta tratar el caso de sanciones por incumplimien--
to, para lo cual se podría considerar, de acuerdo a los represen--
tantes de la Cámara de Diputados, la creación de una Procuraduría
del Inquilino.⁽²⁶⁾

En general este proyecto tiene elementos valiosos para el -
análisis de la situación habitacional. De que es necesario ade--
cuar la legislación inquilinaria a las condiciones actuales de la
vivienda en arrendamiento es un hecho seguro. Todavía hay con---
troversia con respecto a la forma de realizar dicha adecuación --
que podría ser mediante modificaciones al Código Civil, la adi---
ción de un capítulo a la Ley Federal de Vivienda ó el estableci---
miento de una ley propia.

3. RESUMEN.

Los aspectos que se consideraron para analizar la Ley Federal de Vivienda son el suelo, el financiamiento, la autoconstrucción, y la coordinación institucional. Estos temas de análisis fueron seleccionados en razón de que cada uno es importante para el funcionamiento de los programas de vivienda del sector público y de que cada uno está tratado en forma específica en la ley. El suelo es un tema particularmente significativo para el análisis de la ley.

También se consideró el tema de la vivienda en arrendamiento, el cual aunque no está tratado en la ley, es significativo para el análisis de la situación habitacional. Existen diversas opiniones de que si el tema de vivienda en arrendamiento debe ser tratado en la Ley Federal de Vivienda, en ley propia, o en el Código Civil. Lo que sí es claro es que este tema debe ser considerado en forma específica en el derecho mexicano, o sea, en adición a lo establecido referente al contrato de arrendamiento en general.

NOTAS DE PIE.
CAPITULO CUARTO.

- 1 Entrevistas con funcionarios de la Dirección de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano, SEDUE.
- 2 Entrevistas con funcionarios de la Subgerencia de Reservas Territoriales de la Gerencia de Desarrollo Inmobiliario, FONHAPO.
- 3 Propuesta para un Sistema Financiero de Suelo Urbano - - elaborado por Ernesto Sodi, Subgerente de Reservas Territoriales, Gerencia de Desarrollo Inmobiliario, FONHAPO.
- 4 Propuesta para Sistema Financiero de Suelo Urbano, p. 11.
- 5 Entrevistas con funcionarios de la Dirección de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano, SEDUE.
- 6 Entrevistas con funcionarios de la Dirección General de Promoción y Apoyo de Programas de Vivienda de los Estados, SEDUE.
- 7 Entrevistas con representantes del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI), y de la Confederación Nacional de Movimientos Urbanos Populares. (CONAMUP).
- 8 El Plan Nacional de Vivienda de Uruguay, consiste en - - 212 artículos distribuidos en 7 títulos que son: Normas jurídicas y estructura orgánica, del crédito y del subsidio a la vivienda, financiación de la política de vivienda, del sistema público de producción de vivienda, de las cooperativas de vivienda, de los fondos sociales de vivienda, y de los promotores y de las empresas privadas. Es una ley muy completa que incluye los siguientes

tes elementos: clasificación por nivel de ingresos y --- los beneficiarios de los programas habitacionales; condiciones mínimas de habitación (por ejemplo, m2 de construcción, materiales de techos y muros, número de dormitorios según las características de la familia, iluminación, etc.); definiciones de distintos tipos de vivienda según características arquitectónicas y costo; condiciones de préstamos según el acreditado (organismo público-promotor de vivienda, patron que construye vivienda para sus trabajadores y cooperativa o fondo social); clasificación de los subsidios del estado para vivienda que -- pueden ser: contribuciones en dinero, especie o mano de obra; contribuciones al pago de cuotas de amortización; fijación de alquileres económicos; y prestación de servicios gratuitos.

- 9 Los casos de adquisición previstos en el artículo 146 -- son: "cuando se trate de un inmueble o conjunto habitacional construido por uno de los organismos de derecho -- público;" y "cuando se trata de una cooperativa formada por inquilinos de un inmueble con la finalidad de adquirir dicho inmueble."
- 10 Las cuatro formas de las cooperativas son:
 1. De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda;
 2. De construcción y mejoramiento de un sólo proyecto habitacional;
 3. De promoción, continua y permanente, de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, -- organizados en secciones o en unidades cooperativas; y
 4. De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales.
- 11 Entrevistas con funcionarios de la Subgerencia de Par---

- ques de Materiales de la Gerencia de Desarrollo Social.-
- 12 Entrevistas con representantes de la Confederación Nacional de Movimientos Urbanos Populares (CONAMUP).
 - 13 Entrevistas con representantes de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados.
 - 14 Documento preparado para el curso de vivienda en arrendamiento realizado en agosto de 1984 en el Colegio de Ingenieros, p. 21.
 - 15 Documento para el curso de la vivienda en arrendamiento, p. 21.
 - 16 Documento para el curso de la vivienda en arrendamiento, p. 21.
 - 17 Documento para el curso de la vivienda en arrendamiento, p. 25
 - 18 Documento para el curso de la vivienda en arrendamiento, p. 12.
 - 19 Documento para el curso de la vivienda en arrendamiento, p. 12.
 - 20 Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis" en Comercio Exterior, vol 34, núm. 8 (México, agosto de 1984). p. 749.
 - 21 Lineamientos generales para el programa de vivienda en arrendamiento, FONHAPO, mayo de 1984. p.1.
 - 22 Documento para el curso de vivienda en arrendamiento, p. 15.
 - 23 Documento para el curso del Tema vivienda en arrendamiento. p. 30.
 - 24 Schteingart, Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis," p. 749.

- 25 Informe de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, 1984, p. 2.
- 26 Entrevistas con representantes de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados.

CONCLUSIONES

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

La situación habitacional del país es un problema multidimensional que requiere de una legislación precisa y cuidadosa. La política del gobierno actual es apoyar la autoconstrucción que es un proceso tradicional desarrollado por el sector popular para solucionar el problema de vivienda. Para este propósito realiza programas de suelo y reservas territoriales para el uso habitacional, de producción de insumos para vivienda, del desarrollo de tecnología apropiadas de construcción, y de la participación de la comunidad en el proceso habitacional.

La Ley Federal de Vivienda, la cual fue publicada en el Diario Oficial en febrero de mil novecientos ochenta y cuatro fundamenta en términos jurídicos la política habitacional del gobierno actual. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PRONADEVI), publicado en agosto de 1984 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hace operacionales las disposiciones determinadas en la Ley. Las normas que apoyan lo establecido en la ley son la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Reforma Agraria, y el Plan Global de Desarrollo.

La Ley Federal de Vivienda es significativa por ser la primera ley en materia de vivienda en el derecho mexicano. Abarca varios aspectos relacionados con la producción y financiamiento de Vivienda de interés social que se pueden resumir en cuatro temas básicos, que son el suelo, el financiamiento, la autoconstrucción, y la coordinación institucional. En términos generales la ley es una buena base para la regulación jurídica de la situación habitacional. Es, sin embargo, demasiado general debido a la amplitud de material que trata. Requiere de una reglamentación detallada para poder cumplir con los objetivos que se propone. En

seguida se hará un breve resumen de los aspectos significantes en relación a cada uno de los temas de análisis.

