

29  
852

f

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DENTRO  
DEL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL  
DEL PAIS**

144

X D

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**

**VIRGINIA VERA VIVANCO**

**1 9 7 9**

12534



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INTRODUCCION

El contar con una vivienda constituye una necesidad básica de todo ser humano, cuya satisfacción está presente dentro de las principales demandas de los individuos, independientemente del nivel o grado de desarrollo de la colectividad a la que pertenecen. Sin embargo, históricamente los más agudos problemas en esta materia los confrontan aquellos países con altas tasas de crecimiento demográfico, con acentuado rezago social, y con un escaso nivel de crecimiento; cualesquier intento por comprender y explicar en sus diversos ángulos, los distintos factores o elementos que inciden en la problemática referida, éstos exigen de un análisis integral en el que estén presentes los aspectos económicos, sociales, jurídicos, institucionales, políticos y administrativos.

Atento a lo anterior y considerando que la vivienda representa uno de los satisfactores del que carece la mayoría de la población de nuestro país y, por tanto, es uno de los indicadores de nuestro nivel de desenvolvimiento económico, cuya solución dependerá, en buena medida, de la capacidad que tengamos para adoptar medidas y ejecutar acciones que bajo una perspectiva estructural y de conjunto tienda a resolver los problemas fundamentales de nuestra economía y por ende, el de la vivienda como una manifestación relevante de el atraso económico de México. Por ello, hemos escogido como tema de esta monografía, EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DENTRO DEL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL PAIS, el cual lo hemos desarrollado en 5 capítulos, en los que nuestro propósito será conocer y estudiar este fenómeno bajo una perspectiva integral.

De esta manera, en el capítulo I apoyados en la hipótesis de que el problema de la vivienda en sus causas y efectos es de naturaleza socio-económica, explicamos el origen del mismo y sus consecuencias atendiendo el modelo de desarrollo de la comunidad de que se trate, y particularmente en el caso de México; asimismo, además de lo anterior se apuntan las proyecciones respecto al déficit de vivienda que el país tendrá a corto plazo, de persistir las actuales tendencias de nuestro desarrollo.

El ideal del constituyente de Querétaro, de que todo mexicano cuente con una morada higiénica y digna, lo condujo a consa

grar en el artículo 123 de la Constitución de 1917, este derecho en favor de la clase trabajadora. Este principio y derecho social ha sido la base para la realización de diversas acciones, tanto por parte de los factores de la producción como del poder público orientadas a tal fin, las cuales se analizan en su evolución jurídica, administrativa, financiera y particularmente se destacan los resultados obtenidos en este rubro, derivados de las actividades desarrolladas por las instituciones públicas creadas para tales efectos. Esto se encuentra comprendido en el capítulo II.

Los altos niveles de desempleo y subempleo que registra - nuestro país, marginan de la seguridad social y de los beneficios de los fondos solidarios de vivienda a los sectores mayoritarios de la población, sin embargo, ante los perfiles dramáticos que este problema tiene en las clases populares, el Estado ha creado diversas instituciones dentro de las que destacan el INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE, FOGA, FOVI, cuya creación, organización, funciones y resultados de sus programas, se explican en el capítulo III.

La concentración del desenvolvimiento económico del país y el acelerado desarrollo urbano en unas cuantas ciudades de la república entre otras razones, ha generado una compleja y aguda problemática en dichos centros de población dentro de la cual, la de vivienda sólo constituye una de ellas, y cuya solución pretende afrontarse a través de una planeación de conjunto de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, en la que intervengan la Federación, los Estados y Municipios, de conformidad con los principios establecidos en el nuevo marco constitucional y reglamentario en materia de asentamientos humanos. A explicar en forma somera esta nueva legislación dedicamos el capítulo IV, en cuyo desarrollo ponemos un especial énfasis en aquellas referencias o provisiones relativas a la vivienda.

Ante la necesidad de ampliar y profundizar los esfuerzos - hasta la actualidad realizados, de fortalecer y mejorar los mecanismos legales, institucionales y financieros existentes a fin de lograr - una mayor racionalización y coordinación en la aplicación de los recursos que en este rubro hacen los sectores, público, social y privado, en el capítulo V se esboza a nivel propositivo algunos planteamientos e ideas que, apoyados en las conclusiones preliminares derivadas del análisis realizado en los capítulos precedentes, apuntan la necesidad de establecer a nivel legislativo un marco jurídico que bajo un enfoque de conjunto, contemple e induzca la aplicación de políticas --

orientadas a regular, estimular, fomentar e impulsar la acción productora de vivienda y particularmente una adecuada planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las acciones correlativas que lleva a cabo el sector público federal por sí, o en coordinación y cooperación con otros sectores sociales.

Quiero agradecer la orientación y el apoyo recibido para la elaboración de este trabajo a la Lic. Adriana Cabezut Uribe, Directora del Seminario de Sociología.

Con todo respeto.

Virginia Vera Vivanco.

## **CAPITULO 1.**

# **ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIO-ECONOMICA.**

## 1.1 LA NATURALEZA SOCIO-ECONOMICA DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

### A) Consideraciones Generales.

En el amplio contexto del desarrollo, las condiciones habitacionales y sus problemas conexos no constituyen un fenómeno autónomo y aislado sino más bien la resultante de una compleja combinación de factores estructurales e institucionales básicamente ubicados fuera del campo de la vivienda y que, en el fondo, representan un aspecto de las condiciones y tendencias características del progreso del país, en efecto, suelen encontrarse íntimamente ligados a los niveles de producción y de ingreso real; al volumen y a la capacidad de movilización de los recursos económicos, financieros y tecnológicos; a la compatibilidad de la organización político-administrativa con las aspiraciones de la población en torno a la elevación de la calidad de vida y en general, a casi todos los aspectos estructurales e institucionales del avance nacional.

Las precarias condiciones habitacionales que afectan a amplios sectores de la población en materia de educación, salud, nutrición y demás componentes del nivel de vida, no son simplemente el resultado de un problema de escasez transitoria de viviendas. Los bajos niveles habitacionales de grandes sectores populares, con sus altos índices de hacinamiento, promiscuidad, deterioro, insalubridad, marginalidad urbanística y otros aspectos negativos, son parte de un cuadro de rezago social y económico mucho más amplio que incluye todos los aspectos básicos del tipo de vida.

Por ello, cuando se analiza el problema en sus bases y causas, no sólo en sus manifestaciones visibles, surgen claramente definidos algunos fenómenos de carácter estructural que convierten al problema de la vivienda en un fenómeno que trasciende mucho más allá de su propio campo específico y lo ubican inevitablemente en la base misma del desarrollo general.

Aunque parezca paradójico, la agravación del problema de la vivienda urbana es, en buena parte, un fenómeno que se origina en las áreas rurales. La realidad indica que las condiciones de extrema y explosiva marginalidad que se observan en los sectores urbanos más afectados por el problema habitacional son, en cierta medida, la culminación de un proceso estructural de marginalidad que comienza en las áreas rurales.

Los fuertes desequilibrios entre el desarrollo de las áreas urbanas y el de las rurales, y en particular el grave estancamiento de estas últimas, ha generado que en las últimas décadas, importantes grupos campesinos emigren hacia las ciudades. Esta --afluencia masiva a los centros de población urbanas se ha traducido no sólo en la ampliación constante y progresiva del déficit habitacional, sino que también ha producido profundas perturbaciones -- en el mercado de viviendas y terrenos. Dada su naturaleza y magnitud, este fenómeno ha anulado cuantitativamente todos los esfuerzos de construcción masiva de viviendas, y ha llegado a convertirse, en algunos casos, en un estímulo más para la migración hacia los centros urbanos, no tanto por la perspectiva de ampliación de los servicios de vivienda, sino también por la oferta de trabajo que se origina en las actividades de construcción y de producción de -- materiales y artefactos de vivienda.

De esta manera, el fenómeno de la urbanización tiene su -- principal motor, además de ciertos estímulos de orden cultural, en los desequilibrios del desarrollo nacional. Este desequilibrio se -- expresa y se genera simultáneamente en la concentración de casi -- todas las inversiones y los servicios en las grandes áreas metropolitanas, con el consiguiente estancamiento del medio rural, acen-- tuándose la imposibilidad de asegurar el empleo, el ingreso y el -- volumen de bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas y las aspiraciones de la población.

Las posibilidades de controlar el fenómeno de la urbaniza-- ción y su secuela de marginalidad habitacional y social dependen, -- en buena medida, de un replanteamiento en los enfoques de estudio y solución, en el que se contemplen entre otros, los aspectos si-- guientes:

- 1) Las incompatibilidades entre el ingreso de los sectores populares y los costos de los servicios de vivienda;
- 2) Las incompatibilidades entre la demanda nominal y la capacidad real para producir y financiar las viviendas y los servicios conexos requeridos;
- 3) Los desequilibrios entre las estructuras rural y -- urbano-industrial, sus desajustes internos y sus --

implicaciones demográficas, y

- 4) El conjunto de limitaciones y escollos de carácter político-administrativo y socio-culturales que constituyen reflejos directos e indirectos de las estructuras que predominan en la actualidad" (1)

En la medida en que estos y otros requisitos se cumplan, la situación general se tornará más favorable a una progresiva satisfacción o mejoramiento de las condiciones habitacionales; en otras palabras, el grado de factibilidad y consolidación de esta atmósfera favorable, dependerá a su vez, del grado de autenticidad y mutua compatibilidad con que se satisfagan tales condiciones previas. Es necesario, por tanto que se establezca una capacidad de oferta basada en un sólido, progresivo y generalizado desarrollo del aparato productivo -- (no simplemente de una ampliación artificial y momentánea); que el poder de compra de la población sea generado por una constante ampliación de las fuentes de trabajo y una elevación progresiva de la -- productividad (no simplemente por una política de subsidio transitorio), y, que la organización funcional del mercado esté basada en un proceso real de transformación y perfeccionamiento de las instituciones (no simplemente en disposiciones legales más o menos arbitrarias o sin-base operativa real). (2)

B) Consideraciones relativas a México.

El modelo de desarrollo del país ha sido predominantemente concentrador. En función del propósito de industrialización y de modernización, las inversiones públicas y privadas se han concentrado en pocas entidades federativas y ciudades, a la vez, se ha desatendido el desenvolvimiento del sector agropecuario, en su conjunto, ya que se han apoyado, principalmente, las zonas agrícolas que producen para la exportación, abandonando el resto del agro mexicano.

- (1) Paul F. Singer y otros. -"Desarrollo Urbano y Regional en --- América Latina". -Ed. F.C.E. -México (1975). ver. -"Los Factores Estructurales del Desarrollo y el Problema de la Vivienda en América Latina", de Rubén D. Utría; pág. 425.
- (2) Idem. - Pág. 419.

Todo ello ha propiciado que una parte importante de la población exista dispersa en el territorio nacional, produciendo y viviendo en condiciones primitivas, preponderantemente a niveles de subsistencia. Así, en 1970, el 27.6% de la población del país, vivía en más de 90,000 pequeños asentamientos, con un promedio de 150 habitantes. (3)

Por otra parte, la población tiende a asentarse aceleradamente en aquellas entidades y ciudades que concentran la actividad económica-inversión, producción y servicios, las oportunidades de trabajo y la posibilidad de acceso a diversos satisfactores básicos.

La dinámica poblacional en México en el período 1940-1970 - manifiesta, entre otras, tres características fundamentales:

- Incremento rápido de la tasa de crecimiento de la población nacional 2.66%, 3.05% y 3.34% para los tres períodos intercensales comprendidos entre 1940-1970. (4)
- Altas tasas de crecimiento de la población urbana del país como producto de las migraciones rural-urbanas, sumadas al fuerte crecimiento natural en las ciudades: 5.9%, 5.5% y 5.4% para los períodos intercensales - comprendidos entre 1940 y 1970. (5)

(3) Unikel Luis., "El Desarrollo Urbano de México". Colegio de México. Méx. (1976). Pág. 31.

(4) Idem. - Pág. 32

(5) Idem. - Pág. 32

Incremento acelerado del número de localidades urbanas (15,000 y más habitantes), aumentando de 55 en 1940 a 84 en 1950, 123 en 1960 y 178 en 1970. (6)

Dentro de este esquema de desarrollo concentrado, se plantea la imposibilidad de crear condiciones adecuadas de existencia para la población dispersa, por los altos costos per capita que implica ría la introducción de infraestructura y equipamientos complementarios a la vivienda.

La concentración de la población en los grandes centros urbanos llega a desbordar las ventajas de la economía de escala que hacen viable la introducción de servicios y equipamiento, llegando a generarse deseconomías que invierten tal situación.

Así, la complejidad que adquieren las redes de infraestructura y vialidad, el transporte y el equipamiento, hacen muy costosa su instalación, operación y mantenimiento, lo que, sumado a los altos precios que adquiere la tierra en las grandes ciudades, encarece, en general, todos los aspectos que conforman el poblamiento, en particular la vivienda y sus insumos.

Sin embargo, no es el tamaño del asentamiento el que determina la accesibilidad a la vivienda, sino el ingreso de la población, con el que es necesario enfrentar los altos costos generados. Esto lleva a considerar otros aspectos del marco económico.

El modelo de desarrollo adoptado en el país, se ha manifestado deficiente para crear fuentes de trabajo y actividades productivas necesarias para absorber a la creciente población en edad de trabajo; entre 1940 y 1970 las tasas de incremento anual de la población económicamente activa fueron significativamente decrecientes -- (por décadas: 3.6%, 3.0% y 1.4%), con una aparente recuperación -- entre 1970 y 1975 (4.9% anual), misma que seguramente ha sido abata da por la crisis económica actual. (7)

(6) Idem. - Pág. 316.

(7) Tasas geométricas calculadas por la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP, en base a datos de: UNIKEL, Luis, Op. Cit.

Dentro del modelo de desarrollo del país, los llamados -- "sectores dinámicos de la economía" absorben únicamente la fuerza de trabajo necesaria para la reproducción del capital, en concordancia con las posibilidades reales del mercado, esto imposibilita dar empleo a toda la población que lo demanda y propicia que parte importante de la fuerza de trabajo permanezca desocupada, que el nivel de salarios se mantenga bajo y que parte importante de la población económicamente activa perciba ingresos inferiores al salario mínimo legal.

Para 1970, se estimaba que el desempleo más el subempleo alcanzaban al 30 y 40% (otros calculaban el 40-45%) de la fuerza de trabajo. De acuerdo a estimaciones oficiales, el desempleo afectaba el 3.84% de la fuerza de trabajo (alrededor de 500,000 personas) y el subempleo de 5.8 a 6 millones de trabajadores (del 23 al 25% de la población económicamente activa).

En 1977, según cálculos elaborados por la Dirección General de Estadística, la tasa de desocupación abierta de la población económicamente activa ascendía, para el primer trimestre en el -- Distrito Federal y en las áreas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, a 8.7%, 8.4%, 7.0% y 9.0% respectivamente.(8)

La incapacidad de la industria para absorber el excedente de mano de obra plantea serios problemas en una etapa como la -- presente, en que la población y la fuerza de trabajo crecen aceleradamente, lo que provoca que se multipliquen los oficios y actividades más o menos improductivos y poco calificados en el comercio y los servicios, aumente el desempleo y subempleo urbano y crezcan las ocupaciones marginales y los cordones de miseria de las principales ciudades.