El suelo es el elemento principal para la realización de los programas habitacionales del estado. Por lo tanto, la adquisición de reservas territoriales es un paso esencial para el funcionamiento de estos programas.

Según los entrevistados, los aspectos que requieren de reglamentación para que sean operativas las disposiciones referentes al suelo establecidas en la Ley Federal de Vivienda son:

- 1) Mecanismos específicos para la adquisición de suelo por el gobierno federal a costo económico como, por ejemplo, el derecho al tanto la promesa de venta a futuro;
- 2) Procedimientos a nivel estatal y municipal para la adquisición de suelo, por ejemplo, mediante las inmobiliarias del estado;
- 3) Normas detalladas a nivel federal y estatal para la operación de las inmobiliarias del sector público para aumentar su eficiencia y asegurar su función social. Se puede desarrollar, por ejemplo, un sistema en que las utilidades obtenidas por las inmobiliarias en la operación de suelo para uso turístico, comercial e industrial se aplicaran a subsidiar terrenos destinados a programas habitacionales de la población de bajos ingresos;
- 4) La creación de una Financiera Nacional de Suelo con fondos estatales y federales que otorga créditos sujetos, por ejemplo, a que se respeten determinados precios de suelo, a las inmobiliarias estatales para los programas que realizan;
- 5) Modificaciones al procedimiento para indemnizar a los ejidatarios por terrenos ejidales adquiridos en programas de regularización para facilitar su colaboración en programas de suelo del sector público.

El financiamiento es también un elemento esencial para la operación de los programas habitacionales del estado. En esta materia la Ley Federal de Vivienda es demasiado general. Según las entrevistas realizadas, los elementos que deben ser conside--

rados con respecto a este tema y de alguna forma reflejados en la Ley Federal de Vivienda ó en reglamentos complementarios son:

- 1) El incremento en apoyo financiero a los organismos del sector público que otorgan préstamos para programas habitacionales para la población de bajos ingresos;
- 2) La revisión de los términos y condiciones de los créditos otorgados por los organismos habitacionales como, por ejemplo, la tasa de interés y las garantías para asegurar que sean accesibles para una mayoría de la población.

En relación a la autoconstrucción de vivienda la LFV aporta aspectos positivos como son el establecimiento de la personalidad jurídica de las sociedades cooperativas de vivienda que anteriormente fueron consideradas como cooperativas de producción o cooperativas de consumo para efectos legales, y el tratamiento del tema de insumos y tecnologías para la producción de vivienda. Las disposiciones relativas a los insumos y tecnologías para la producción de vivienda son muy generales debiendo ser más precisas. Los aspectos a reglamentar, según los entrevistados, para que aumente la efectividad de lo establecido en la Ley referente a la autoconstrucción son:

- 1) El desarrollo de formas complementarias de sociedades cooperativas de vivienda como, por ejemplo, la cooperativa de usufructo establecida en la legislación de vivienda de Uruguay, mediante la cual atribuye a los asociados vía contrato el usufructo, más no la propiedad, de la habitación por tiempo indefinido;
- 2) Apoyo económico e institucional para la formación y operación de los organismos de asistencia técnica de las sociedades cooperativas considerando, inclusive, la creación de un organismo de asistencia técnica del sector público para este propósito.
- 3) El desarrollo de un Sistema Nacional de Producción y Abasto de Insumos coordinado por el gobierno federal mediante el cual se estableciera redes de distribución de los insumos para la realización de los programas habitacionales del estado, y se concediera subsidios condicionados a que un porcentaje determinado del producto se vendiera a un precio de ahorro para estos programas;

- 4) La colaboración con universidades e institutos académicos para el desarrollo de programas de investigación de tecnologías de autoconstrucción.

Uno de los principales objetivos de la Ley Federal de Vivienda es establecer mecanismos de coordinación institucional para llevar a cabo los programas habitacionales. Varias de las disposiciones de la ley tienen que ver directamente con formas de coordinación del gobierno federal con los estados y municipios en materia de vivienda. Fundamental para el funcionamiento de esta coordinación es el establecimiento de leyes y reglamentos complementarios a nivel local. Según los entrevistados, los aspectos a desarrollar para hacer más efectiva la coordinación institucional son:

- 1) El desarrollo por parte de los estados y municipios de leyes y reglamentos referentes al uso de suelo, el proceso de urbanización y la producción habitacional;
- 2) El fortalecimiento de la estructura administrativa de los municipios mediante el incremento, del apoyo económico e institucional por parte del gobierno federal en la forma, por ejemplo, del aumento de recursos presupuestarios y la elaboración de manuales de administración de programas;
- 3) La corroboración de los vínculos de coordinación entre el gobierno federal y los estados y municipios para aumentar el alcance y eficiencia de los programas habitacionales.

La Ley Federal de Vivienda, en resumen, tiene elementos que contribuyen a la solución del problema de la vivienda aunque requiere ser complementada por reglamentos y leyes que precisan y definen su contenido. Es demasiado general, un hecho que quizás sea entendible dado la complejidad del problema habitacional, pero que sin duda disminuye su efectividad. Aún considerando su ambigüedad en ciertos aspectos, sin embargo, es un paso positivo en materia habitacional.

A P E N D I C E

REGLAMENTO DEL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA DE URUGUAY (1969)

CAPITULO II

DE LA UNIDADES COOPERATIVAS DE VI-
VIENDAS DE USUARIOS.

Art. 51o. La Unidad Cooperativa de Usuarios es aquéllas que atribuye a sus asociados mediante contrato, el derecho de uso y goce de las viviendas por tiempo indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias; reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

Art. 52o. Dentro del plazo de 30 (treinta) días de obtenida la habitación de las viviendas la cooperativa suscribirá con cada uno de los beneficiarios el "contrato de uso y goce" previsto en el artículo 150 de la Ley que se reglamenta. Los usuarios complementarán la suscripción de partes sociales de capital hasta un valor equivalente al precio de costo de la vivienda adjudicada. Dichas partes se integrarán con los depósitos de ahorro constituidos y sumas que se paguen por concepto de amortización.

Art. 53o. Suscrito el contrato, el adjudicatario tendrá los siguientes derechos:

- a) De uso y goce sobre la vivienda adjudicada;
- b) A exigir de la cooperativa la entrega de la vivienda, la que deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de 30 (treinta) días contados a partir de la firma del contrato respectivo;
- c) Los demás derechos referidos en el artículo 158 y los establecidos en el artículo 159 y demás normas concordantes de la ley No. 13.728.

Art. 54o. En caso de perturbación de los derechos de los usuarios por acto de terceros, la cooperativa, en ejercicio de las facultades conferidas en el precitado artículo 158, podrá actuar no sólo por derecho propio en su calidad de titular del dominio de las viviendas, sino en representación del socio damnificado, tanto en la vía administrativa como judicial.

Art. 55o. Son obligaciones primordiales del usuario:

- a) Destinar la totalidad de la vivienda adjudicada para re-

- sidencia propia y de sus familiares. La vivienda no --- podrá ser arrendada ni cedida total o parcialmente su- uso o goce bajo ningún título, siendo nulo todo arren- damiento o cesión que contravenga a la presente norma;
- b) Usar de la vivienda con moderación, conforme a su des- tino debiendo poner en su cuidado el celo y dedicación de un buen padre de familia;
 - c) Aportar mensualmente:
 - 1) La cuota correspondiente a la amortización de la vi- vienda, cuyo monto se reajustará semestralmente;
 - 2) Una suma adicional destinada a integrar los fondos - previstos en el artículo 35 de esta reglamentación.

Art. 56o. Darán mérito a la extinción del contrato de uso y goce las siguientes causales:

- 1) Las que originan la exclusión del asociado de conformidad -- con lo dispuesto en el artículo 26o. de esta reglamentación;
- 2) El retiro voluntario del socio, o de los herederos en su ca- so;
- 3) El atraso reiterado en el pago de la suma adicional destina- da a cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios -- que suministre la cooperativa siempre que no sea aplicable -- la previsión del artículo 58o de este reglamento. A estos - efectos se entenderá que existe atraso reiterado:
 - a) Cuando se incurre en la falta de pago de tres cuotas men- suales consecutivas;
 - b) Cuando la impuntualidad en el pago de las cuotas se re- -- pite más de tres veces en el curso de un año;
- 4) La disolución de la cooperativa.

Art. 57o. A los efectos previstos en el artículo 153o. de la ley No. 13.728 se considera retiro justificado el originado por al- gunas de las siguientes causales que se enumeran a título enun- -- ciativo:

- a) Cuando a consecuencia del cambio de lugar de radicación de la fuente de trabajo del socio o su cónyuge o en virtud de tras- lados forzosos dispuestos por la autoridad o empleador de -- quien dependa alguno de ellos, éstos se vean obligados a des- plazarse diariamente a un distancia que a juicio del Consejo Directivo se considere excesiva;
- b) Cuando se produzca una variación sustancial en el número de- componentes del núcleo habitacional o en la distribución por sexos y edades de sus componentes que tornen la vivienda - - ocupada inadecuada a sus necesidades o inconvenientes desde- el punto de vista de la higiene y el confort mínimo acepta- -- ble, y siempre que la cooperativa no disponga de otra unidad capaz de satisfacer tales necesidades;

- c) Cuando medien impedimentos graves de salud de algún integrante del núcleo, que, a juicio del médico tratante, haga imperioso el cambio de la vivienda por otra radicada en otra localidad. A los efectos de formar con---vicción el Consejo Directivo podrá recabar los elemen--tos de juicio complementarios que estime necesario;
- d) Cuando con motivo de la pérdida o disminución de carácter permanente de ingresos del núcleo familiar, el ad--judicatario afronte dificultades para hacer efectivo --el pago puntual de los aportes mensuales a su cargo, --que no puedan resolverse por la vía establecida en el -artículo 590. de esta reglamentación.
- e) Otras circunstancias de similar naturaleza y gravedad -a las indicadas precedentemente, que, a juicio del Consejo Directivo, imposibiliten la permanencia del socio en la vivienda adjudicada. En todos los casos, el socio deberá presentar la solicitud de retiro voluntario ante el Consejo Directivo por escrito, al que acompañará todos los elementos probatorios tendientes a acreditar la causal en que se fundamenta. El Consejo Directivo apreciará la prueba producida y calificará la causal invocada para el retiro determinado si lo considera o no justificado.

Art. 580. Si el Consejo Directivo considerara justificado el retiro, el socio tendrá derecho a un reintegro equivalente al valor de sus partes sociales actualizadas en la forma dispuesta por el artículo 1570. de la ley No. 13.728, con deducción de los ---adeudos pendientes de pago, así como un 10% (diez por ciento) del valor resultante. Si dicho órgano considerara el retiro no justificado, procederá en el mismo acto a graduar la deducción mencionada entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 50% (cincuenta --por ciento) del valor resultante, en función de la mayor o menor-gravedad intrínseca de las circunstancias que determinaron la calificación del retiro como no justificado, y en general de la ---evaluación de la conducta cooperativista observada por el socio -gestionante hasta la fecha de la presentación de la solicitud ---respectiva. La decisión del Consejo Directivo que declara no justificado el retiro, será susceptible del recurso de apelación para ante la Asamblea General, en la forma y condiciones que esta--blecerán los estatutos, y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo 1530. de la Ley No. 13.728.

Art. 59o. Cuando a consecuencia de causas que no le sean --- imputables y que revisan la calidad de transitorias y plenamente justificadas a juicio del Consejo Directivo, el usuario afronte - dificultades para el pago puntual de la amortización de la vi---- vivienda adjudicada y/o la suma adicional destinada a integrar los fondos previstos en el artículo 35o. de esta reglamentación la -- cooperativa procurará resolver el problema con cargo al Fondo de Socorro establecido a esos efectos.

En caso de insuficiencia del Fondo, el Consejo Directivo --- gestionará, si correspondiere, la obtención del subsidio oficial-pertinente (ley No. 13.728, artículos 66o. inciso b, 69o. inciso b, 89o. inciso 1, 154o.)

El adeudo del socio por el concepto expresado será pagado -- con un recargo que no excederá el interés del préstamo obtenido - para la vivienda.

Art. 60o. Operada la extinción del contrato de uso y goce en virtud de cualquiera de las causales establecidas en el artículo-56o. caducarán automáticamente los derechos emergentes de dicho - contrato.

Dentro del plazo de treinta (30) días de producida la desoo-ocupación efectiva de la vivienda, el Consejo Directivo ordenará - la inspección técnica de la misma a fin de determinar si se halla en condiciones de habitabilidad, disponiendo en caso de no estar- lo las obras necesarias a estos efectos, las que serán de cargo - del ex usuario, siempre que hayan sido originadas por culpa suya.

Art. 61o. La cooperativa deberá hacer efectivo el pago del - cincuenta por ciento (50%) del reintegro a que tuviera derecho el ex usuario, una vez efectuada aparte de las demás deducciones que procedieren, la originada por el costo de las reparaciones que -- fueran de cargo del mismo, dentro del término de ciento ochenta - (180) días contados a partir de la desocupación de la vivienda.

El cincuenta por ciento (50%) restante lo hará efectivo, con

más los intereses legales, una vez que el Consejo Directivo haya seleccionado a aquél que habrá de sustituir al anterior usuario.- En todos los casos este pago deberá realizarse en un término no superior al año contado a partir del vencimiento del plazo anterior.