(8) Boletín Mensual de Información Económica No. 3, Vol. 1.  
Agosto, 1977. Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de este esquema, la distribución del ingreso de la población manifiesta una clara tendencia a la concentración en los sectores de ingresos altos, en tanto en 1970 existía alrededor del 65% de la población con ingresos inferiores al salario mínimo legal. (9)

La desigualdad económica y social característica del crecimiento económico del país, puede expresarse en la estructura y evolución de la distribución del ingreso. De acuerdo a investigaciones realizadas por la Lic. Navarrete, en 1950 el 10% de las familias percibían el 49% de los ingresos totales, en 1970 ese porcentaje aumentó al 51%. El 5% de las familias para el mismo período apropió del 36 y el 40% respectivamente. El 20% de las familias en 1950 poseían el 59.8% y en 1970 el 65% del ingreso.

En el período considerado (1950-1963), los estratos de bajos ingresos incrementaron sus ingresos entre el 12% y el 52% en tanto los de altos ingresos los incrementaron entre el 100% y el 130%. (10)

A pesar de los aumentos en los ingresos promedio, se puede estimar que entre el 60% y 70% de familias no tienen posibilidades de acceder al mercado habitacional; considerando que los programas de vivienda de interés social son destinados a trabajadores que tienen ingresos iguales o mayores al salario mínimo legal.

- (9) Elaborado por la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP, en base al IX Censo General de Población y a información de la Comisión de Salarios Mínimos - 1970-1971).
- (10) NAVARRETE, Ifigenia M. de. "La distribución de Ingreso en México: Tendencias y Perspectivas", en el Perfil de México en 1980. Tomo I, Siglo XXI, Editores. México, 1972. Págs. 37, 38 y 39.

En consecuencia, de las consideraciones anteriores es posible desprender que la problemática de la vivienda está directamente relacionada con la ocupación productiva de la fuerza de trabajo y con el monto de la remuneración de ésta; es decir, con la desocupación y la subocupación, así como con lo reducido del ingreso y la existencia de un alto porcentaje de la población económicamente activa con ingresos inferiores al salario mínimo legal.

La tendencia a la concentración del ingreso, se da también a nivel territorial, al grado de que existen en México profundas desigualdades regionales en su rango de desarrollo socio-económico. Esto se refleja en la situación habitacional, existiendo una relación inversa entre el desarrollo relativo de las entidades federativas y la magnitud de su problema de vivienda.

## 1.2 DEFICIT ACTUAL Y PROYECCIONES DE VIVIENDA EN MEXICO.

Problema de déficit. - Tradicionalmente se ha medido el problema de vivienda en términos de déficit; déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

Los criterios para esta medición varían de acuerdo a las normas que se utilizan para calificar el estado de las viviendas; mientras más estrictas, mayor el déficit. Así, no es de extrañar el que, de acuerdo a diversas apreciaciones, el déficit para 1969 - 1970 se haya estimado desde 2.3 hasta 5.1 millones de viviendas. - (11)

- (11) 2.3 millones estimados por la Secretaría de la Presidencia; 3.2 millones por el Instituto Nacional de la Vivienda; 4.0 millones por Jesús Puente Leyva; 5.1 millones por el Colegio de México. - Cifras citadas en: Puente Leyva, Jesús, "El Problema Habitacional". En "El Perfil de México en 1980". Vol. 2, Siglo XXI editores, México, 1972. Pág. 272
- GARZA, Gustavo y Schteingart, Martha, "El Problema de la Vivienda en México". El Colegio de México. México 1976, Pág. 19

De acuerdo a esta cifra del Colegio de México, se señalaba para 1970 un déficit absoluto (total de familias sin vivienda), de 843 mil unidades, por mal estado o deterioro de 2.5 millones, y por hacinamiento del 1.7 millones. (12). En el medio urbano predominaba la falta de viviendas en relación al número de familias existentes y en el rural el mal estado y el hacinamiento.

Del déficit total, 69.1% se ubica de acuerdo a esta estimación en el medio rural y 30.9% en el urbano. Otro planteamiento arroja, contrariamente, un 60% del déficit en áreas urbanas y un 46% en las rurales. (13)

El déficit se puede medir en forma más particularizada a partir de diversos aspectos que definen la adecuación de las viviendas a la vida de sus habitantes: familias por vivienda, habitantes por cuarto, deterioro de la vivienda, deficiencias constructivas, carencias de servicios, etc.

- (12) El Colegio de México considera como población urbana aquella que vive en asentamientos de más de 15,000 habitantes; tomó como criterio de deterioro el material con el que están construidas las viviendas y aplica los mismos estándares para medir la vivienda rural y la urbana. Págs. 17 y 18.
- (13) PUENTE LEYVA, Jesús. Op. Cit. En este estudio se considera urbana la población que vive en localidades de más de 2,500 habitantes. Pág. 269 y 270.

A partir de esta aproximación, un estudio reciente señala un grave déficit por hacinamiento que alcanzaba 8 millones de cuartos -- para 1970, y un total de 1.5 millones de viviendas en cuanto a la -- ocupación de la vivienda por más de una familia. A este tipo de déficit seguirían, por su importancia en número de viviendas afectadas, las carencias de baño con agua corriente y de drenaje, 5.6 y 4.8 millones de viviendas respectivamente. Por deterioro se estiman 2.2 -- millones de viviendas, ésto es el 26% del stock total a esa fecha.(14)

En base a los diversos criterios de medición, se estiman -- asimismo las acciones que es necesario realizar para superar el problema, de allí que también aquí las cuantificaciones sean muy diversas.

Puente Leyva considera entre 826 mil y 1.4 millones de viviendas anuales para esta década, considerando necesidades por crecimiento demográfico, reposición por deterioro y absorción del déficit acumulado. (15)

En base a otras proyecciones, se estima que en el presente sexenio habría que construir un total de 367 mil viviendas por año, -- sólo para satisfacer la nueva demanda de vivienda que se genere en este período. Por otra parte, se aprecia que sólo para mantener -- las tendencias observadas por la vivienda, habría que construir anualmente en el sexenio 286 mil nuevas viviendas, reponer 357 mil, dotar de agua a 295 mil, introducir drenaje en 255 mil, dotar de baño con agua corriente a 353 mil y construir 245 mil pisos en viviendas ya existentes. (16)

- (14) DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, S.P.P. Estudio preliminar de mínimos de vivienda, Fotocopiado. 1977.
- (15) PUENTE LEYVA, Jesús. Op. Cit. Pág. 282 y 283.
- (16) DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, S.P.P. Mínimos de Bienestar para la Vivienda. Documento Preliminar, fotocopiado. 1977.

La cuantificación del problema y de las acciones para enfrentarlo es fundamental para la estructuración de una política nacional de vivienda. Son las bases mismas en que se apoya la política de vivienda, las que deben determinar la forma cómo se cuantifique la situación habitacional y no a la inversa.

El "déficit de vivienda", es una aproximación cuantitativa a las condiciones cualitativas reales en que habita la población, pero no puede conducir por sí a plantear posibilidades de solución; puede adquirir significación en cuanto se le considere indisolublemente relacionado con las condiciones socio-económicas de la población, con sus aspiraciones y posibilidades en la satisfacción de esta necesidad.

Es necesario enfatizar que el déficit habitacional no es un simple desajuste de mercado o consecuencia de deficiencias técnicas, organizativas o de diseño, sino que su explicación debe referirse estructuralmente a otros déficits que, como el del empleo y el del ingreso, inciden en su determinación causal, al impedir que la población mayoritaria pueda enfrentar los factores que determinan los altos costos de la vivienda y de sus elementos componentes, y dar un marco a las acciones e iniciativas de los pobladores.

La política de vivienda, debe incidir necesariamente sobre las tendencias que muestra el problema habitacional del país para tener un impacto sobre su dinámica y no sólo sobre las situaciones coyunturales de corto plazo.

La dinámica del problema de la vivienda apunta hacia el deterioro creciente de las condiciones habitacionales de la población.

Así a nivel del país, el índice de hacinamiento pasó de 4.9 habitantes por vivienda en 1950, a 5.5 en 1960, y a 5.8 en 1970, y alcanzó, de acuerdo a algunas proyecciones, a 6 habitantes por vivienda para 1976.

En el campo es donde ésta tendencia se muestra más fuerte, habiendo pasado de 5.2 en 1960 a 6.1 en 1976.

Otras proyecciones apuntan que ese problema tiende a incrementarse en un 17% al año 2,000 en que se alcanzarían 7.09 habitantes promedio por vivienda. Se estima que la producción de vivienda tiende a crecer a una tasa de 2.3% anual de 1976 a 2,000, en tanto

que la población lo haría en un 3%. Tal cosa llevaría de 1.27 familias por vivienda a 1.66 en las mismas fechas.

El hacinamiento en viviendas de un cuarto tiende a crecer de 5.6 habitantes por cuarto en 1976 a 6.8 en el año 2,000 y, en su -- conjunto, el promedio de cuartos por vivienda tiende a disminuir, pasando de 2.95 en 1960 a 1.96 en 1976 y a 1.38 en 1990.

En un caso, el de la zona metropolitana de la Ciudad de México, de acuerdo a datos aportados por cuatro estudios realizados -- por entidades gubernamentales, se pasó de un 30% de viviendas consideradas deficientes en 1935 --porcentaje que se mantuvo en 1946-- a un 60% en 1952 y a un 70% en 1962.

En términos de las formas de vivienda que alojan a los sectores de bajos recursos, es obvio también el deterioro. En pocos -- años se ha pasado de la alternativa que se abra para adquirir un lote en propiedad en colonias periféricas, a la proliferación de vecindades de más baja calidad que las céntricas, en las que se rentan cuartuchos en graves condiciones de habitabilidad a muy alto precio.

La dinámica del deterioro de la situación habitacional en -- México, no es sino reflejo de las tendencias que se han venido registrando hacia una mayor concentración del ingreso; al crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo; al incremento más acelerado de los precios de la vivienda y sus insumos respecto al salario; a la disponibilidad de recursos financieros y a otros factores como la accesibilidad a los créditos.

De mantenerse vigentes los actuales criterios normativos e instrumentales, las políticas de aplicación de recursos y los conceptos de vivienda en que se sustentan estos factores, no se vislumbra posibilidad alguna de incidir significativamente sobre las tendencias planteadas. Más bien se estaría aceptando nuevamente --implícita o explícitamente--, que la única alternativa viable respecto a la vivienda es permitir que se agudice aún más el problema.

El deterioro creciente de las condiciones habitacionales en el país nos pone actualmente en un umbral crítico que obliga a asumir una política radicalmente distinta, que se plantee como objetivo, no ya el bajar la calidad de vida de los sectores mayoritarios, sino el de mejorarla y hacer que la compartan grupos cada vez más amplios.

DEFICIT ANUAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1982
<b>T O T A L E S</b>		205,304	205,823	206,359	206,924	207,507	1,031,915
.01. AGUASCALIENTES		1,420	1,433	1,447	1,460	1,474	7,234
.02. BAJA CALIFORNIA NTE		5,212	5,166	5,117	5,065	5,010	25,570
.03. BAJA CALIFORNIA SUR		743	747	749	754	757	3,750
.04. CAMPECHE		1,254	1,258	1,263	1,267	1,272	6,314
.05. COAHUILA		5,951	5,949	5,946	5,944	5,942	29,732
.06. COLIMA		1,320	1,323	1,327	1,330	1,335	6,635
.07. CHIAPAS		3,239	3,237	3,236	3,233	3,232	16,177
.08. CHIHUAHUA		8,748	8,756	8,764	8,772	8,780	43,820
.09. DISTRITO FEDERAL		57,596	58,081	58,591	59,127	59,693	293,088
.10. DURANGO		1,731	1,726	1,722	1,716	1,711	8,606
.11. GUANAJUATO		7,730	7,781	7,834	7,890	7,947	39,182
.12. GERRERO		5,013	5,015	5,017	5,018	5,021	25,084
.13. HIDALGO		2,070	2,066	2,061	2,057	2,051	10,305
.14. JALISCO		16,736	16,896	17,240	17,424	17,424	85,360
.15. MEXICO		7,023	7,088	7,154	7,228	7,305	35,801
.16. MICHOACAN		7,131	7,123	7,115	7,107	7,098	35,574

DEFICIT ANUAL

#2

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1978-1982

.17 MOREMOS		4,183	4,188	4,194	4,199	4,206	20,970
.18 NAYARIT		1,923	1,915	1,907	1,899	1,890	9,534
.19 NUEVO LEON		9,876	9,906	9,937	9,970	10,005	49,694
.20 OAXACA		4,215	4,227	4,237	4,249	4,260	211,188
.21 PUEBLA		8,062	8,072	8,082	8,093	8,105	40,414
.22 QUERETARO		1,212	1,221	1,230	1,239	1,250	6,152
.23 QUINTANA ROO		309	308	306	305	303	1,531
.24 SAN LUIS POTOSI		3,798	3,827	3,857	3,888	3,920	19,290
.25 SINALOA		3,979	3,897	3,810	3,718	3,618	19,022
.26 SONORA		4,872	4,831	4,790	4,745	4,699	23,937
.27 TABASCO		230	84	- 72	- 240	- 413	- 411
.28 TAMAULIPAS		8,665	8,681	8,697	8,715	8,732	43,490
.29 TLAXCALA		1,572	1,581	1,590	1,601	1,610	7,954
.30 VERACRUZ		13,414	13,330	13,242	13,149	13,051	66,186
.31 YUCATAN		3,699	3,718	3,739	3,759	3,781	18,696
.32 ZACATECAS		2,378	2,392	2,407	2,422	2,437	12,036

DINAMICA DEL DEFICIT HABITACIONAL.  
REPUBLICA MEXICANA

NECESIDADES.

A Ñ O	Población Urbana.	Oferta Anual	Por Inc. Población	Reposición No Acp.	Reposición Acceptables	T o t a l	Déficit Anual	Déficit Acumulado
1976	38444038							
1977	40289351	327552	311182	136660	61418	509261	181709	3416520
1978	42223240	343274	326119	136660	61418	524198	180923	3598229
1979	44249956	359752	341773	136660	61418	539852	180100	3779153
1980	46373954	377020	358178	136660	61418	539852	180100	3959253
1981	48599903	395117	375370	136660	61418	556257	179237	4138490
1982	50932699	414082	393388	136660	61418	573450	178332	4316823
1983	53377468	433958	412271	136660	61418	591467	177385	4494208
1984	55939587	454788	432060	136660	61418	610350	176391	4670600
1985	53624687	476618	452799	136660	61418	630139	175350	4845951
1986	61438672	499496	474533	136660	61418	650878	174259	5020211
1987	64387728	523472	497311	136660	61418	672612	173116	5193327
1988	67478339	548598	521182	136660	61418	695390	171918	5365245
1989	70717300	574931	546199	136660	61418	719261	170662	5535908
1990	74111730	602528	572416	136660	61418	744278	169346	5705254
1991	77669093	631449	599892	136660	61418	770495	167967	5873222
1992	81397210	661759	628687	136660	61418	797971	166522	6039744
1993	85304276	693523	658864	136660	61418	826766	165007	6204751
1994	89398881	726812	690489	136660	61418	856943	163419	6368171
1995	93690027	761699	723633	136660	61418	888569	161756	6529927
						921712	160012	6689940

Tasa de incremento de población 4.8%  
Densidad domiciliaria 5.9 hab.

Producción anual de viviendas / 1000 hab., 8.13  
Plazo reposición viviendas aceptables 50 años  
Plazo reposición viviendas no aceptables 25 años

### 1.3 PRINCIPALES FACTORES E INSTRUMENTOS QUE INCIDEN EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

Si como hemos apuntado anteriormente el problema de la vivienda es esencialmente una cuestión en la que subyacen profundas causas de naturaleza socio-económica, por tanto, su comprensión, su explicación y la adopción de medidas que tiendan a su solución deben considerar, en forma integral, los aspectos jurídicos, financieros, administrativos o de otra naturaleza que incidan directa o indirectamente en esta materia.

Atento a lo anterior, destacaremos, en forma general, algunos de los factores que estimamos más importantes que concurren en la configuración y características de la problemática de la vivienda como elementos que limitan o permiten, en su caso, la solución de la misma.

El país destina, a través de sus fuentes formales de financiamiento, muy bajos recursos a la producción habitacional, siendo el sector social el que produce vivienda bajo su propia gestión, con escasos recursos; quien realiza el mayor esfuerzo y muy probablemente la mayor inversión global a nivel nacional, a pesar del menor costo por unidad que implican sus acciones.

Para el período 1970-1974, el 18% de la producción total de vivienda correspondió al sector público, el 16.5% para el privado, y el 65.5% al sector social o popular. Frente a las necesidades de construir, sólo por crecimiento de la población se estimó un total, para el año de 1978, de 258 mil viviendas o de 456 mil, incluyendo reposición por deterioro. Los recursos financieros que el país destina son de hecho muy bajos, a pesar del amplio esfuerzo realizado para incrementarlos en los últimos años.

Es evidente que en las prioridades a nivel nacional no están la vivienda; esto se demuestra al ver la evolución de la inversión pública federal en los últimos 30 años, en que la vivienda como gasto de bienestar social, recibe entre el 1.1% y 1.9% del presupuesto federal en los diferentes sexenios, a excepción del período 1959-1964 en que alcanza un máximo de 4.4%.

Si los recursos financieros destinables a la vivienda son limitados o insuficientes frente a las grandes necesidades, cabe profundizar

zar en algunos aspectos que ayudan a precisar más el problema de la vivienda: el concepto de recursos y los criterios en que se apoya su aplicación.

Las acciones de vivienda se han realizado, por lo general, en base a la disponibilidad de recursos financieros, ignorando otro tipo de recursos cuya consideración puede operar significativamente en incrementar la producción habitacional.

Resulta significativo que quienes de menos recursos financieros disponen son los que producen dos terceras partes de la vivienda del país. La iniciativa y creatividad de estos sectores, el potencial productivo que su organización puede significar, no sólo no se ha tomado en cuenta para la estructuración de programas habitacionales sino que se les ha obstaculizado y desalentado.

La disponibilidad de tierras bajo control de la Nación, la fuerza de trabajo subocupada en el campo, las empresas productoras de materiales y las de comercialización bajo gestión estatal o social, no se han aprovechado para hacer llegar insumos baratos a la producción de vivienda.

No se han generado nuevas alternativas para el ejercicio profesional ni para las universidades y centros de investigación que los vinculen a las necesidades de los sectores mayoritarios.

Los criterios seguidos para la aplicación de los limitados recursos financieros que se destinan a la vivienda, distan mucho de responder a la urgencia de beneficiar a un mayor número de familias. Del programa del sector público para 1977, que ya contemplaba algunos cambios de orientación en este sentido, se desprende que aún el 87.8% de la inversión estaba destinada a vivienda terminada, el 11.9% al mejoramiento o ampliación de viviendas ya existentes, y sólo el 0.3% a vivienda progresiva, beneficiando respectivamente a un 60%, 35% y 5% del total de familias destinatarias de los programas. (17)

(17) Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP, "Consideraciones sobre el Programa de Vivienda 1977".

Un cambio de criterio que favoreciera la incorporación de otros recursos y la reorientación de los financieros, se toparía de inmediato con otros factores que inciden también, significativamente, en la determinación del problema de la vivienda: Las limitaciones — que imponen las normas vigentes, los instrumentos que regulan esta materia, y el concepto socialmente aceptado de vivienda en el que se apoya.

La población, los promotores privados, y aún el mismo sector público se ven limitados por instrumentos jurídicos, administrativos, fiscales y financieros que no responden a la dinámica del problema en su situación actual y en sus perspectivas futuras.

Las normas técnicas que manejan los reglamentos urbanos y los organismos que promueven, financian y realizan programas de vivienda, marginan acerca de dos terceras partes de la población con el modelo de vivienda que propugnan. (18)

Lo anterior obedece a que las normas técnicas se han formulado en base a patrones propios de una sociedad con recursos suficientes, de los que en nuestro país solo dispone una minoría, cerrando — alternativas y relegando a la irregularidad a quienes sufren, con mayor intensidad, el problema habitacional.

Por otra parte, los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, manejan conceptos de legalidad y de "sujeto de crédito" que dejan fuera de su atención, al igual que las normas técnicas, a dos terceras partes de la población. Por su parte, la operación de los instrumentos financieros se ha orientado a atender a sectores de asalariados o a grupos medios capaces de ofrecer —mediante su nivel de ingreso, tipo de ocupación y características familiares—, suficientes garantías para obtener un crédito. De esta manera, el 65%

- (18) Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP.  
"Diagnóstico de las Normas Falsas Aplicables a la Vivienda".  
Mayo de 1977.

de la población no tiene acceso a ningún mecanismo financiero; un 20% de ella lo tendría a la vivienda que promueven los fondos y, sólo un 15% a los programas de BANOBRAS y programa financiero de vivienda.  
(19)

Estas cifras sólo señalan el mercado potencial, pues de hecho las posibilidades de producción y la orientación de las inversiones dan acceso a un porcentaje muy reducido de esa demanda, debido a que - las normas financieras que regulan el otorgamiento de crédito a los - adquirentes de vivienda, aunados a las normas técnicas y a las limitaciones del marco legal, determinan que se produzca principalmente vivienda terminada que alcanza un alto costo y que por ende, impide que los recursos que se invierten tengan un mayor alcance total.

En relación a los instrumentos jurídicos, la legislación vigente se encuentra dispersa en múltiples leyes y reglamentos cuyo objetivo se refiere a temas distintos a la vivienda, careciéndose, por tanto, de un ordenamiento que le dé coherencia y unidad a la legislación en la materia, que facilite la congruencia y la conjugación de esfuerzos de las acciones que realizan los sectores público, social y privado.  
(20)

La legislación habitacional es de corte tradicional, sobre todo en lo que se refiere a la apropiación de la vivienda; esto hace que se le maneje como cualquier otra mercancía, equiparando en fuerza - al vendedor o arrendador con el comprador o arrendatario, cuyas voluntades determinan los términos de las operaciones que se realizan, y no la norma jurídica. Al no considerarse la disparidad de fuerza - y capacidad de negociación entre la mayoría de la población y los pocos agentes que controlan el mercado de habitaciones e insumos para la vivienda, se favorece la especulación y con ello el crecimiento del -- problema.

- (19) GARZA, Gustavo y Schteingart, Martha, Op. Cit. Págs. 92, 110 y 226.
- (20) Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. "Diagnóstico Preliminar de Vivienda", SAHOP. 1977.

El concepto de legalidad que regula la producción, distribución y uso de la vivienda, marca una dicotomía fundamental entre los sectores que producen y se apropian de su vivienda -en función de su capacidad económica o de su condición de derecho-habientes de las diversas instituciones-, y los sectores mayoritarios que, al no estar previstos legalmente, quedan marginados del mercado normal de la vivienda y condenados a la irregularidad, así se puede hablar de un concepto de legalidad referente a la vivienda pero restringido socialmente, y por ende al servicio de intereses minoritarios.

Un aspecto más y de gran importancia, ha sido la falta de coordinación entre las entidades públicas que realizan acciones en la materia, originada tanto por la multiplicidad de organismos que trabajan vivienda, como por la diversidad de disposiciones legales que no responden a una política y objetivos únicos.

De lo expuesto se colige que sin cambios en los criterios normativos y en los instrumentos, sin su integración en un cuerpo coherente y sin abrir marcos que cubran la producción habitacional de los sectores mayoritarios, es imposible pensar en una nueva política de asignación de recursos que permitan incidir eficazmente en el abastecimiento del déficit de vivienda.

Otro de los aspectos que definen el problema de la vivienda es su vinculación con el desarrollo urbano. La vivienda es el principal generador y consumidor de espacio en los asentamientos humanos; uno de los elementos centrales que articulan ambos problemas es el de la tierra, ya que ésta constituye no sólo el elemento básico de la vivienda, sino factor crítico en la determinación de su costo.

El desarrollo urbano en general, y en particular la producción de vivienda, están estrechamente vinculados a la disponibilidad de tierra adecuada. Fuertes corrientes migratorias, originadas en la expulsión del campo de trabajadores sin ocupación, aunadas a la población urbana de bajos ingresos, conforman una masa creciente que presiona sobre el suelo, el que, manejado en términos de libre mercado y, en ciertas áreas mediante un alto grado de control monopolístico, alcanza precios fuera del alcance de la población mayoritaria. Estos hechos propician el surgimiento y proliferación de mecanismos extralegales de comercialización y apropiación de la tierra y una acción del Estado que, al correr generalmente a la zaga de los acontecimientos, termina por legalizar, mediante procedimientos de regu-

larización, aquellas acciones realizadas fuera de norma.

Dentro de las limitaciones que imponen la disponibilidad de recursos financieros, las normas e instrumentos vigentes, los conceptos socialmente aceptados de vivienda, las dificultades de acceder al suelo y a los servicios urbanos, se encuentran y desarrollan en nuestra realidad, diversas formas de producción de vivienda. Estas están definidas por el tipo de participación que tienen los diferentes agentes -públicos, privados, sociales- y por el grado de control que éstos ejercen sobre los elementos que entran en la producción de la vivienda -tierra, materiales, financiamiento, construcción, tecnología- lo que en última instancia incide en los costos y en la adecuación de la vivienda a la realidad económica y social de sus usuarios. (21)

Las diversas formas de producción habitacional, surgen de la exigencia de enfrentar la necesidad social de vivienda mediante -- mecanismos que permitan alojar a la población de acuerdo a la capa adquisitiva de su ingreso.

Del análisis de las distintas formas de producción es posible inferir los diversos conflictos, entendiendo por éstos, de acuerdo con el maestro Azuara, aquéllos en que los individuos o los grupos -sociales, a través de su conducta, tratan en forma conciente de aniquilar, derrotar o bien subordinar a la otra parte, o de defenderse frente a los intentos de ese carácter que proviene de ésta última.(22)

Dentro de ellos pueden destacarse los conflictos que se dan entre los sectores que controlan la producción o la comercialización de insumos para la vivienda, que persiguen incrementar sus ganancias, y los asalariados y no asalariados que desearían abatirlas. Los que se dan entre sectores cuya ganancia depende de la producción -- -dueños de la tierra, industria de la construcción, promotores inmobiliarios-, y aquéllos que la obtienen de otros sectores productivos,

- (21) "Las Formas de Producción de la Vivienda", análisis preliminar de las variantes públicas y autoconstrucción, realizado -- por la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. 1977.
- (22) AZUARA Pérez, Leandro. -"SOCIOLOGIA", Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1977. Págs. 55, 56.

cuyo interés está en que no se incrementen los costos de la vivienda para evitar reivindicaciones salariales.

Los que se plantean entre los diversos agentes que participan en la producción de vivienda: entre la industria de la construcción que requiere de suelo para realizar su producto y los terratenientes que persiguen aumentar sus ganancias retirándolo del mercado; entre éstos y los promotores inmobiliarios que requieren de tierra barata para incrementar sus utilidades; entre el capital bancario que persigue mayores rendimientos, y los promotores y constructores que luchan por dinero barato para financiar su producto, etc.

Finalmente, los conflictos que se dan entre los mismos sectores afectados por el problema de vivienda; entre ejidatarios y vecindados, entre poseionarios y adquirentes de lotes, entre colonos propietarios y arrendatarios.

De lo anterior se desprende que el problema de la vivienda en sus causas y efectos está condicionado por una serie de intereses divergentes entre los diversos grupos de poder económico, y entre éstos y quienes requieren un techo; lo que hace necesario que ante la creciente agudización de dicha problemática, el Estado adopte medidas que contemplen en forma integral los distintos factores que inciden en la problemática, así como los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y sociales que permitan afrontar bajo una perspectiva de conjunto, la armonización de dichos intereses para la solución o por lo menos atenuación del creciente déficit acumulado de vivienda en México.

## CAPITULO II

" EL MARCO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO DE LA VIVIENDA  
EN MEXICO".

En el Capítulo precedente hemos destacado que la vivienda constituye una necesidad vital y una aspiración de todo ser humano, cuya satisfacción se encuentra condicionada por diversos factores de naturaleza socioeconómica. Dentro de este contexto, el hombre, para satisfacer sus requerimientos de vivienda, ha ideado y aplicado distintas formas de producción o edificación de viviendas las cuales, particularmente en las sociedades contemporáneas, se han cimentado apoyado en regulaciones jurídicas que, en algunos casos, han estado enmarcadas por disposiciones constitucionales que consagran el derecho de la clase trabajadora a contar con una morada digna e higiénica.

En el caso de México, a partir de la Constitución Social de 1917 se establecen bases de la máxima jerarquía legal, a través de las cuales se consagra, en favor de los trabajadores del país, el derecho antes apuntado, el cual ha servido para configurar y perfeccionar en décadas posteriores, todo un marco jurídico e institucional por medio del cual el Estado Mexicano ha promovido e impulsado importantes acciones en materia habitacional. A estos aspectos nos referimos en sus características y alcances generales en este Capítulo.

## II.1

### ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El problema de dotar de vivienda adecuada y barata a los trabajadores del país, es una cuestión vital para el Estado Mexicano que se planteó desde el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, que decidió establecer en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales.

Sin embargo, el Constituyente no podía imponer al Estado la obligación de proporcionar habitación a todos los habitantes, porque los recursos de la Nación habrían sido, como lo son en la actualidad, insuficientes, pero quizo que los patronos las proporcionaran a los trabajadores. De ahí que en el referido Congreso Constituyente, el Lic. Macías hiciera resaltar la urgencia de una solución, misma que quedó contemplada en la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, en los términos siguientes:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitacionales cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones se tuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Lo anterior estaba orientado a crear condiciones que ofrecieran medios de vida decorosos a los trabajadores, para lo cual se pensó que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de 100, los patronos tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo estos últimos cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de la vivienda.

Es evidente que los constituyentes tomaron en cuenta las circunstancias y la situación económico-social en esa época. En efecto, en 1917 una empresa con más de 100 trabajadores era un caso excepcional, y representaba, dentro de la situación de riqueza, una gran fuerza económica; asimismo, si se dispuso que la renta que debería de pagarse en vez de ser equitativa fuera una cantidad precisada en el medio por ciento del valor catastral, se basó en que el interés en el mercado era precisamente 6% anual, o sea un medio por ciento mensual; por otro lado, la falta de vías de comunicación y la velocidad de los transportes de la época, hacían normal considerar dos o tres kilómetros, como una distancia cuyo recorrido tomaba un tiempo ya fatigoso para trasladarse del centro de labores al hogar y viceversa.