Art. 62o. El Consejo Directivo procederá a seleccionar al -- nuevo adjudicatario en función de las siguientes posibilidad consideradas en forma excluyente según el orden de su enunciación:

- a) Los socios con vivienda ya adjudicada que solicitan el cambio de ésta por la disponible a fin de solucionar problemas supervinientes de integración del núcleo familiar, siempre que justifiquen suficientemente, a juicio del Consejo Directivo, esa circunstancia, así como su capacidad económica para afrontar el incremento de la cuota de amortización que -- resultare!
- b) Los aspirantes que habiendo sido previamente seleccionados permanezcan sin vivienda asignada, siguiéndose el orden de su ubicación en la lista correspondiente!
- c) En caso de inaplicabilidad de las previsiones precedentes se efectuará una nueva selección, de conformidad con lo establecido en el artículo 19o.

Art. 63o. Cuando se proceda a la elección de un nuevo adjudicatario, éste deberá abonar en los casos b) y c), del artículo precedente, el valor de las partes sociales integradas por el anterior adjudicatario actualizadas de acuerdo al artículo 157o. de la ley No. 13.728 más una cantidad que fijara el Consejo Directivo en función del mayor valor de la vivienda. En el caso del inciso a), no corresponderá adicionar esta cantidad.

Art. 64o. Cuando se trate de viviendas de interés social y la Unidad Cooperativa sea filial de una matriz, las viviendas --- estarán exentas de todo impuesto que grave la propiedad inmueble.

De propietarios

Art. 65o. La Unidad Cooperativa de Propietarios atribuye al beneficiario el derecho de propiedad exclusiva e individual sobre la vivienda adjudicada, así como el derecho sobre los bienes-

comunes a que alude el artículo 300. de la Ley No. 10.751 de 25 de junio de 1946, con las siguientes limitaciones:

- a) Obligación de destinar totalmente la unidad a residencia --- propia del adjudicatario y de su núcleo familiar, por el - - término de diez (10) años contados a partir del otorgamiento de la respectiva escritura de compra-venta;
- b) Prohibición, dentro del mismo plazo, de enajenarla o darla en arrendamiento sin causa justificada, artículo 1620. de la -- ley No. 13.728. A los efectos de la determinación de la existencia de causa justificada de aplicará lo dispuesto en el - artículo 570. de esta reglamentación.

Art. 660. En el régimen de adjudicación diferida de la propiedad de las unidades, previsto en los artículos 1450. inciso 2) y 1610. inciso 1) de la ley que se reglamenta, mientras se man--- tenga vigente el proceso de amortización del costo de la vivienda al adjudicatario ocupará la misma en calidad de usuario. La coo--- perativa suscribirá con el beneficiario el respectivo contrato de "uso y goce", en la forma y condiciones establecidas en el artícu--- lo 1500. de la ley No. 13.728.

Estos beneficiarios complementarán la suscripción de partes--- sociales de capital hasta un monto equivalente al precio de cos--- to de la vivienda adjudicada. Dichas partes se integrarán con los depósitos constituidos, y sumas que se paguen por concepto de -- amortizaciones.

Las sumas integradas por concepto de capital se destinarán--- al pago del precio de la compraventa de la vivienda.

Art. 670. Mientras el beneficiario mantenga la calidad ju--- rídica de usuario le serán aplicables las disposiciones conteni--- das en los artículos 510. a 610. inclusive de la presente regla--- mentación.

Art. 680. Las escrituras de compraventa tendientes a formaliz--- ar la transferencia del dominio de las unidades a sus respecti--- vos beneficiarios, serán otorgadas:

- a) En el caso de adjudicación inmediata: dentro de los treinta--- días siguientes a la habilitación municipal de las vivien--- das:

- b) En el caso de adjudicación diferida; dentro de los treinta días siguientes a la terminación del proceso de amortización del costo de las unidades.

Cooperativas que empleen sistemas de
autoconstrucción

Art. 69o. A los efectos de la presente reglamentación se --- consideran cooperativas de esfuerzo propio o ayuda mutua aquéllas que cumplan a juicio de la Dirección Nacional de Vivienda con los siguientes requisitos:

- 1) Que empleen en la construcción primordialmente el trabajo -- de sus socios;
- 2) Que hayan demostrado que sus socios pertenecen a la Catego-- ría B, establecida en el artículo 9o. de la ley No. 13.728.

Art. 70o. Las cooperativas que utilicen el trabajo de sus -- socios en la construcción de las viviendas establecerán por vía - estatutaria el siguiente régimen:

- a) Las viviendas se adjudicarán a los socios ya sea en propie-- dad plena o mediante " Contrato de Uso y Goce" en forma per-- manente o transitoria hasta la adjudicación definitiva de la propiedad;
- b) En los programas por ayuda mutua los socios suscribirán un - convenio comprometiéndose colectivamente frente a la coope-- tiva a trabajar personalmente en las construcciones, estable-- ciéndose en el mismo la forma en que se organizará el desa-- rrollo de las obras y el trabajo de los socios y eventualmen-- te de sus familiares. Cuando el socio no trabaje el número - 8 horas a que se comprometió deberá compensar el tiempo no - trabajado, de acuerdo a lo que se establezca en el referido - convenio, el estatuto o la reglamentación interna;
- c) Cuando las construcciones se realicen por esfuerzo propio, - los socios suscribirán en forma individual el convenio refe-- rido en el apartado anterior.

Art. 71o. Sin perjuicio de las exigencias indicadas en el ar-- tículo 5o. y dadas las características especiales de los progra-- mas, estas cooperativas presentarán a la Dirección Nacional de Vi-- vienda un estudio de factibilidad preparado por el Instituto de - Asistencia Técnica que los asesora que contemple los siguientes -

puntos:

- a) Programa de educación, cooperativa y asistencia social;
- b) Programa de adiestramiento técnico;
- c) Cronograma de ejecución de las obras;
- d) Proyectos, inventario de materiales y terreno urbanizado;
- e) Estudio de financiación, costos del proyecto.

Los estatutos de las cooperativas de esfuerzo propio y ayuda mutua, deberá indicar expresamente las normas a procedimiento a aplicar en el desarrollo de los programas, así como las relaciones entre los socios y para con la cooperativa.

CAPITULO III
DE LAS COOPERATIVAS MATRICES.

Art. 72o. Los estatutos de las cooperativas matrices determinarán el gremio o el ámbito territorial al cual estarán limitadas. El número de socios fundadores no será inferior a 20 (veinte) Los grupos interesados serán considerados, como núcleos básicos-- habilitados legalmente para la formación de las cooperativas ma-- trices de una y otra modalidad, cuando cumplan las siguientes - - condiciones:

- a) Cooperativas matrices gremiales. A estos fines se en-- tiende por gremio, el conjunto organizado o no de tra-- bajadores unidos por la comunidad de intereses deriva-- da del ejercicio de un mismo oficio, profesión o ser-- vicio público. Estas cooperativas podrán reunir traba-- jadores provenientes de uno o más sectores gremiales -- siempre que exista afinidad laboral entre ellos. Igual-- mente podrán admitirse, a los efectos de la integración social prevista en el artículo 114 de la ley que se re-- glamenta, trabajadores provenientes de otras activida-- des hasta un 25% (veinticinco por ciento) del total de los socios unidos por el vínculo gremial, así como fa-- miliares y pasivos de la misma actividad;
- b) Cooperativas matrices locales: A los efectos de la de-- terminación de la condición de cooperativas matriz lo-- cal, se considera como ámbito geográfico de una locali-- dad determinada, el territorio comprendido dentro de -- una circunferencia cuyo centro esté ubicado en la plaza principal de la localidad, siendo su radio máximo de -- 200 (doscientos) kilómetros.