En lo que se refiere a las normas relativas al derecho a la vivienda para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, se incorporaron al texto constitucional que nos ocupa, mediante una iniciativa presidencial de 7 de diciembre de 1959, por la que se propuso la incorporación de un Apartado "B" en dicho ordenamiento, para establecer los principios de protección para el trabajo de

los servidores del Estado. En esa iniciativa también se proponían la enumeración de los derechos de los trabajadores y las bases mínimas de previsión social que les aseguraran tanto su tranquilidad y bienestar personal, como el de sus familiares.

Aprobada la Reforma Constitucional mencionada por el H. Constituyente Permanente, quedaron establecidas las bases mínimas para la organización de la seguridad social y particularmente en el inciso f), de la fracción XI, el derecho a la vivienda de los servidores públicos, el cual conforme a los programas previamente aprobados, sería satisfecho mediante el otorgamiento de habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

Muchos años habrían de transcurrir sin que este derecho de la clase trabajadora se sustentara en forma adecuada y viable para su satisfacción.

La evolución y el desarrollo en todos los órdenes del México de 1917 a la época actual, presenta diferencias tan notables que se ha hecho necesaria su consideración, para efectos de replantear los aspectos normativos para la satisfacción de las necesidades de vivienda de la clase trabajadora. Si en 1917 hubiera resultado difícil suponer que una empresa con 5 mil o 10 mil trabajadores construyera casas-habitación para rentarlas a todos ellos y convertirse en un gran casateniente, pensemos lo que ocurriría en la actualidad con empresas que tienen más de 20 mil o 50 mil trabajadores, y en el enorme capital inmovilizado que produciría el 6% anual y el sistema de mantenimiento que sería preciso establecer. Esto, aunado a la falta de una reglamentación adecuada que hiciera operativo y efectivo el cumplimiento de la norma constitucional, condujeron a introducir reformas y adiciones al texto constitucional, en sus apartados "A" y "B", a las que enseguida nos referiremos.

Mediante iniciativa de 22 de diciembre de 1971, el titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió una reforma al contenido de la fracción XII, del Apartado "A", del artículo 123 Constitucional, la cual fue aprobada mediante Decreto de 8 de febrero de 1972.

En la exposición de motivos de la iniciativa mencionada, se apunta la convicción del Gobierno de la República respecto a la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar -

de la población. Para ello se "considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de -- una política habitacional, a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica. (23)

"Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores, sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la -- intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas". (24)

"La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes -- disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual ---- distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva -- de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa". (25)

- (23) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Disposiciones Legales. - Ver: "Iniciativa del C. Presidente de la República, sobre Reformas a la Fracción XII, -- del Apartado "A", del Artículo 123 de la Constitución". Pág.7
- (24) Idem. - Pág.7
- (25) Idem. - Pág.7

"En cambio, la participación generalizada de todos los pa trones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones". (26)

"La operación de un fondo nacional no solo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón, y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas". (27)

Asimismo, en la exposición de motivos se ponderan las bondades del nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social que se proyectaba establecer en favor de los trabajadores, el cual, según se dice, reparte con mayor equidad las cargas económicas y las obligaciones, en vez del sistema fragmentado e individualizado de negociación que existía hasta ese momento. De la misma manera, se señalan las previsiones y mecanismos que, desde el punto de vista financiero y de planeación, de requerimientos de reserva territorial y servicios públicos, permitirían afrontar, en forma global, la satisfacción de las demandas de la clase trabajadora, así como de la significación y efectos que en la creación de fuentes adicionales de trabajo, en una mayor demanda de artículos de consumo y en el estímulo a diversas actividades económicas en particular, las que se relacionan con la industria de la construcción, se derivarían de las acciones que en materia de vivienda se realicen.

(26) Idem. - Pág. 7

(27) Idem. - Pág. 8

Lo anterior se justifica y explica señalando que: "Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, - aceleradas por la expansión demográfica, genera un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebran entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizará recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda". (28)

En suma, con las reformas constitucionales propuestas se dice, a un sistema limitativo le sucedería otro generalizado; los mecanismos que prevenían originalmente la dotación en renta de las habitaciones, serían reemplazados por otros que las otorgaran en propiedad, y, un sistema individualizado de obligaciones sería substituído por otro más dinámico y equitativo, que descansaría sobre la contribución de todos - los patrones y que tenga mejores efectos redistributivos de los beneficios de la riqueza.

De esta manera, la fracción XII, del Apartado "A", del -- Artículo 123 Constitucional, quedó redactada en su texto vigente, en los términos siguientes:

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

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

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". (29)

La tesis que inspiró la reforma de la fracción XII, del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, es la misma que motivó las reformas al inciso I), de la fracción XI, y la adición con un párrafo segundo, a la fracción XIII, del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución General de la República, orientadas a establecer un sistema que facilite, a través de medidas más eficaces, la dotación de viviendas baratas y dignas a los servidores públicos y a los miembros de las fuerzas armadas del país.

En la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo Federal al H. Constituyente Permanente, de 20 de septiembre de 1972, se expresa que "la implantación de un fondo para la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, mediante la adición correspondiente, es con el propósito de elevar al mismo nivel constitucional una medida que ya beneficia a la clase laboral a que se refiere el Apartado "A" del mismo artículo; lo que se traduce en un aumento de las prestaciones que en materia de seguridad social otorga el Estado, a través del organismo facultado para ello" (30).

(29) Idem. - Pág. 12

(30) Cámara de Senadores. Memoria del Senado. México 1972. Pág. 44

En el dictamen de las Comisiones encargadas de analizar la propuesta de modificación Constitucional del Ejecutivo Federal, se señala que "el texto vigente del inciso f), de la fracción XI de la Constitución Política que nos rige, solamente señala que se proporcionarán a los servidores públicos, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. "El proyecto que nos ocupa refleja la decisión del Ejecutivo Federal de adoptar las medidas y realizar el esfuerzo necesario para resolver en forma eficaz el problema habitacional de la burocracia nacional, al señalar concretamente que el Estado, mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad, de habitaciones cómodas e higiénicas, o bien, para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos". (31)

Por lo que se refiere a las razones que en concepto de los miembros de las comisiones dictaminadoras, justifican las reformas correlativas en favor de los miembros de las fuerzas armadas, se dice en el dictamen correspondiente que "equipara en sus derechos a los miembros de las fuerzas armadas del país con los servicios públicos, aunque sólo sea en el punto relativo a la asistencia para la vivienda, ya que se propone que el Estado proporcione a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada nacionales, las prestaciones a que se refiere el inciso f), de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones armadas". (32)

De esta manera, al aprobarse y publicarse, en diciembre de 1972, las reformas y adiciones al Apartado "B" de la Constitución quedaron de la siguiente forma:

" Artículo 123

Fracción XI. -

Inciso f).- Se proporcionarán a los trabajadores habita-

{31) Idem. - Pág. 45

{32) Idem. - Pág. 45

ciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

"Fracción XIII. . .

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones". (33)

NORMAS REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION EN  
MATERIA DE VIVIENDA.

## A) LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En la Ley Federal del Trabajo de 1970 se suavizó el rigor de la disposición constitucional, permitiendo que los trabajadores pudieran adquirir, en propiedad, las casas que se construyan — cuando así lo solicitaran, sin embargo, el sistema resultaba un tanto flexible debido a que se contemplaba la posibilidad de que, finalmente, sólo se tradujera en una prestación en dinero que el patrón entregaría como ayuda para la renta de casa.

Esta Ley, en su Título IV, Capítulo III, reglamenta, en forma específica, lo relativo a las habitaciones de los trabajadores, destacándose las disposiciones referentes a las obligaciones habitacionales de las empresas que se encuentran dentro o fuera de las poblaciones o que cuentan con varios establecimientos; a las características que deben satisfacer las habitaciones que se proporcionen a los trabajadores para ejercer este derecho; a las modalidades a que se sujetará el cumplimiento de esta obligación por parte de las empresas o patrones que no dispongan de habitaciones para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puedan adquirirlas, — las que sean de nueva creación; el tipo de habitaciones con que podrán satisfacerse los requerimientos mencionados; los criterios para la asignación de las habitaciones a los trabajadores; las normas que deberán observarse cuando los trabajadores sean propietarios de alguna habitación o se les den en arrendamiento, así como las acciones que pueden ejercer los trabajadores a las empresas por incumplimiento de las obligaciones previstas en dicho Capítulo.

La implementación y cumplimiento de las reformas a la fracción XII, del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, para crear el fondo nacional de la vivienda con recursos aportados por las empresas a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que precisará las modalidades mediante las cuales se abrirá la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requería entre otras medidas, reformar el Título IV, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y los Artículos 97 y 110 del propio Ordenamiento.

Para tal efecto, el Titular del Ejecutivo Federal remitió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional, mediante el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, y previendo las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de un fondo, a través de una Ley específica. Esta iniciativa aprobada por el H. Congreso de la Unión fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

En términos generales, las reformas a los artículos 97 -- fracción II, 110 fracciones II y III, 136 a 151 inclusive, y 782, y la adición con una fracción III al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, estuvieron orientados a:

- I. Hacer extensivo el derecho a casas-habitación a todos los trabajadores, eliminándose el número de 100 por empresa.
- II. Terminar con la celebración de convenios, que de suyo podrían ser muy conflictivos, al crearse un Fondo Nacional de la Vivienda constituido por una aportación fija y permanente de las empresas.
- III. Establecer que la aportación patronal a dicho -- Fondo será de un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, es decir, sobre las cantidades que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.
- IV. Fijar un tope máximo para las aportaciones individuales que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trata.
- V. Definir que dicho fondo constituye un gasto de -- previsión social y por lo tanto será deducible, -- lo que de hecho da un pago que podrá variar -- entre un 2.5 y un 2.9%.

- VI. Prever que los domésticos, quedan exceptuados del beneficio y posteriormente se fijarán, por el Ejecutivo Federal, las modalidades y fechas en que se incorporarán a este derecho los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio.
- VII. Precisar que, si transcurridos 10 años, algunos trabajadores no hacen uso del crédito que les corresponde, tendrán derecho a que se les haga entrega, periódicamente, del saldo constituido a su favor.
- VIII. Consignar que si se deja de ser trabajador, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios.

En estos dos últimos casos, los créditos llevarán implícita la contratación de un seguro, de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia.

Finalmente, se prevé que si los trabajadores ya hubieren adquirido casas-habitación, como un beneficio derivado directamente de una relación laboral, las empresas están obligadas a enterar al Fondo el 60% de la aportación que les corresponde, es decir un 3% del importe de sus nóminas, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito. (34)

Al plantearse estas reformas, se estimaba que el patrimonio del Fondo se integraría con una aportación inicial, por parte del Gobierno, de dos mil millones de pesos y anualmente las empresas privadas aportarían, aproximadamente, tres mil millones, lo que permitiría llevar a cabo un programa de construcción de cien mil habitaciones en el primer año, o sea, cuatro veces el total de casas que se levantan actualmente en la República.

(34) CAVAZOS, FLORES BALTAZAR. -"Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada". - Ed. Trillas. Méx. 1977. -Página. 215 y 216.

Se calculaba, asimismo, que tal programa crearía unos - 300,000 empleos en el primer año, o sea aproximadamente el 50% de lo que en el año 1970, fue el incremento neto de la fuerza de trabajo.

B) REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Con el propósito de adecuar y reglamentar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las reformas al inciso f) de la fracción XI, y la adición con un segundo párrafo, a la -- fracción XIII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, el Eje cutivo Federal mediante iniciativa de 20 de septiembre de 1972 promovieron las reformas y adiciones correspondientes al ordenamiento al -- rubro citado.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se explican los objetivos que la motivan en los términos siguientes: "En las adiciones que se proponen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se crea un Fondo de la Vivienda; se establece la -- obligación del Estado de aportar a ese Fondo; se consagra el beneficio de la obtención de créditos, por parte de los trabajadores para -- sus viviendas, así como la posibilidad de hacer descuentos al salario de los trabajadores cuando se trate del pago de abonos para cubrir -- préstamos provenientes de dicho fondo, los que deberán ser aceptados libremente por el trabajador y no excederán del 20% de su salario". (35).

En el dictámen correspondiente emitido por las comisiones encargadas de estudiar la iniciativa, señalan que ésta se justifica por cubrir una etapa más del proceso legal promovido por el Eje cutivo Federal para hacer factible, en forma debidamente reglamentada, el noble propósito presidencial de dotar a los trabajadores del Estado de vivienda propia, y, a la vez, de ampliar el marco de garantías que hagan participar más ampliamente de la justicia social --

(35) Cámara de Senadores, -Memoria del Senado. Ver: "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". (1972). -Pág. 686

distributiva a este importante núcleo de mexicanos. De esta manera, a la luz de estas consideraciones la iniciativa fue aprobada el 23 de noviembre de 1972, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de noviembre del mismo año, habiendo quedado los artículos 38 y 43 reformados y adicionados en los términos siguientes:

"Artículo 38.- I a V. . .

Fracción VI.- Del pago de abonos para cubrir - préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas-habitación, o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario".

"Artículo 43.- I a V. . .

Fracción VI. . .

inciso h).- Constitución de depósito en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos".

Las aportaciones que se hagan a dicho Fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes".  
(36).

(36) Idem. - Págs. 687 y 688.

### II.3

### INFONAVIT, FOVISSSTE Y FOVIMI.

Con el propósito de precisar el marco normativo, institucional y administrativo con apego al cual se llevaría a cabo el cumplimiento de los principios constitucionales en materia de vivienda, así como de las previsiones correlativas consignadas en las leyes reglamentarias correspondientes a los Apartados "A" y "B", el Ejecutivo Federal promovió, en su oportunidad, la expedición de una Ley por la que se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como sendas iniciativas de reformas y adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, a fin de crear los fondos de la vivienda respectivos, a cuyo cargo estaría la satisfacción de las prestaciones que, en materia habitacional, tienen tanto los servidores públicos como los miembros de las fuerzas armadas del país. A estas modificaciones legales nos referiremos en forma somera enseguida.

### LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El INFONAVIT es un organismo público de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en abril de 1972 a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal. Su marco jurídico comprende:

- a). La fracción XII, del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, reformado en febrero de 1972;
- b). Los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 728 de la Ley Federal del Trabajo, cuyas reformas y adiciones se hicieron en abril de 1972; y
- c). La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, expedida en abril de 1972.

Además de la Ley del Instituto, otros reglamentos e instructivos de carácter interno rigen su funcionamiento. Se trata de un organismo integrado por representantes del sector obrero, empresarial y del gobierno para atender y satisfacer los requerimientos de vivienda de la clase trabajadora del país, cuya relación laboral se halla regulada por el Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Federal. Sus objetivos institucionales, la forma y mecanismos de operación del Fondo de la Vivienda, las limitaciones en cuanto al sector de trabajadores que atiende y su estructura interna se encuentran especificadas en el marco jurídico antes señalado.

I. - Objetivos:

Los objetivos específicos de la Institución son:

- a) Administrar los recursos del Fondo;
- b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - I) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
  - II) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
  - III) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El INFONAVIT es pues un organismo creado con el objeto de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia, o bien, saldar deudas (de su vivienda) contraídas con anterioridad.

Es también el organismo encargado de financiar y promover la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador. Para cumplir estos objetivos, dispone de los recursos del fon-

do financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador, que no debe ser descontado de éste. Las empresas hacen esa aportación bimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que el Instituto forme así una cuenta individual a favor de cada trabajador.

En cuanto al sector de la población que atiende INFONAVIT, en principio todo patrón tiene obligación de inscribir y aportar por sus trabajadores; si ello no ocurriese existe una disposición legal que permite al Instituto inscribir al trabajador sin gestión alguna de éste o de su patrón.

Las disposiciones legales fijan el tipo de trabajador por el cual se debe aportar; o sea, aquellos que presten a otra persona física o moral, un trabajo personal subordinado y que mantengan una relación contractual con una empresa (o patrón) agrícola, industrial, minera o de cualquier otro tipo. Quedan fuera de este grupo aquellos que prestan sus servicios al gobierno, los deportistas profesionales, los trabajadores domésticos y los trabajadores a domicilio.

Las aportaciones del 5% se hacen considerando sólo salarios de hasta 10 veces el salario mínimo, pero ello no significa --- excluir a aquéllos que perciben niveles mayores de ingreso.

## 2. - Estructura de Organización.

La estructura administrativa del INFONAVIT presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos de vivienda. Se caracteriza porque en ella participan, en forma tripartita y paritaria, representantes de los trabajadores, empresarios y el Gobierno Federal, que son los tres sectores implicados en la decisión y operación de los programas.

Los órganos de gobierno más importantes son la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Dirección General. La Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros, de los cuales 15, son designados por el Gobierno Federal, 15 por los trabajadores, y los 15 miembros restantes designados por los empresarios.

Esta Asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, aunque su misión se reduce, en la práctica, principalmente, a

revisar y aprobar el plan de labores y el presupuesto, reuniéndose en fechas fijas dos veces por año. Los miembros de la Asamblea General duran en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente - por quienes los designen.

El Consejo de Administración que dicta, en lo general, la política del Instituto, se encuentra integrado por 15 miembros en forma igualmente tripartita y designados por la Asamblea General. Se reúne como mínimo dos veces por mes, y duran en su cargo seis años y pueden ser removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

Además del Director General, el Instituto cuenta con un Director, por los trabajadores y otro por los empresarios, es decir, directores sectoriales. Asimismo cuenta con varias comisiones, como la de Vigilancia, la de Incoformidades y Valuación, y las Consultivas Regionales. De éstas, la más importante es la Comisión de Vigilancia, formada por tres representantes de cada sector, se reúnen una vez por mes y se encarga de supervisar el cumplimiento de las metas de la Institución, fungiendo, además, como supervisora de aspectos administrativos, contables y financieros.

### 3.- Patrimonio y funciones.

Los recursos financieros del Instituto provienen de:

- a) Aportaciones patronales de las empresas sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su servicio;
- b) Aportaciones del Gobierno Federal, sean en numerario, servicios o subsidios; y
- c) Rendimientos por las inversiones realizadas con sus recursos, incluidos bienes y derechos adquiridos.

Estos recursos, el Instituto, los destina:

1. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor, en el Instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:

- a) A la adquisición en propiedad de habitaciones;
  - b) A la construcción, reparación, ampliación, o mejoras de habitaciones; y
  - c) El pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.
- II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que se les otorgue;
  - III. Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley;
  - IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto;
  - V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines; y
  - VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto. (37)

Cabe señalar que las bondades así como las limitaciones para resolver el ingente problema habitacional del país, con las normas previstas en la Ley del Instituto, se prevefa en la exposición de motivos de la Ley que creó el Instituto en los términos siguientes: "el mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país, e irá formando a lo largo de los años, un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la política social de la Revolución Mexicana. El problema es sin embargo de tal magnitud, que"

(37) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (1972).

no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana". (38)

"Los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población". (39)

"En sus aspectos operativos, el funcionamiento del fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal; dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y de una amplia política de reservas territoriales. De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos de la actividad administrativa y de la vida nacional". (40)

#### 4. - Resultados de sus programas.

Como es sabido, la creación del INFONAVIT suscitó expectativas optimistas respecto a los importantes beneficios que se derivarían de su funcionamiento, dentro de las cuales se destaca el que se producirían aproximadamente 100 mil viviendas al año, así como -

- (38) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. "Disposiciones Legales". Ver. "Iniciativa del C. Presidente de la República sobre la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores". Pág. 49
- (39) Idem. - Pág. 49
- (40) Idem. - Págs. 49 y 50

un importante estímulo a la creación de fuentes de empleo, a la redistribución del ingreso y en general, a la actividad económica del País. Tomando como base los informes anuales de labores de dicha Institución, podemos destacar como logros relevantes, los siguientes:

- I. A diciembre de 1976, se tenían incorporados un total de cuatro millones cuarenta mil trabajadores, que venían prestando sus servicios a doscientas cuarenta mil empresas o patrones. (Anexo 1).
- II. Al 31 de diciembre de 1977, el Instituto tenía -- captado por concepto de las aportaciones del 5% -- que hacen los patrones en favor de sus trabajadores, un total de 28 mil treinta y un millones, no tándo-se año con año una importante elevación en los niveles de captación de recursos. De éstos, la Secretaría de Hacienda había entregado al Instituto, a la fecha mencionada, un total de ----- 27,294.6 millones de pesos. (Ver Anexo 2 y 3).
- III. De las captaciones de recursos tenidas por el -- INFONAVIT al 31 de diciembre de 1977, los mayores volúmenes de recursos provenían en la fecha antes señalada, del Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco, lo que como es evidente corresponde a los Estados que tienen un mayor índice de crecimiento económico en el País. (Anexo 4)
- IV. A 1977, del total de los recursos aplicados por el Instituto en las distintas Entidades Federativas, corresponden los primeros lugares al Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y Veracruz respectivamente, en los que las inversiones fluctuaron de los mil a los cerca de 8 mil millones de pesos. Sin embargo, cabe señalar que en el Distrito Federal y Nuevo León, los recursos que se aplicaron son inferiores a los que, por concepto de -- aportación, se captaron en dichas entidades, y en los demás casos las inversiones hechas son superiores a las cantidades provenientes de dichas Entidades Federativas. (Anexo 5).

- V. De 1973 al 31 de diciembre de 1977, el número de viviendas terminadas ascendía a 121,946 viviendas, y, se encontraban en proceso 20,355, lo que, como es evidente, representa una cifra mucho muy inferior a la de 100 mil viviendas anuales que los cálculos optimistas habían previsto como resultados de la operación anual del Instituto. (Anexo 6)
- VI. Del primero de mayo de 1972 en que inició sus actividades el Instituto, al 31 de diciembre de 1977 se habían titulado 33,529 viviendas. (anexo 7).
- VII. Por cuanto al número de familias beneficiadas, considerando los distintos rangos de salario, en el mismo lapso, se satisfizo la demanda habitacional de 146 mil 58 familias, destacándose el énfasis y la prioridad que se dió a los demandantes que tenían un salario entre 1 y 2 veces el salario mínimo, lo que refleja la debida orientación de los programas y de las prioridades dadas por el Instituto, como mecanismo de solidaridad social. (Anexo 8)
- VIII. En una relación comparativa de los planes de labores y financiamiento proyectados para 1977, con el programa real, desarrollado en esa misma fecha, se observa un importante nivel de eficiencia en los rubros de captación de aportaciones y de recuperación de créditos, no así en las metas trazadas en lo que se refiere al número de viviendas que se tenía proyectado iniciar, titular o terminar para ese periodo. (Anexo 9).
- IX. En el lapso que nos ocupa, el Instituto ha distribuido sus recursos en la adquisición de reserva territorial para la construcción de vivienda terminada, para el otorgamiento de créditos considerados dentro de las líneas II a V (Adquisición de terceros, construcción en terreno pro

pio, ampliación, reparación o mejoramiento de vivienda propia, y pago de pasivos), para la realización de infraestructura o para dotar de equipamiento urbano las áreas en las que realiza sus programas de vivienda terminada. Al respecto cabe destacar que se ha puesto un énfasis importante en la adquisición de tierra, teniendo actualmente el Instituto una de las mayores reservas territoriales en comparación con las que tienen otras dependencias o entidades de la administración pública federal, las cuales, por ser adquiridas dentro del libre mercado de tierras, han tenido como consecuencia el fenómeno de la especulación y encarecimiento de las mismas en aquellos lugares en que el Instituto tiene proyectado realizar sus programas.

Se destaca que el Instituto ha dado prioridad a los programas de vivienda construida y terminada en relación con los relativos a la línea de II a V, lo que, evidentemente, ha generado que los resultados de los programas de esta Institución tengan una cobertura de alcances más limitados, debido a las erogaciones adicionales que tiene que hacer para dotar de infraestructura y equipamiento urbano a las áreas correspondientes. (Anexo 10).

#### FONDO DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES AL - SERVICIO DEL ESTADO.

Con el propósito de implementar en el ámbito jurídico - administrativo los principios consagrados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, relativos al derecho a la vivienda de los servidores públicos, mediante iniciativa presidencial de 20 de diciembre de 1972, se plantearon reformas de el rubro del Capítulo Sexto y el artículo 54, adiciones al mismo Capítulo Sexto, con la Sección 4a., y a los artículos del 54-A al 54-Z; la adición de la fracción III del artículo 103, de las fracciones XIII y XIV del artículo 110, y de los artículos 116-A, 116-B, 116-C, 116-D y 116-E, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta iniciativa fue aprobada por el II. Congreso de la Unión y publicada en el Diario -

Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972.

A través de estas reformas se estructuró el sistema jurídico que daría acceso a los trabajadores del Estado, cualquiera que sea su salario, al derecho de contar con vivienda propia. Para ello, se estimó conveniente crear, dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, en cuya integración participarían tanto el Estado como la organización sindical representativa de los trabajadores, estableciéndose dicha Comisión como un órgano paritario. En la exposición de motivos de la iniciativa, se justifica lo anterior señalando que "en atención a que el ISSSTE, posee personalidad jurídica, se estima que es el organismo idóneo para tal fin, y se propone que dentro del mismo se cree una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, en cuya integración participen tanto el Estado como los servidores públicos a través de su organización representativa que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado". (41)

Para lo anterior, se adicionó una sección dentro del capítulo relativo a la habitación, en la que se incluyeron las normas fundamentales que establecen las condiciones de funcionamiento del fondo, así como las modificaciones necesarias de carácter orgánico y procesal, a fin de crear los instrumentos para alcanzar las metas propuestas.

Cabe destacar que la iniciativa que analizamos no excluyó las disposiciones vigentes de la Ley del ISSSTE, sobre el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición, reparación o mejoras de casa-habitación, así como de adquisición de terrenos para el mismo fin, por lo que los servidores públicos quedaron con la opción de acogerse al sistema vigente en ese momento, o al que se estructuró con el Fondo de la Vivienda, lo que representó una ampliación del régimen de prestaciones y beneficios a su favor.

(41) Cámara de Senadores. Memoria del Senado. (1972). Ver: "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley del ISSSTE". Pág. 688.

### Objeto:

De conformidad con el artículo 54-A de la Ley del ISSSTE, se consigna como objetivos del Fondo, los siguientes: establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio; b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. Asimismo, el otro objetivo del Fondo es el de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE son aquéllos que prestan sus servicios en las Dependencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, y del Gobierno del Distrito Federal; además, todos los que laboran en entidades paraestatales cuya relación laboral se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales quedan fuera de este Fondo, salvo en los casos en que existan convenios expresos entre sus autoridades y el FOVISSSTE.

### Estructura de Organización:

Los órganos de gobierno y ejecución del Fondo son: La Junta Directiva del ISSSTE, la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, el Vocal Ejecutivo, además de los órganos administrativos encargados de auxiliar a este último en las tareas operativas y de ejecución de las decisiones de los órganos colegiados.

La Junta Directiva, además de las facultades que ejerce respecto al ISSSTE, en relación con el Fondo de la Vivienda, debe decidir todos aquellos aspectos relacionados con los presupuestos de ingresos y egresos anuales, los planes de labores y de financiamiento, las reglas para el otorgamiento de créditos, y, vigilar que los recursos se apliquen a los fines para los que fueron autorizados. Su integración se encuentra prevista en el artículo 104 de la Ley del ISSSTE.

Por cuanto a la Comisión Ejecutiva del Fondo, de conformidad con el artículo 116-A del ordenamiento que nos ocupa, se encuentra integrada por 7 miembros que tienen el carácter de vocales, y -- que son designados por la Junta Directiva del ISSSTE, por las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y, el resto, -- por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus facultades se refieren a las decisiones relacionadas con las inversiones de los recursos y los financiamientos, sobre las -- operaciones del Fondo, y, en los aspectos de orden presupuestal, -- planes de labores o de regías para el otorgamiento de créditos, sus facultades son propositivas a la Junta Directiva antes señalada.

Por cuanto al Vocal Ejecutivo, es designado por la Junta -- Directiva del ISSSTE, y sus atribuciones son de naturaleza ejecutiva, respecto al cumplimiento de las decisiones que adopten los Órganos de Gobierno antes señalados.

#### F u n c i o n e s :

El Fondo de la vivienda para cumplir con los objetivos a -- su cargo, realiza diversas funciones de naturaleza jurídica, administrativa y financiera. Dentro de este contexto, sus funciones coinciden, en términos generales, con las que realiza el INFONAVIT, des -- tacándose entre otras, las siguientes:

- I. Captar los recursos provenientes de las aportaciones del 5% que hacen las dependencias y entidades de la administración pública federal, so -- bre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores, y aplicarlos a los fines previstos en el -- artículo 54-D de la Ley del ISSSTE.
- II. Establecer un sistema de financiamiento y otorgamiento de créditos en favor de los servidores públicos, atendiendo las prioridades, condicio -- nes y términos establecidos en la propia Ley -- y en sus reglamentos.
- III. A establecer dentro del Fondo, un régimen de -- continuación voluntaria de los trabajadores --- cuando éstos dejen de prestar sus servicios a --

una Dependencia o Entidad Pública del Gobierno Federal.

- IV. Cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano.
- V. Asignar los créditos y financiamientos con cargo al Fondo, en forma equitativa cuidando su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores, así como entre las distintas regiones y localidades del país.

#### Resultados de sus programas.

Por cuanto a las actividades desarrolladas por el Fondo, desde su creación, podemos sintetizarlas en los términos siguientes:

1. Sus recursos anuales captados alcanzaron la cifra de 1,402 millones de pesos en 1975 y se calcula que llegarán a 3,001 para 1980.
2. Hasta el momento aportan al Fondo 103 Dependencias y Organismos Públicos en favor de un total de aproximadamente 850 mil trabajadores, incluidos los 592,530 que se encuentran sindicalizados en la FSTE; se estima que esa cifra se elevará a un millón en 1983. De estos trabajadores el 58.7% (348,000) se encuentra en la zona metropolitana de la ciudad de México y el 41.3% restante distribuido en el interior del país.
3. Los programas principales del FOVISSSTE son fundamentalmente el de financiamiento y construcción de vivienda nueva, y el de créditos individuales; sin embargo, no cuenta con un programa de mejoramiento o regeneración habitacional.