Art. 73o. Serán cometidos específicos de la cooperativa ma-- triz, sin perjuicio de los demás establecidos en el artículo 12 - en lo pertinente, los siguientes:

- a) Construir o adquirir en la hipótesis del artículo 146 - de la ley No. 13.728, grupos o conjuntos habitacionales en forma continuada y permanente para satisfacer la de-- manda de sus asociados organizándolos en Unidades Coo-- perativas de Vivienda;
- b) Organizar y fomentar el ahorro sistemático entre sus -- socios;
- c) Prestar asistencia técnica a las unidades cooperativas-- ajustándose a lo dispuesto en el Capítulo IV en lo per--

- tinente;
- d) Adquirir los terrenos, realizar los trabajos de urbanización necesarios y administrar en todos sus aspectos - la construcción del proyecto de viviendas;
 - e) Efectuar acopio de materiales y/o elementos de cons---trucción e incluso, emprender directamente la fabrica---ción de los mismos, cuando lo estime necesario o conve---niente, para el mejor cumplimiento de sus fines socia---les;
 - f) Conceder préstamos a las unidades cooperativas, para el cumplimiento de sus fines, por un monto que no exceda - del valor que puedan amortizar en el plazo máximo de un año.
El importe de dicho servicio no podrá aumentar la afec---tación ya realizada de las entradas familiares nomina---les más allá del 20% (veinte por ciento) artículo 35 de la ley No. 13.723);
 - g) Ejercer las funciones que en ella deleguen, a los fines preindicados, las Unidades Cooperativas Filiales.

Art. 74o. Las cooperativas matrices deberán disponer de un - cuerpo técnico de asesoramiento que cumpla en todo lo que sea --- pertinente con el Capítulo IV de esta reglamentación.

Art. 75o. Los estatutos establecerán un régimen de priorida---des para regular el derecho de los socios a la vivienda y conse---cuentemente la formación de unidades cooperativas entre el conjun---to de afiliados, en función de los criterios generales estableci---dos en el artículo 19.

Art. 76o. Por cada inmueble o conjunto habitacional cuya - - construcción decida la cooperativa matriz, deberá organizar con--- los respectivos destinatarios de las viviendas, unidades coopera---tivas. A estos efectos dará cumplimiento a lo dispuesto en los -- artículos segundo al séptimo de esta reglamentación. Las unida---des cooperativas quedarán ligadas a la matriz en carácter de fi---liales de la misma.

Las partes sociales integradas como capital de la matriz po---drán ser total o parcialmente transferidas a las unidades coope---rativas de acuerdo a lo que en cada caso determinen los estatu---tos.

El socio deberá cumplir en ésta, a partir de su incorporación, la obligación establecida en el inciso d) del artículo 17.

Art. 77o. Los órganos de la cooperativa matriz serán los establecidos en el artículo 39 de esta reglamentación y se regularán por las normas generales, sin perjuicio de las variantes resultantes de las disposiciones siguientes:

- A) Asamblea General: Se integrará con representación indirecta en la siguiente proporción:
 - a) Unidades Cooperativas ya constituidas: Dos delegados más uno por cada 50 (cincuenta) socios por cada una de ellas.
 - b) Afiliados sin vivienda adjudicada: Un delegado por cada 30 (treinta) de ellos. Los estatutos establecerán el régimen de elección de los delegados y el modo como ejecutarán la representación que les está cometida. Preverán, asimismo, un sistema de amparo eficaz del derecho a obtener la vivienda el caso que quedarán en minoría y el pronunciamiento de la Asamblea General fuere adverso a la satisfacción de ese reclamo de vivienda, el derecho de recurrir de dicha decisión denegatoria, en forma fundada y por escrito ante la Dirección Nacional de Vivienda a cuya resolución se estará en definitiva.
- B) Consejo Directivo, Comisión de Fomento Cooperativo y Comisión Fiscal: Se integrarán en la forma establecida para cada uno de ellos por los estatutos sin perjuicio del cumplimiento del artículo 170 de la ley No. 13.728.

Art. 78o. Las cooperativas matrices constituirán necesariamente los siguientes fondos especiales:

- a) Fondo de Fomento Cooperativo: Con el destino específico indicado en el artículo 35, inciso a);
- b) Fondo de Reserva: Destinado a solventar cualquier eventualidad financiera.

Art. 79o. Las cooperativas matrices deberán concertar con el Departamento Financiero de la Habitación un convenio colectivo de ahorro por cada unidad cooperativa que formen debiendo depositar en la cuenta correspondiente, la totalidad de los ahorros que recauden de sus socios para la vivienda. Dichos fondos podrán ser afectados para los destinos estipulados en los artículos 38, 73 y 87.

Deberán también tener las disponibilidades de una cuenta en el Banco Hipotecario del Uruguay o en el Banco República o bien -

invertidas en obligaciones reajustables depositadas en dichas - - instituciones.

Art. 80o. Las cooperativas matrices podrán convenir con las unidades cooperativas la centralización en aquéllas, de determinados servicios tales como: administración, mantenimiento, educación cooperativa, complementarios de la vivienda o cualquier otro - -- compatible con los fines cooperativos.

Dichos convenios deberán ser ratificados por la Asamblea más próxima:

Art. 81o. Los estatutos de las unidades cooperativas indicarán las relaciones administrativas y de contralor que existirán - entre sociedad filial y matriz y especialmente reservarán a ésta el derecho a ejercer la auditoria contable y de proceder a la designación de un miembro del Consejo Directivo de la unidad cooperativa. La designación la hará el Consejo Directivo de la matriz.

- 9) Asistir en materia administrativa a las cooperativas -- formulando un programa de procedimientos de gestión cuyos objetivos serán:
 - a) Planificación: Puntualizando y desarrollando sus objetivos, política, programa y actividades para lograr esos resultados;
 - b) Organización y Personal: Determinando la estructura de la cooperativa y el personal que llevará a la -- práctica su funcionamiento;
 - c) Dirección: Precizando las metas en la administración, los procedimientos técnicos para su correcto funcionamiento y estableciendo las normas de vigilancia;
 - d) Coordinación: De los recursos humanos y de las operaciones para obtener una mayor productividad de las fuerzas sociales de que se dispone;
 - e) Control: Normas para verificar y evaluar los actos -- realizados por los órganos de la cooperativa;
- 10) Asistir en materia de conservación del patrimonio proporcionando normas respecto a mantenimiento y reparación que tendrán en cuenta:
 - a) Aspecto general del conjunto;
 - b) Protección y presentación de instalaciones;
 - c) Utilización adecuada y continua de todos los servicios;
 - d) Economía de las operaciones.