4. La distribución de los trabajadores en las distintas regiones del país constituye un factor importante que se toma en cuenta para la distribución geográfica de los créditos. La asignación de los créditos por niveles de ingreso dá preferencia a los trabajadores con menores ingresos; el 63% de asignaciones ha correspondido a trabajadores que perciben de 1 a 1.5 veces el salario mínimo, -- mientras que solo el 7% de los créditos se han otorgado a trabajadores con más de tres veces -- el salario mínimo.
5. Las acciones del Fondo se han orientado de manera fundamental a financiar y promover construcción de vivienda nueva, la cual se realiza -- sobre todo en ciudades de más de 50,000 habitantes. Estos programas se han caracterizado y -- orientado en base a dos modalidades consistentes, la primera, en el aprovechamiento de terrenos -- de 500 a 2,500 metros cuadrados, que cuentan -- con la infraestructura y equipamiento urbano básico y, la segunda, a la construcción de grandes conjuntos habitacionales a través de promociones internas, aún cuando en algunos casos se han -- adquirido viviendas edificadas por promotores -- privados u otros organismos públicos.
6. Hasta 1973, el Fondo había destinado recursos -- para el financiamiento de vivienda nueva por -- 399.4 millones de pesos, que representaron el -- 9.9 de la inversión total en vivienda nueva realizada por los organismos públicos considerados, -- los cuales ocupan el 4o. lugar en inversión después de la realizada por el INFONAVIT, BANOBRAS, y el D.D.F.
7. Las viviendas del Fondo se proyectan, en general, en función de patrones de diseño más o menos tradicionales, la "casa terminada", que difícilmente puede ser ampliada o modificada -- sustancialmente.

8. A agosto de 1976, el número de viviendas terminadas ascendía a 19,539, de las cuales el 61.3% se concentra en el área urbana de la Ciudad de México, lo que coincide con la gran concentración de empleados públicos en esta ciudad; esas viviendas se distribuyeron en 70 conjuntos habitacionales cuyos tamaños varían entre 12 y 3,054 unidades; de éstos, 20 se localizan en la ciudad de México, y son los conjuntos más grandes.(42)

#### FONDO DE LA VIVIENDA PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

Con el propósito de adecuar la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas a los principios contenidos en el Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución General de la República, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativos al establecimiento de un sistema de solidaridad social mediante el cual el Estado dote de habitaciones cómodas y decorosas, a los miembros en activo de las fuerzas armadas, el Ejecutivo Federal remitió con fecha 20 de septiembre de 1972, al H. Congreso de la Unión, una iniciativa en la que proponía adiciones a los artículos 6o. fracción XVIII, 109-A, 109-B y 109-C, de la Ley citada.

El contenido substancial de la iniciativa se explica en la exposición de motivos de la misma en la que se señala que "se proponen las adiciones de la referida Ley de Seguridad Social para las fuerzas armadas, de acuerdo con las cuales, se establece el fondo de la vivienda; se señala que el citado fondo será administrado por la Dirección de Pensiones Militares, y que el Gobierno Federal aportará a ese organismo el 5% de los haberes y asignaciones permanentes de técnico y de vuelo de cada uno de los miembros que se encuentren en el activo del ejército, fuerza aérea y armadas nacionales, para constituir el sistema de financiamiento a que se ha hecho referencia". (43)

- (42) Garza Gustavo y Scheingart Martha. Op.Cit.Págs.191 a 203.
- (43) Cámara de Senadores. Memorias del Senado. (1972). Ver: "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal Sobre la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas". Pág. 1193 y 1194.

La iniciativa referida fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y se publicó el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1972.

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de 30 de diciembre de 1961, fue abrogada en virtud de que el 29 de junio de 1976, se expidió una nueva Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. De acuerdo con este nuevo Ordenamiento, en su artículo 4o. transitorio se establece que el Instituto que se crea absorberá las funciones de la Dirección de Pensiones Militares, misma que de acuerdo con la Ley abrogada tenía a su cargo otorgar con cargo al Fondo de la Vivienda, las prestaciones en materia habitacional.

En el artículo 2o. fracción IV, de la Ley que nos ocupa, se señala que el Instituto tendrá como funciones, las siguientes: administrar los recursos del fondo de la vivienda para los miembros del activo de las fuerzas armadas, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para las adquisiciones en propiedad de habitaciones; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las mismas y, para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; asimismo, en las fracciones V y VI de la misma norma, se le confieren las funciones de coordinar y financiar con recursos del fondo de la vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad, así como para adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de los fines antes señalados.

### Objeto.

El Capítulo IV, del Título II del Ordenamiento que nos ocupa, consigna las bases, normas y políticas para la operación del fondo de la vivienda de las fuerzas armadas. En lo relativo a su objeto, el artículo 99 reproduce el contenido de las fracciones IV, V y VI, del artículo 2o. de la propia Ley, mismos que en esencia coinciden con los correlativos a cargo del INFONAVIT y del FOVISSSTE.

### E s t r u c t u r a .

En atención a la estructura de organización sui-géneris y a las normas especiales que rigen la actividad de las fuerzas armadas, en la Ley del Instituto se señala que la Junta Directiva tendrá a su cargo el desempeño de los actos de gobierno y por ende, de tomar todas aquellas decisiones relativas a las actividades del fondo de la vivienda.

### F u n c i o n e s .

Por corresponder el establecimiento del fondo de la vivienda militar a las mismas razones y motivaciones que se tomaron en cuenta para crear los dos fondos que hemos analizado con anterioridad, por tanto los principios, normas de funcionamiento y lineamientos de política que regulan aquéllos, coinciden con los fijados para el fondo de la vivienda de las fuerzas armadas.

Cabe destacar que en los artículos 127 y 143 de esta Ley se contemplan prestaciones complementarias a las del fondo, al preverse en el primero de estos artículos que los militares retirados podrán obtener del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbanos, en la medida de los recursos disponibles para este fin, y los cuales serán destinados a adquirir terrenos, adquirir y construir casas para habitación familiar del militar, para efectuar mejoras o reparaciones de las mismas, o bien para redimir los gravámenes que soporten. Por su parte el artículo 143 señala que el Instituto establecerá casas hogar en poblaciones adecuadas por los medios de comunicación, buen clima y otros atractivos, para que los militares retirados que lo soliciten, las habiten previo el cumplimiento de los requisitos que se fijan, y el pago de una cuota mensual cuyo monto satisfaga los gastos de administración y asistencia.

### Resultados de sus programas.

Respecto a los resultados de los programas y acciones que han desarrollado primero, la Dirección de Pensiones Militares y posteriormente el actual Fondo de la Vivienda Militar, se carece de

información que permita hacer un balance y evaluar la gestión de -  
dichas instituciones. Sin embargo, en un informe de las realiza-  
ciones del sector público en materia de vivienda, elaborado por la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estima que la Direc-  
ción de Pensiones Militares en el período de 1947 a 1964, constru-  
yó 1,100 viviendas terminadas, y en el período de 1971 a 1976, --  
edificó 764 viviendas, haciendo un total de 1,864. Por su parte, -  
el FOVIMI de 1972 a 1976, realizó 870 viviendas terminadas, con-  
un promedio anual de 145. (44)

#### II.4 ACCIONES PARALELAS DENTRO DEL MARCO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dentro del contexto de las acciones que el Estado lleva -  
a cabo a través de los mecanismos tripartitas y bipartitas de los -  
Fondos de Vivienda que hemos analizado anteriormente, cabe desta-  
car en forma somera, los aspectos más relevantes de programas -  
que en forma complementaria a los de los Fondos, se llevan a cabo  
a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de -  
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o -  
bien, los que efectúan con base y en cumplimiento de contratos co-  
lectivos de trabajo, otras instituciones públicas.

#### Instituto Mexicano del Seguro Social.

Considerando que la existencia de enfermedades crónicas  
se debe, en parte, a inadecuadas condiciones habitacionales, el ---  
IMSS, desde su creación, con base en la Ley de 31 de diciembre -  
de 1942, se propuso construir viviendas para sus derechohabientes,  
con el objeto de realizar acciones preventivas de lo señalado y me-  
jorar las condiciones de vida de los trabajadores. En efecto, en -  
dicho Ordenamiento se prevefa que parte de las reservas del Institu

(44) SAHOP. -Diagnóstico y Política de Vivienda. -México. -  
(1977). -Pág. 13

to deberfan de invertirse en la construcción de colonias obreras.

Con base en este antecedente, la nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, consigna en la Fracción II del Artículo 263, que las reservas del Instituto podrán destinarse a otorgar préstamos hipotecarios, cuyos montos, condiciones y plazos deberán ajustarse a lo establecido en el Artículo 265 de este Ordenamiento.

Por otro lado, con base en el Reglamento de Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 1956, el Instituto, con los fondos legalmente disponibles de sus reservas, inició diversos programas de construcción de colonias obreras para casas-habitación, así como de conjuntos habitacionales, para ser destinados, exclusivamente, a ser arrendados en los términos previstos por el Reglamento expedido. De acuerdo con éste, los asegurados, pensionistas y todos aquéllos que conservan vigentes sus derechos podrán arrendar una de las viviendas populares que el Instituto adquiera o construya, mediante el pago de la renta que fije el Instituto, atendiendo a las condiciones comerciales de rentabilidad que rijan en el momento de firmarse el contrato.

Por cuanto a los resultados de los programas del Instituto, cabe destacar que éstos se suspendieron indefinidamente a partir de 1962, en virtud de los problemas financieros para hacer frente al número creciente de pensionistas, que para ese entonces ya rebasaban en mucho las posibilidades financieras del Instituto. Al finalizar el programa habitacional se habfan construído poco menos de 10,000 viviendas, que solo cubrían el 0.6% del total de sus derechohabientes.

Durante el tiempo que actuó el IMSS como organismo promotor de vivienda, sólo desarrolló un tipo de programa habitacional: la construcción y adjudicación en renta de 13 conjuntos habitacionales en distintos lugares del país. Estos incluyeron un total de 9444 viviendas para una población aproximada de 48,880 personas, e implicaron una inversión global de 441 millones 853 mil 182 pesos. De los 13 conjuntos mencionados, 6 se localizan en el Distrito Federal (representan el 83% del total de viviendas), mientras los 7 restantes se encuentran en el Estado de México, Sonora, Colima y Durango.

En general, se puede decir que ha sido importante el número de las viviendas unifamiliares (42.3% del total) y dentro de éstas son mayoritarias las de una recámara (54.2%), mientras que las de dos representan el 30.6% y las de 3 y 4 una proporción mínima. Las rentas fijadas han sido mantenidas hasta la actualidad en los términos que se otorgaron desde el principio a los primeros ocupantes de las mismas, y solo han variado en una proporción muy moderada, en aquellos casos en que ha cambiado el ocupante.

Se ha considerado que el IMSS ha fracasado en los objetivos del sistema de vivienda de interés social en renta, en virtud de que no se han observado plenamente los principios legales señalados para el funcionamiento de los servicios habitacionales del Instituto, así como de lo inadecuado de las normas de operación que se han venido aplicando para la operación, administración y otorgamiento de ésta prestación habitacional. (45)

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

Además de los derechos y beneficios que se busca otorgar en favor de los servidores públicos, a través del Fondo de la Vivienda, como una prestación adicional, en la Ley del ISSSTE, se establecen los principios y las normas conforme a las cuales el Instituto podrá adquirir o construir habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores, o para otorgarles préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos.

En efecto, en los artículos del 44 al 54 de la Ley del ISSSTE se establecen las previsiones que regulan las acciones del Instituto en la consecución de los objetivos aportados. Así por cuanto a la acción de venta por parte de esta Institución de casa-habitación, se consignan entre otras, las bases siguientes:

- (45) Garza Gustavo y Schteingart Martha. - Op. Cit. Págs.204 a 209.

1. La enajenación podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contrato de promesa de venta.
2. El trabajador podrá entrar en posesión de la habitación sin más formalidades de contrato respectivo.
3. El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de 15 años.
4. Los honorarios notariales para el otorgamiento de las escrituras es cubierto por mitad entre el Instituto y los trabajadores.

Por lo que se refiere a préstamos hipotecarios, éstos podrán ser otorgados por el Instituto atendiendo las bases siguientes:

1. Que los trabajadores hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, que dichos créditos sean para aplicarse a la adquisición de terrenos para construir la habitación del trabajador; para adquirir o construir casa; para efectuar mejoras o reparaciones de las mismas, o bien para la redención de gravámenes que soporten tales inmuebles.
2. Los créditos hipotecarios se otorgarán condicionando la cuantía según el sueldo del trabajador, sin que las amortizaciones puedan sobrepasar el 50% del sueldo o sueldos que el trabajador perciba y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto.
3. El límite máximo de éstos, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de \$200,000.00.
4. El préstamo no podrá exceder del 85% del valor comercial fijado por el Instituto al inmueble, a menos que el interesado proporcione garantías adicionales para garantizar el excedente.

5. El interés que causen los préstamos hipotecarios no podrá exceder del 9% anual sobre saldos insolutos.
6. Dichos inmuebles quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción del pago de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con las bases establecidas en el Artículo 54 de la Ley.

De acuerdo con estos principios y con las demás normas de operación que determine la Junta Directiva del Instituto, se realizan los programas de financiamiento para cumplir con los fines a cargo del Instituto, correspondiendo a la Junta Directiva la autorización de las solicitudes que en esta materia hagan los trabajadores al servicio del Estado.

Por otro lado, en forma paralela y complementaria a los programas antes señalados, el ISSSTE ha desarrollado desde hace varios años un sistema de unidades habitacionales en renta. Actualmente cuenta con 26 conjuntos habitacionales que maneja bajo este sistema de los cuales la mitad se encuentran localizados en la Ciudad de México, que fueron contruidos básicamente por la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que inició e impulsó este programa.

Se ha estimado que el ingreso mensual bruto del Instituto, en 1977, por concepto de renta de departamentos, locales comerciales y recuperación por diferentes conceptos, de los 26 conjuntos habitacionales, fue del orden de \$ 2,811,818.00. Por concepto de egresos el Instituto mensualmente eroga la cantidad de \$ 5,944,679.00, que comprende los gastos de administración, conservación y mantenimiento de dichos conjuntos. (46)

De lo anterior se desprende que el programa de renta de vivienda del Instituto se encuentra en una situación financiera grave, debido a que anualmente debe otorgarse un subsidio para cubrir el -

(46) Garza Gustavo Y. . . . "

Op. Cit. Pág. 219.

déficit que hay entre los 33.7 millones por concepto de ingresos totales, y los 71.9 millones anuales, por concepto de egresos, de lo que se infiere que las captaciones no son suficientes ni siquiera para cubrir los gastos de administración y de amortización de la inversión original, gravitando el déficit anual en los recursos del Instituto que debían de ser aplicados a otros conceptos prioritarios dentro de los fines a cargo del Instituto.

## II.5 LIMITANTES DE ESTOS INSTRUMENTOS JURIDICOS Y DE ESTAS INSTITUCIONES EN FUNCION DE LA DIMENSION DEL DEFICIT TOTAL DE VIVIENDA EN EL PAIS.