Los ciclos que debe cubrir esta tarea son: inspección periódica, mantenimiento ordinario, mantenimiento preventivo y mantenimiento extraordinario.

A estos fines se proporcionarán diagramas, planillas, órdenes de servicio y registros que faciliten los objetivos perseguidos.

Art. 84o. La obtención de personería jurídica, inscripción de los estatutos en la Dirección Nacional de Vivienda y el procedimiento de reforma de los mismos se regularán por las disposiciones contenidas en los artículos 4o., 7o., y 8o., de esta reglamentación en lo pertinente.

Art. 85o. A la solicitud de autorización para funcionar, el instituto deberá acompañar, aparte de los documentos en el artículo 4o., en lo aplicable, una relación de los especialistas a cuyo cargo estará la prestación de los servicios de que se trata, de--

REGLAMENTO DEL PLAN NACIONAL DE VIVIENDA DE URUGUAY (1969)

CAPITULO IV

DE LOS INSTITUTOS DE ASISTENCIA

TECNICA.

Art. 82o. Son Institutos de Asistencia Técnica aquéllos destinados a proporcionar al costo a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, servicios técnicos en los siguientes campos: jurídico, de educación cooperativa, financiero, económico, social, de proyecto y dirección de obras.

Estos institutos deberán contar obligatoriamente con un equipo interdisciplinario que permita atender todos los servicios mencionados en esta disposición.

Podrá admitirse la prestación de alguno de los servicios anteriormente considerados por técnicos, ajenos al Instituto, pero corresponderá igualmente a éste, la supervisión, coordinación y responsabilidad de los mismos.

Art. 83o. Los referidos institutos tendrán los siguientes cometidos principales:

- 1) Organizar grupos humanos, dándoles orientación y asistencia en todos los aspectos conducentes a la formación de una cooperativa de vivienda;
- 2) Realizar investigaciones socio-económicas a los fines establecidos en el apartado anterior;
- 3) Impartir la enseñanza del cooperativismo de vivienda en todos sus aspectos;
- 4) Asistir en la programación de soluciones habitacionales comprendiendo: adquisición de terrenos, realización de obras de urbanización, proyectos, edificios, procedimientos de licitación en todas sus etapas, dirección y control de las obras, etc.;
- 5) Asistir en el estudio de la factibilidad de acuerdo a los elementos establecidos en el artículo 5o.;
- 6) Aserorar a las cooperativas en la presentación de solicitudes de crédito a los organismos habilitados a esos efectos por la ley No. 13.728;
- 7) Orientar en la aplicación de los criterios de selección de los adjudicatarios de las viviendas;
- 8) Asistir en materia técnica jurídica, contable, social y además aspectos para el desarrollo comunitario;

terminado, en cada caso su capacitación, título universitario si correspondiere, idoneidad, antigüedad en su actuación profesional y méritos acreditados.

Esta información será reiterada en oportunidad de producirse cada cambio de especialistas, indicando los nombres y demás datos relacionados precedentemente, de quienes se incorporan.

La asistencia técnica podrá ser prestada por:

- a) La Dirección Nacional de Vivienda;
- b) Los institutos privados de asistencia técnica;
- c) Los organismos públicos referidos en el artículo 86 de esta reglamentación;
- d) Las cooperativas matrices conforme a lo dispuesto en el artículo 167 de la ley No. 13,728.

Art. 86o. Para prestar asistencia técnica a las cooperativas los organismos de derecho público que construyan o promuevan la construcción de viviendas, deberán cumplir con lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 82 y con el artículo 85.

Artículo 87. La Dirección Nacional de Vivienda deberá establecer dentro del límite fijado por el artículo 174 de la ley que se reglamenta, la remuneración máxima que podrán percibir los institutos privados y públicos por los distintos servicios de asistencia que presten.

Dichos valores no excederán del costo de los servicios. De acuerdo con lo que antecede, los institutos de asistencia técnica podrán cobrar:

- a) Hasta un 10% (diez por ciento) del costo de los servicios durante el proceso de obtención de la personería jurídica de la Cooperativa;
- b) Hasta un 10% (diez por ciento) más al lograr la personería jurídica;
- c) Hasta un 20% (veinte por ciento) durante el proceso de estudio y confección del proyecto arquitectónico y demás recaudados necesarios para la obtención del préstamo hipotecario;
- d) Hasta un 5% (cinco por ciento) más al ser aceptados por la Dirección Nacional de Vivienda los recaudos de factibilidad y solicitud del préstamo hipotecario;
- e) Hasta un 15% (quince por ciento) más al obtener el préstamo hipotecario;

f) El 40% restante durante el proceso de construcción y conjuntamente con las cuotas de préstamo que fije el Banco Hipotecario del Uruguay.

El costo de los servicios proporcionados por los Institutos de Asistencia Técnica, será de cargo de las cooperativas asesoradas, las que podrán afectar a esos fines, sus ahorros depositados en el Departamento Financiero de la Habitación.

Los honorarios establecidos en el artículo 174 de la ley No. 13,728, corresponden exclusivamente a la retribución de los servicios profesionales.

Los gastos que se devenguen con motivo de esa actuación profesional serán de cargo exclusivo de la Cooperativa que deberá reintegrarlos mediante la exhibición de los comprobantes correspondientes.

Los institutos presentarán a la Dirección Nacional de Vivienda copia de sus contratos de asistencia técnica.

Los contratos de asistencia técnica deberán indicar expresamente la forma en que la Cooperativa hará efectivo el pago de las prestaciones indicadas en los incisos a), b), c) y d), pudiendo las partes convenir entre sí para esos casos, arreglos especiales dentro de los límites establecidos en estas normas .

Art. 88o. Las cooperativas matrices que organicen servicios de asistencia técnica, se inscribirán en calidad de tales en el Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda, llevado por la Dirección Nacional de Vivienda, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 85.

Será asimismo aplicable lo dispuesto en el artículo precedente:

Art. 89o. Los estatutos establecerán el patrimonio, el régimen económico-financiero, la forma de administración, los derechos y obligaciones de los socios de los institutos privados de asistencia técnica.

Asimismo, los estatutos deberán establecer la prohibición de distribuir excedentes de gestión si los obtuvieran, debiendo -- emplearlos exclusivamente en la realización de su objeto social.

Art. 90o. Todos los institutos y organismos que presten -- asistencia técnica, comprendidos en esta reglamentación, estarán-- sujetos a la vigilancia de la Dirección Nacional de Vivienda, --- quedando especialmente cometido a ésta la reglamentación y con--- trol de las retribuciones que paguen al personal, a cuyo efecto -- los institutos quedan obligados a suministrar la documentación -- que les sea requerida.

Art. 91o. Cuando ocurra alguno de los casos de retiro de --- personería a que se refiere el artículo 176 de la ley que se re-- glamenta, los integrantes del equipo técnico del instituto san--- cionado quedarán inhabilitados para integrar otros institutos de-- asistencia técnica.

Igual sanción corresponderá en el caso de comprobarse la --- vinculación de alguno de los técnicos integrantes del equipo con-- empresas que en alguna forma concurren mediante la presentación - de precios y propuestas ante una cooperativa asesora por dicho -- instituto.

A efectos de obtener el levantamiento de esta sanción dichos técnicos deberán justificar ante la Dirección Nacional de Vivien-- da su inculpabilidad estándose a lo que ésta resuelva.

Art. 92o. A los efectos de lo dispuesto en el artículo an--- terior, las empresas en ocasión de presentar propuestas deberán - adjuntar una declaración jurada donde se establezca que no tienen ninguna vinculación profesional o comercial con los técnicos in-- tegrantes del instituto asesor.

Art. 93o. Comuníquese, publíquese, etc.

PLAN NACIONAL DE VIVIENDA DE URUGUAY (1968)

CAPITULO X

SECCION 3

DE LAS UNIDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE
USUARIOS.

Art. 150o. Cuando se trate de unidades cooperativas de usuarios la sociedad suscribirá con cada uno de los socios adjudicatarios y con carácter previo a la adjudicación de las respectivas viviendas, un "contrato de uso y goce", que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones.

El "contrato de uso y goce" se otorgará en instrumento privado, con certificación notarial de la firma de los otorgantes y deberá ser inscrito en el Registro de Arrendamientos.

Art. 151o. Los asociados deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla, siendo nulo todo arrendamiento o cesión, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Si el usuario no destinara la vivienda para residencia propia y de sus familiares, será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce, y la expulsión de la cooperativa.

Art. 152o. El derecho de uso termina:

- A) Por el retiro voluntario del socio o de los herederos;
- B) Por la expulsión del socio o consecuencia del incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones o falta grave a sus obligaciones de socio;
- C) Por la disolución de la sociedad.

En caso de renuncia, anulación o conclusión por cualquier otra causa de los derechos de los usuarios, los mismos deberán desocupar la vivienda dentro de los noventa días de ocurrido el hecho.

La cooperativa dispondrá de un plazo de 180 días para hacer efectivo el pago del 50% (cincuenta por ciento) del reintegro a que el usuario tuviera derecho. El 50% (cincuenta por ciento)

restante deberá hacerse efectivo con más los intereses legales, -- una vez designado el nuevo socio que lo sustituya, pero no más -- tarde del año, contado a partir del vencimiento del plazo ante-- rior.

Art. 153o. El retiro voluntario dentro de los 10 años de adjudicada la vivienda deberá solicitarse ante el Consejo Directivo, con la fundamentación correspondiente.

Si el retiro se considerará justificado el socio tendrá de-- recho a un reintegro equivalente al valor de la tasación de su -- parte social, menos los adeudos que correspondiere deducir y me-- nos un 10% (diez por ciento) del valor resultante.

Si el retiro no se considera justificado la deducción esta-- blecida podrá alcanzar entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 50% (cincuenta por ciento), del valor resultante, según lo esta-- blezca la reglamentación.

Cuando ocurrieren desinteligencias entre los usuarios y la - sociedad en cuanto la naturaleza del retiro o a las sumas que por tal concepto se adeudan, resolverá el Juez Letrado del lugar, -- con carácter inapelable y por el método de los incidentes, que--- dando reservada a las partes la correspondiente vía ordinaria.

Art. 154o. El incumplimiento en el pago de las aportaciones- que corresponde a la amortización de la vivienda, dará lugar al - procedimiento de desalojo, según lo dispuesto por las leyes de -- arrendamientos urbanos para el arrendatario mal pagador, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente.

Toda vez que el socio afronte dificultades para el pago de - la correspondiente cuota de amortización, debido a causas que no- le sean imputables, la cooperativa procurará resolver el problema- ya sea gestionado el subsidio oficial si correspondiere o me----- diante un fondo de socorro, destinado a cubrir las momentáneas -- dificultades financieras de los socios y que podrán constituir -- las cooperativas de vivienda.

En el caso de corresponder el desalojo se procederá en la -- forma establecida en el artículo anterior para el retiro voluntario.

Art. 155o. El incumplimiento grave de sus obligaciones con la cooperativa perjudique a la institución o a los demás socios, podrá determinar que sea solicitada la rescisión del "contrato de uso y goce", ante el Juez competente y por los mismos.

Mientras dure el juicio, el socio podrá ser suspendido por resolución del Consejo Directivo, apelable a la Asamblea General, en sus derechos como integrante de la cooperativa, salvo aquéllos inherentes a su calidad de usuario. Si no hay lugar a la rescisión del socio reasumirá plenamente sus derechos.

Art. 156o. En caso de fallecimiento, los herederos podrán -- optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones, o -- por retirarse de la sociedad, recibiendo el valor de tasación del inmueble, o el porcentaje de lo amortizado, tomando sobre dicho -- valor de tasación.

Cuando los herederos optaren por continuar en el uso de la vivienda, el valor patrimonial de la misma estará exento del -- impuesto a las herencias. Este impuesto se deberá siempre que los herederos se retiren de la sociedad dentro de los diez años de la muerte del causante.

En caso de disolución del matrimonio, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquel cónyuge que conserve la -- guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

Art. 157% Los asociados aportarán mensualmente las cuotas -- correspondientes a la amortización de la vivienda, cuyo monto se reajustará semestralmente y una suma adicional, destinada a cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios que suministre la cooperativa a las organizaciones de usuarios. Esta suma adi---

cional no integra la cuota social y, en consecuencia, no es reintegrable. El atraso reiterado en el pago de esta suma adicional será considerado causal suficiente para declarar la rescisión del contrato. La reglamentación establecerá cuando se configura el -- atraso reiterado.

Art. 158o. La cooperativa pondrá a los asociados en posesión material de sus respectivas unidades de vivienda adjudicadas, los mantendrá en el ejercicio de sus derechos, los defenderá en las -- posibles perturbaciones de los terceros y pagará los préstamos, -- intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y -- servicios comunes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Art. 159o. Serán de cargo de la cooperativa todas aquellas -- reparaciones que derivan del uso normal de la vivienda y no se -- producen por culpa del usuario.

Las viviendas de interés social, que según el régimen de la -- presente ley, se otorguen en uso y goce a los socios de coopera-- tivas gremiales o locales, no pagarán, mientras se mantengan en -- tal carácter, impuesto alguno que grave la propiedad inmueble.

Art. 160o. Se aplicarán, en todo lo que no se oponga a la -- presente ley, las disposiciones del Código Civil relativas el -- arrendamiento, para regular las relaciones entre la cooperativa y los usuarios.