Es evidente que el perfeccionamiento de los mecanismos legales y administrativos existentes, o la creación de otros nuevos como los Fondos de la Vivienda, han abierto perspectivas más amplias para avanzar con mayor intensidad y amplitud en la atenuación del déficit habitacional del país, sin embargo, las limitaciones de estos instrumentos jurídicos y de estas instituciones en función de la dimensión de déficit total de la vivienda del país, se debe principalmente a que las personas beneficiadas por estos mecanismos solidarios, se circunscriben exclusivamente a aquellas personas que se encuentran sujetas a una relación laboral, quedando excluidos y sin la posibilidad de ser beneficiarios de la acción de dichos fondos, grandes sectores de la población que carecen de empleo, y que por ende, se encuentran marginados de los mecanismos de seguridad social.

Como ya lo apuntamos en el Capítulo 1, el déficit habitacional que en 1969 se estimó en 4 millones, de acuerdo con la tendencia y proyecciones elaboradas, alcanzará para 1980, poco más de 5.7 millones, o sea, se incrementará en más del 40%. Por su parte el desempleo abierto, estimado en 2.2 millones de personas en 1970, de continuar vigente la tendencia en su incremento, alcanzará para 1980, la cifra de 4 millones de desempleados, lo que significa un aumento en más del 80%. (47)

(47) Iturriaga, E. José y Otros. "Urbanismo y Vivienda". -Ed. Porrúa. -1977: Ver: Ramírez Izquierdo Víctor, "Desempleo y Vivienda". Pág. 93

Todo ello, significa que, en buena medida, los programas - que llevan a cabo los Fondos de la Vivienda, las Instituciones de Seguridad Social u otras instituciones públicas o privadas, en cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo en calidad de patronos, inciden directamente en el déficit existente, pero no en el incremento - acumulado, por lo que éste irá creciendo anualmente, en tanto no se resuelvan en el ámbito económico, los problemas y requerimientos - derivados de la demanda de nuevos empleos, lo que depende básicamente de medidas de política económica.

Atento a lo anterior, el Gobierno Federal ha establecido - diversas instituciones públicas a través de las cuales se llevan a cabo programas financieros encaminados a satisfacer la necesidad de - vivienda de los sectores mayoritarios de la población, y que paralelamente con las actividades que en esta misma materia desarrollan - instituciones financieras privadas o los propios particulares mediante la autoconstrucción, constituyen instrumentos y opciones que, si - bien es cierto, han permitido elevar en forma considerable los volu - menes de producción de vivienda anualmente, sin embargo, la disper - sión, incongruencias y falta de políticas que den unidad y complemen - tariamente a los programas del sector público federal, y estimulen, -- impulsen y fomenten la actividad en este rubro por parte de los pro - pios demandantes de vivienda, han generado desperdicio de recursos materiales técnicos y humanos, y han limitado en su contenido y --- alcances la satisfacción de la demanda de vivienda, como lo explica - remos en forma somera en el capítulo siguiente.

### **CAPITULO III**

## **" ACCIONES COMPLEMENTARIAS DEL ESTADO Y DE LOS PARTI- CULARES EN MATERIA DE VIVIENDA "**

La intervención gubernamental en materia de vivienda se ha dirigido principalmente a la creación de una serie de mecanismos legales e institucionales que han logrado movilizar cantidades crecientes de capital financiero, para orientarlo a la construcción y ampliación de la llamada vivienda de interés social o popular. En los últimos años, el papel del Estado como promotor colectivo tiende a crecer y, en una primera etapa, logra organizar los capitales bancarios privados para que intervengan como capital de préstamos y capital de comercialización, logrando, al mismo tiempo, una intervención en el encauzamiento de los créditos; en una segunda etapa, el Estado logra crear su propio capital promocional a través de los "fondos solidarios de ahorro", excluyendo así, en buena parte, a los capitales privados de la producción de vivienda para asalariados públicos y privados, por lo que los principales beneficiarios de las acciones del sector privado han sido los sectores medios con capacidad económica suficiente para ser sujetos de créditos.

La característica principal de la vivienda promovida por el sector público, es la de asignarse en propiedad privada, especialmente a partir del llamado Programa Financiero de Vivienda. Esta orientación por descansar más en el concepto de necesidad que el de capacidad real de la población para pagar este tipo de vivienda, ha provocado que el número de personas beneficiadas sea porcentualmente reducido, y que además pertenezca principalmente a los sectores de ingresos medios esencialmente. Atento a estas consideraciones, nos ocuparemos enseguida de analizar en forma somera, las principales Instituciones por vía de las cuales el Estado Mexicano ha llevado a cabo acciones dirigidas a satisfacer la demanda de vivienda de aquellos grupos sociales que no se encuentran dentro de los supuestos previstos por el artículo 123 Constitucional, así como de las realizaciones y aportaciones que dentro de este concepto han hecho los sectores privado y social, y su significación en la solución del problema de la vivienda.

### III.1 Instituciones del Sector Público Federal.

#### Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

En el año de 1971, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley de creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comu

nidad Rural y de la Vivienda Popular, y derogó la Ley que dió origen al Instituto Nacional de la Vivienda confiriéndole al primero además de las atribuciones que tenfa este último, otras relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda. A este Organismo Público Descentralizado de carácter técnico, consultivo y promocional se le confieren entre otras, las atribuciones siguientes: proponer normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular; participar en programas y trabajos en relación con el desarrollo de la comunidad y de la vivienda popular; promover las condiciones necesarias a fin de que el sector privado canalice sus recursos a la construcción de vivienda popular; propiciar la construcción de viviendas de bajo costo, edificios multifamiliares y zonas habitacionales para trabajadores de escasos recursos y procurar la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto urbanas como rurales; y, comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros.

Por cuanto al patrimonio del Instituto se integra básicamente con las aportaciones que en dinero o en especie le otorga el Gobierno Federal, además de los recursos que decidieren donar los Estados, Municipios o particulares, y los provenientes de las operaciones que realice el organismo.

La estructura orgánica del Instituto está constituida por un Consejo de Administración y un Director General, además de las unidades técnicas y administrativas previstas en su reglamento interior y autorizadas en el presupuesto de egresos de la Federación. Asimismo, el Instituto de conformidad con el artículo 12 de la Ley que lo crea, cuenta con organismos auxiliares tales como Comités, Patronatos, Agencias o Delegaciones, así como los Institutos locales de vivienda. Estos últimos ascienden a 26 y se han establecido mediante convenio del Instituto con los gobiernos estatales, quienes aportan conjuntamente los recursos que forman el patrimonio de estas instituciones, en las que también participan en sus consejos consultivos, representantes de la comunidad.

Cabe destacar que en los artículos 19 y 20 de la Ley que nos ocupa se prevé que no causarán el impuesto predial correspondiente los bienes del Instituto, mientras formen parte de su patrimonio, ni el de traslación de dominio en el Distrito Federal, ni en los Estados que otorguen la exención, y están exentos del pago del impuesto sobre la renta las utilidades que obtenga el organismo, siempre y cuando se destinen a los fines para los que éste fué constituido.

Con motivo de la reforma administrativa iniciada por la administración del Presidente López Portillo, y de la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del agrupamiento por sectores administrativos de las Entidades Paraestatales de la propia administración, el Ejecutivo Federal promovió una iniciativa de reformas a los artículos 1, 2, 5, 7, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley del INDECO, con el objeto de adecuarla a los nuevos principios y normas de organización del sector público federal, y ampliar, por otra parte, su objeto en áreas de vital importancia para la acción del Estado en materia de asentamientos humanos, como las relativas a la disponibilidad de tierra para centros de población, la satisfacción de necesidades de suelo urbano para vivienda, y la de participar en el mercado de tierra urbana como un mecanismo que influya en la regulación de los precios de dichos satisfactores.

Esta iniciativa fue aprobada por el Poder Legislativo y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1978.

Por cuanto a los resultados de las acciones y programas de esta Institución, se estima que el Instituto Nacional de la Vivienda (antecedente del INDECO), entre 1954 y 1964 construyó 10 mil viviendas; entre 1964 y 1970 edificó 4 mil viviendas. Por su parte el INDECO de 1971 a 1976 se estima edificó 13,716 viviendas. (48) Debe destacarse que los programas de este organismo han estado dirigidos a atender a familias de trabajadores no asalariados, con ingresos mínimos de 1.5 a 2 veces el salario mínimo.

#### Dirección General de la Habitación Popular del D.D.F.

Sus antecedentes se encuentran en los programas de vivienda que el D.D.F. empezó a desarrollar a partir de 1934, en que se emite un Decreto Presidencial que le encarga la construcción de viviendas económicas para sus trabajadores de ingresos mínimos. En 1946 se expide una Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares a cargo del D.D.F. y con el asesoramiento del BANOSPSPA, cuyo objetivo es fomentar la construcción de casas baratas.

(48) SAHOP. -Producción, apropiación y consumo de la Vivienda. Méx. 1977. Pág. II (Cuadro 2).

En 1970 con base en el artículo 49 de la Ley Orgánica - del D.D.F. reformada en ese año, se crea la Dirección General de Habitación Popular, a cuyo cargo quedó la elaboración, ejecución o - promoción de programas de habitación y fraccionamientos populares; llevar a cabo programas de regeneración urbana en cuanto se rela- cionen con los de la habitación popular y reacomodar a las familias afectadas, así como administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento.

La acción de la Dirección ha estado orientada a tres pro- gramas básicos: de financiamiento y construcción de vivienda nueva; de mejoramiento de la vivienda y de ayuda a la construcción; y de - promoción económico-social.

Las viviendas construídas por esta Dirección han estado - destinadas básicamente a los siguientes grupos de la población: a -- personas no asalariadas y que por ende no son atendidas por otros - organismos de vivienda; a personas afectadas por la construcción de obra pública, a las que se entrega una vivienda como pago total o - parcial de su propiedad anterior; a familias trasladadas como conse- cuencia de la erradicación de ciudades perdidas, o bien, a aquéllas - cuyas viviendas han sufrido daños por siniestros físicos o estén en - peligro de derrumbarse.

Por cuanto a los resultados de los programas que el D.D. F., ha llevado a cabo en la materia que nos ocupa, se estima que - entre 1947 y 1964 construyó 11,700 viviendas; entre 1964 y 1970 edi- ficó 6 mil viviendas. A través de la Dirección General de Habita- ción Popular entre 1972 y 1976 ejecutó 30,184. (49)

Finalmente, cabe mencionar que, mediante Acuerdo Presi- dencial de 28 de junio de 1977, publicado en el Diario Oficial de la - Federación el 29 del mismo mes y año, se creó como un organismo técnico desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, la Co- misión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a la cual se enco- mendaron las funciones siguientes: solicitar y tramitar las expropia-

ciones de inmuebles y terrenos ejidales y comunales destinados a -- ampliación de fundos legales o zonas urbanas de desarrollo; intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular u otros fines de desarrollo urbano; asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal en la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción y reconstrucción y en general a la legal propiedad y posesión de inmuebles; desarrollar -- programas de bienestar social, y llevar a cabo las acciones que se requieran para lograr un desarrollo armónico y equilibrado del Distrito Federal.

Orgánicamente la Comisión se encuentra integrada por una Junta Directiva y el Director General, y sus recursos provienen del presupuesto del Departamento del Distrito Federal.

La creación de la Comisión referida, trajo como consecuencia la extinción del Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, del Programa denominado -- "Plan Tepito", así como de otros programas y proyectos de desarrollo urbano y beneficio social que habían venido siendo desarrollados por la Dirección General de Habitación Popular y la Procuraduría de Colonias Populares, las cuales se suprimieron formalmente de la -- estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, hasta la expedición de la nueva Ley Orgánica del D.D.F., publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.  
(Fondo de Habitaciones Populares).

Esta Institución financiera, creada expresamente para -- atender, además de la necesidad de servicios públicos, el problema de la vivienda en zonas urbanas, dentro del sistema de financiamiento bancario oficial. En 1973 se funda como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, a fin de financiar obras de infraestructura pública; posteriormente se transforma en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el cual no solo canaliza recursos a la construcción de viviendas, sino también promueve la introducción de servicios públicos.

Al crearse en 1964 el programa financiero de vivienda, el Banco se incorpora a los mecanismos del mismo, lo cual le permite ampliar sus programas de vivienda al contar con un mayor financiamiento proveniente del sector privado.

Su Ley Orgánica regula su funcionamiento, fija sus objetivos y la estructura administrativa, conceptuandola como una Institución de carácter nacional, promotora y realizadora de programas propios y de financiamiento de programas del Gobierno Federal en materia de obras y servicios públicos, incluyendo la vivienda de interés social y el transporte. Dentro de ella, en el Capítulo IX, artículos 45 a 51, se encuentra específicamente legislado el "Fondo de Habitaciones Populares", como mecanismo constituido dentro del Banco por el Gobierno Federal para implementar proyectos de construcción y urbanización de conjuntos habitacionales, así como el desarrollo de programas de mejoramiento de vivienda.

La estructura orgánica o de gobierno está integrada por una Asamblea General de Accionistas, un Consejo de Administración y un Director General, contando asimismo con siete gerencias dentro de las cuales se encuentra la de habitación.

Los recursos del fondo provienen de las fuentes siguientes: emisión y colocación de valores; créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o extranjeras; recursos del Gobierno Federal. A partir de 1956 la vivienda promovida por el Banco ha tenido una fuente de financiamiento específica cuyos recursos, destinados al Fondo de Habitaciones Populares, provienen básicamente de: subsidios de la Federación; financiamientos contratados con los Estados y el Distrito Federal; recaudaciones sobre derechos, impuestos, ingresos, bienes y servicios de sus recursos; recaudaciones de organismos públicos y privados, canalizados a través del propio Banco.

En 1974 los activos de la Institución ascendieron a 32,996 millones de pesos de los cuales se aplicaron en ese mismo año, el 18.6% a la vivienda de interés social.

Dentro de las acciones en materia de vivienda de interés social, el Banco cuenta con dos tipos de programas: el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva; y, el programa de mejoramiento de vivienda, teniendo, el primero, la mayor importancia y prioridad. Asimismo, éstos han estado orientados básicamente a las áreas urbanas, financiando, a través de promociones direc

tas del Banco, o bien, conjuntamente con otros organismos, e incorporadas las viviendas que se construyen, al mercado de vivienda mediante el sistema bancario tradicional.

Prácticamente el total de la inversión de vivienda de esta Institución se realiza en la Ciudad de México, y se dirige a beneficiar a estratos medios de la población con una capacidad de crédito más o menos semejante a la requerida por los bancos privados dentro del sistema del programa financiero de vivienda.

Se estima que esta Institución de 1947 a 1964 construyó - 24,098 viviendas; de 1965 a 1970 -16,664; de 1971 a 1976 -19,550 - viviendas, lo que hace un total de 60,292. (50)

Programa Financiero de Vivienda (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, FOVI; Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda, FOGA).

El programa Financiero de Vivienda es un mecanismo de carácter financiero, creado por el Gobierno Federal. Funciona básicamente a través del FOVI que se encarga de la coordinación y vigilancia del programa. El programa Financiero de Vivienda y el FOVI se crean (1963) en un momento en que tanto a nivel continental como nacional se comienza a desarrollar el concepto de vivienda de interés social y a incrementar aparentemente la preocupación por atender las demandas de bienestar social.