SECCION 4

DE LA UNIDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE PROPIETARIOS

Art. 161o. En las unidades cooperativas de propietarios, la cooperativa podrá retener la propiedad de las viviendas mientras dure la amortización de los créditos si así lo establecen los estatutos. En ese caso, los futuros propietarios regularán sus relaciones con la sociedad por las normas establecidas en la Sección 3 de este Capítulo en todo lo que les fuere aplicable, pero sin los beneficios que otorga el artículo 159, inciso 2o.

A partir del momento en que la cooperativa adjudique en propiedad las viviendas, los socios, podrán o no continuar integrando la cooperativa, según lo establezcan los estatutos, pero serán deudores directos por los créditos hipotecarios que se les hubieren otorgado.

Art. 162o. Durante diez años, el propietario deberá destinar la vivienda para residencia propia y de su familia y no podrá enajenarla ni arrendarla sin causa justificada ante la Dirección Nacional de Vivienda o en caso de mantenerse vinculado a la cooperativa, ante el Consejo Directivo de la misma, cuya resolución se podrá apelar ante la Dirección Nacional de Vivienda.

Serán nulas y pasibles de las sanciones establecidas en el artículo 46 las operaciones que se realicen en contravención de esta disposición.

SECCION 5

DE LAS COOPERATIVAS MATRICES DE VIVIENDA.

Art. 163o. Son Cooperativas Matrices de Vivienda aquéllas -- que reciben en forma abierta la inscripción de socios, mediante -- un compromiso de aporte sistemático de ahorro y con la finalidad -- de asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas de Vi -- vivienda, en la definición y realización de sus programas de obten -- ción de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construc -- ción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en -- ellas deleguen a esos fines, las Unidades Cooperativas filiales.

Art. 164o. Las Cooperativas Matrices de Vivienda actuarán -- limitadas a un gremio o a su ámbito territorial determinado y se -- denominarán, respectivamente, gremiales o locales. La reglamen -- tación determinará las condiciones que deberán reunir los grupos -- gramiales o locales para ser considerados tales a los efectos de -- esta ley.

Art. 165o. Las Cooperativas Matrices de Vivienda no podrán -- superar el número de mil socios sin vivienda adjudicada, salvo que -- la Dirección Nacional de Vivienda lo autorice en consideración al -- interés general y siempre que se encuentren garantizados los de -- rechos de los socios.

Art. 166o. La reglamentación fijará los criterios generales -- que regularán el derecho de los socios a recibir viviendas. Es -- tos criterios deberán tener en cuenta por lo menos, la antigüedad -- del socio, su cumplimiento de las obligaciones de tal, sus car -- gas familiares y su situación habitacional.

Art. 167o. Por cada inmueble o conjunto habitacional cuya -- construcción decida, la Cooperativa Matriz deberá organizar con -- los destinatarios de las viviendas una Unidad Cooperativa.

Estas Unidades Cooperativas permanecerán ligadas a la Coope -- rativa Matriz en calidad de filiales, por lo menos hasta que ha --

yan adjudicado definitivamente las viviendas y cancelado sus deudas con la misma.

Entre tanto la Cooperativa Matriz estará obligada a prestarles asistencia técnica y financiera y tendrá sobre ellas el control que la reglamentación establezca.

Art. 168o. Las Cooperativas Matrices en caso de promover - - grandes conjuntos habitacionales, deberán establecer un proyecto-urbanístico y edificio de conjunto. Los lineamientos generales - de estos proyectos deberán ser respetados por las unidades cooperativas filiales.

Art. 169o. Las Cooperativas Matrices de Vivienda tramitarán su personería jurídica ante la Dirección Nacional de Vivienda la que requerirá la aprobación del Poder Ejecutivo.

Art. 170o. En la elección de autoridades participarán solamente los socios que aún no tengan vivienda adjudicada, pero podrán ser electos para los cargos directivos todos los socios que permanezcan vinculados a la cooperativa, directamente o a través de las unidades cooperativas filiales.

BIBLIOGRAFIA.

- 1 Aldrete, José Antonio. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT," en Estudios Sociológicos, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto, 1983, pp. 317-356.
- 2 Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda. eds. J. Silva Herzog et. al. México: Editorial Porrúa, 1977.
- 3 Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Modalidades de financiamiento a la vivienda y construcción, Río de Janeiro, Brasil, 1980.
- 4 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comisión del Distrito Federal. Informe sobre iniciativa de ley de defensa del inquilino, 1984.
- 5 Castells, Manuel. "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del estado mexicano," Revista mexicana de sociología, No. 4, pp. 1161-1191.
- 6 Castells, Manuel. La cuestión urbana, México: Siglo XXI, 1973.
- 7 Dirección General del Distrito Federal. La vivienda popular en la Ciudad de México, 1976.
- 8 Documento preparado para el curso de vivienda en arrendamiento realizado en agosto de 1984 en el Colegio de Ingenieros, abril de 1984.
- 9 Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares. "Lineamientos generales para el programa de vivienda."
- 10 Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Estado. La vivienda: espacio familiar y espacio social, 1976.
- 11 García Peralta Nieto, Beatriz. "La autoconstrucción de la vivienda en la Ciudad de México," en Lecturas del CEESTEM, Vol. 1, Núm. 3, 1981, págs. 11-15.
- 12 Garza, Gustavo & Martha Schteingart. La acción habitacional del estado de México, México: El Colegio de México, 1978.
- 13 Instituto Nacional de la Vivienda. Los organismos de la vivienda en América Latina, Monografía No. 1, México, 1960.
- 14 "La problemática de la vivienda en zonas urbanas. La vivienda en arrendamiento" en Gaceta Sociológica, núm. 5, mayo-junio 1984, págs. 11-25.

- 15 Las políticas habitacionales del estado mexicano, investigaciones sobre vivienda. México: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, 1977.
- 16 Lomnitz, Larissa. Cómo sobreviven los marginados. México: Siglo XXI, 1976.
- 17 México a través de los informes presidenciales. Tomo 13, México, 1976.
- 18 Neira Alva, Eduardo. "Alternativas para las tecnologías habitacionales." Trabajo No. 18. México: CEPAL, -- 11 mayo, 1984.
- 19 Puente Leyva, Jesús. "El problema habitacional" en El Perfil de México en 1980, Vol. 2, México: Siglo XXI, -- 1970, pp. 255-303.
- 20 Schteingart, Martha. "La acción habitacional del estado mexicano: un balance" en Habitación, No. 7/8, no. 2, julio-diciembre, 1982, ppl. 89-101.
- 21 Schteingart Martha. "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis" en Comercio exterior, Vol. 34, núm 8, -- agosto de 1984, págs. 739-750.
- 22 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - Elementos para una política nacional de vivienda" Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, 1977.
- 23 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - Programa Nacional de Vivienda, 1979.
- 24 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Informe -- sobre Programa Nacional de Vivienda, abril de 1984.
- 25 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa -- Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, -- agosto de 1984.
- 26 Secretaría de Programación y Presupuesto. Censo general de población y vivienda, 1980. México, 1981.
- 27 Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988, 1983.
- 28 Sodi, Ernesto. "Propuesta para un programa Nacional de Suelo," 1984.