Es establecimiento del Programa hizo necesario reformar algunas disposiciones jurídicas existentes, para permitir una forma más expedita de canalizar recursos financieros hacia la vivienda de bajo costo. Así, el marco jurídico comprende básicamente las disposiciones legales para la creación de dos organismos: a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario (FOVI), creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A., por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en abril de 1963; b) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), como fideicomiso de apoyo al FOVI, también creado en el Banco de México.

Además, para implementar el programa se emiten una serie de circulares por parte de la S.H.C.P., el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, FOVI-FOGA, y los organismos de crédito privado bancario.

Para lo anterior se implementaron reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; éstas disponían que en el futuro los Departamentos de Ahorro de las Instituciones Bancarias deberían destinar el 30% de sus recursos a préstamos para la adquisición o construcción de viviendas de interés social, y que las Instituciones de Crédito Hipotecario deberían elevar sus créditos hasta el 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. En esta reforma se incluía a las instituciones de ahorro y préstamos, las asociaciones mutualistas y otras instituciones crediticias similares, e hizo posible que los bancos privados ampliaran sus canales de captación del ahorro público al permitir la expansión de sus departamentos específicos de ahorro y préstamo.

El programa, habilitado a través del FOVI y FOGA, tiene como objetivos principales: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementar la oferta de la misma, lograr que instituciones de crédito privado concedan financiamientos especiales, promover la generación de ahorros de un sector de la población y aumentar la ocupación en base a la construcción masiva de conjuntos habitacionales y dinamizar al mismo tiempo las actividades industriales.

Para tales efectos el FOVI opera como un mecanismo a través del cual se canaliza el 30% de los depósitos en departamentos de ahorros de los bancos privados, así como de diversas instituciones de crédito hipotecario, hacia promotores privados u organismos públicos que construyen viviendas de interés social. Además de actuar como un mecanismo de servicio financiero, el FOVI también participa en la construcción de vivienda de interés social; conjuga así dos mecanismos básicos de operación: el primero cuando actúa con sus propios recursos, en la construcción directa de vivienda, y en el segundo cuando actúa en relación con la banca y empresas privadas nacionales como un organismo de asesoría técnica y control.

Por su parte, el FOGA tiene como función la de otorgar apoyo de garantía y liquidez a los bancos privados que hayan concedido préstamos hipotecarios o fiduciarios para viviendas de interés social.

Los recursos con que cuenta el programa financiero de la vivienda provienen fundamentalmente de: el Gobierno Federal, a través de la S.H.C.P., la banca privada, es decir del 30% de los fondos de las Instituciones hipotecarias y departamentos de ahorro

de los bancos de depósito; y, bancos u organismos extranjeros o internacionales.

Se calcula que en el período 1965 - 1974, se invirtieron - 10,168 millones de pesos en viviendas; el 89.4% provino de la banca privada, el 9.6% del FOVI, y el 1.0% restante de otras fuentes de recursos. (51)

Los sectores sociales atendidos por este programa son fundamentalmente grupos de la clase media, además de un grupo reducido de trabajadores cuyos ingresos les permiten ser sujetos de crédito bancario. Los requisitos que deben llenar las personas para ser beneficiarias de un crédito del programa son similares a los de otros organismos, específicamente los ingresos mensuales no deben ser superiores a los que se determinan en tablas fijadas, pero si lo suficientemente altos para que les permita ser sujeto de un crédito bancario. Para otorgar vivienda a personas con salario mínimo se procede a través del Banco de México y de Organismos Públicos de Vivienda.

La vivienda, una vez seleccionado el adquirente, es adjudicada en propiedad mediante un certificado de vivienda.

Desde su fundación (1963) hasta 1975, el FOVI ha financiado un total de 170,045 viviendas, esto es 17 mil viviendas anuales, lo que significa que ante las necesidades anuales de vivienda, esta Institución sólo logra cubrir el 3% de las mismas. (52) Por su parte, mediante el programa financiero la banca privada entre 1965 y - 1970 financió 70,065 viviendas, y entre 1971 - 1976, 105,812. (53)

- (51) Garza Gustavo y Schteingart Martha.-Op. Cit. Pág. 106
- (52) Idem.- Pág. 113
- (53) SAHOP.-Producción, apropiación y consumo de la vivienda.-México. 1977.-Pág. 9

Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la inversión ésta acusa cierta tendencia a la concentración en el centro de la República, en especial en el Distrito Federal, Estado de México, - Jalisco, siendo la excepción el Estado de Nuevo León.

### III.2 Papel desempeñado por la banca privada.

Las viviendas producidas con el apoyo de la banca privada son financiadas aproximadamente por unas 150 instituciones que otorgan crédito, ya sea para construcción o compra de las mismas.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Bancaria, los requisitos para la obtención de un crédito hipotecario son los siguientes: en el caso para la construcción de vivienda, el terreno debe tener su título de propiedad y su escritura perfectamente legalizados; debe estar además totalmente urbanizado y el costo del terreno urbanizado no debe superar el 30% del costo de la vivienda.

Estos créditos tienen distintos montos e intereses según se destinen a promotores inmobiliarios o a personas que construyen para sí mismas.

En el primer caso ellos cubren hasta el 90% del costo de la construcción, con el 18% de interés anual; en el segundo caso los créditos cubren hasta el 70% del costo de la construcción, cuando la vivienda no excede de 200,000 pesos y solo hasta el 50% cuando sobre pase ese costo. Los intereses pueden variar entre el 14 y el 15% y el plazo máximo de amortización es de 12 años.

Se ha calculado que, no más del 10% de las viviendas producidas con apoyo de la banca privada, pueden considerarse de "interés social", de acuerdo con los requerimientos del programa financiero de vivienda. (54)

En general, ellas son accesibles solo a grupos de ingresos medios y altos de la población, que constituyen alrededor del 18% de las familias y forman parte de grandes fraccionamientos o bien de condominios.

La banca privada y oficial desempeñan un papel de suma importancia en los programas de construcción de la vivienda; una de sus funciones principales dentro de la sociedad, es acelerar el proceso de circulación del capital y puesto que en la rama de la construcción este proceso no sólo es lento, sino que además requiere de la inversión de una gran cantidad de capital, la banca es el instrumento que proporciona ese insumo a través de los financiamientos que otorga.

En virtud de lo anterior, es necesaria la intervención de un organismo que regule la acción de la banca en el campo del financiamiento a la vivienda. Esta función la cubre el Banco de México, que define, a través de las circulares que dicta, la forma en que los bancos deben aplicar recursos a la vivienda.

Como organismos normativos de las operaciones de todas las instituciones bancarias del país, el Banco de México dispone la forma en que éstas deben canalizar hacia sus departamentos hipotecarios recursos que captan del ahorro del público para ser aplicados al financiamiento de vivienda.

La fuente de recursos de la banca es principalmente la captación del ahorro y para ello ha establecido una serie de mecanismos que permiten hacerlo. Entre ellos tenemos: las cédulas y bonos ordinarios, los bonos hipotecarios, depósitos a diferentes plazos. (55)

(55)

SAHOP. -Producción, apropiación y consumo de la vivienda. - Ver: "La Banca Privada en el Financiamiento a la Vivienda". - Pág. 7

### III.3 Papel desempeñado por los particulares en programas de autoconstrucción en la disminución del déficit de vivienda.

La acción del sector popular es, en cierta medida, producto de las características y limitados alcances de la acción de los otros agentes, sobre todo del Estado. Ella implica el financiamiento de la vivienda por los propios usuarios, incluidas diversas formas de producción de la misma; éstas van desde la autoconstrucción completa, autoconstrucción parcial, hasta la realización total, en algunos casos, con la participación de mano de obra asalariada; desde el uso de materiales de desecho que se consiguen gratuitamente, hasta el empleo de materiales y elementos sólidos, modernos y duraderos. Se puede considerar que estas viviendas están ocupadas en su mayor parte, en el ámbito urbano, por obreros que no han recibido ayuda del Estado y sobre todo por los "marginales", dentro de las llamadas "ciudades perdidas", "vecindades" y "colonias populares". También se pueden incluir dentro de este grupo, a la mayoría de las viviendas campesinas y de los pequeños pueblos o centros urbanos, donde, por lo general, el usuario autoconstruye y autofinancia su vivienda.

Se entiende por vivienda auto-producida, aquélla que el usuario construye recurriendo a la capacidad de ahorro derivada de su salario y aportando su propia fuerza de trabajo.

La producción de vivienda auto-construida se basa en la articulación de 3 elementos:

- a) La aportación del trabajo de los propios pobladores auto-construcción y acondicionamiento del terreno), y el ahorro que financia los gastos para materiales de construcción y compra de terrenos; (salvo en casos de invasión);
- b) La tolerancia institucional en cuanto a la ilegalidad en lo que se refiere a la venta de lotes ejidales y el acaparamiento y venta de terrenos particulares; y

- c) La intervención de un capital especulativo que opera a través de intermediarios, en cuanto a la venta de terrenos particulares y ejidales.

La auto-construcción elimina el capital en la fase de construcción de la vivienda, salvo en lo que se refiere a los materiales de construcción, así como el capital que financia la fase de circulación de la misma.

El cálculo de viviendas financiadas por los usuarios se obtiene en forma "residual", ésto es, como la diferencia entre el total de viviendas construidas en un período y aquéllas financiadas a través de los agentes privados y públicos.

Las "ciudades perdidas" se establecen a veces al ocupar ilegalmente terrenos públicos, pero sobre todo al rentar terrenos privados en zonas centrales o intermedias, sobre ellos se levantan viviendas efímeras, sin ningún tipo de inversión en servicios por parte de los propietarios de esos terrenos, que no cuentan, por ende, con una autorización oficial para establecer sus viviendas; éstas se improvisan con materiales disponibles, lo que significa una inversión muy reducida para el ocupante. Cabe destacar el carácter precario de estos asentamientos destinados fundamentalmente a personas que no tienen ningún acceso al mercado de tierra ni de vivienda, que no poseen trabajo y que posiblemente son migrantes recientes en la ciudad.

Los tres millones de viviendas construidas en el país entre 1950-1970 fueron financiadas en un 7.8% con intervención del Estado, en un 27.5% por la banca privada y en un 64.7% por el sector popular. Asimismo se puede observar que en estos decenios se produce una disminución relativa de financiamiento privado y popular y un aumento de la importancia del financiamiento con intervención pública.

El total de viviendas producidas durante el período 1970 - 1974 fue de 1.2 millones, 18% financiado con intervención pública, -- 16.5% por la banca privada y 65.6% por el sector popular. Ello indica que la participación estatal ha seguido aumentando mientras disminuye la privada y aumenta ligeramente la correspondiente al sector popular. (56)

## **CAPITULO IV.**

### **EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DENTRO DEL MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Como ya hemos apuntado en los capítulos precedentes, el déficit anual acumulado de vivienda solo constituye una de las manifestaciones de una problemática más amplia y profunda de naturaleza socio-económica, por lo que su estudio, explicación y alternativas de solución deben contemplar sus raíces estructurales, a fin de considerar los distintos factores que inciden directa o indirectamente en su configuración y características.

En efecto, el desempleo o subempleo y la concentración del crecimiento económico del país en unas cuantas ciudades del territorio nacional, entre otros factores, han contribuido a generar toda una compleja problemática en el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, que por sus dimensiones y perspectivas futuras ha sido motivo por parte de muchos países y de México recientemente, de un cuidadoso análisis orientado a adoptar medidas legislativas y administrativas que permitan afrontar en su conjunto y con base en principios y políticas comunes, las causas y efectos de los fenómenos señalados.

Dentro de ese contexto, la vivienda ocupa un lugar relevante, por lo que trataremos en este capítulo de destacar los principios y normas más significativos contenidos en la legislación constitucional, reglamentaria y administrativa expedida en México a partir de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República y de la Ley General de Asentamientos Humanos, relativas al problema de la vivienda, materia de este trabajo.

#### IV.1 Reformas y Adiciones a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República.

Con el propósito de establecer las bases y principios constitucionales con apego a los cuales el Estado Mexicano, en sus tres niveles de gobierno, asumiera la responsabilidad de la planeación del desarrollo urbano y la ordenación del territorio nacional, el Titular del Ejecutivo Federal con fecha 12 de noviembre de 1975, envió al H. Congreso de la Unión, una Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, para los efectos antes señalados.

En la exposición de motivos de la referida iniciativa, se ra zona y justifica la necesidad de los nuevos contenidos propuestos se ñalando que "el desarrollo debe ser un proceso integral y equilibra-- do, cuya medida y propósito es la evolución misma de la sociedad - en su conjunto. Por ello, la política económica y social del Estado Mexicano está orientada a impulsar el avance armónico del país y a distribuir con justicia sus beneficios preferentemente entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones que han perma-- necido marginadas. De nuestra capacidad para superar el agudo -- contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sis-- tema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional que dé ba-- se a centros urbanos de menor concentración, dependerá que avance mos vigorosamente hacia metas más elevadas en la productividad, -- el crecimiento económico y la justicia social". (57)

Respecto a los orígenes y manifestaciones de la problemá-- tica de los asentamientos humanos se dice que "la tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad han ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre te-- nencia de la tierra; posesiones al margen de la Ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias míni-- mas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia". (58)

El incremento de la población, se explica en la iniciativa, no ha sido acompañado del aumento de la superficie urbana disponi-- ble en forma planeada, lo que ha propiciado en parte, un creciente - déficit de vivienda popular, la inutilización de áreas ejidales o comu-- nales productivas, inseguridad en la tenencia de la tierra y especulá-- ción con la misma entre otros fenómenos.

- (57) Secretaría de la Presidencia. Asentamientos Humanos en México. México. (1976). Ver: "Iniciativa de Reformas -- Constitucionales en materia de asentamientos humanos". Pág. 10
- (58) Idem. - Pág. 14

Por lo anterior "esta iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazos, los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos". (59)

La competencia concurrente que en la materia se plantea para los tres niveles de gobierno, se justifica en la iniciativa afirmando que "los elementos y acciones que inciden en los centros de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que, para la ordenación de los centros de población, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la Ley reglamentaria correspondiente". (60)

Ello está orientado a abrir posibilidades más amplias para que todos los habitantes del país vivan en centros de población más dignos, y sean beneficiarios del bienestar que se deriva de los procesos de urbanización, de acuerdo con las posibilidades socio-económicas del país. Sin embargo, eso implica que "la programación económica y social del sector público deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los diversos niveles de gobierno, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma en las zonas urbanas y rurales". (61)

- (59) Idem. - Pág. 14  
(60) Idem. - Pág. 15  
(61) Idem. - Págs. 14 y 15.

De esta manera y a la luz de las consideraciones expuestas, la iniciativa aludida contempló las modificaciones a las normas señaladas, destacando los aspectos siguientes:

- a) La inclusión en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, de la responsabilidad y objetivos del Estado Mexicano, de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.
- b) La facultad del propio Estado, de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para la consecución de los objetivos previstos en la propia norma constitucional que nos ocupa.
- c) La facultad que se confiere al H. Congreso de la Unión en la nueva Fracción XXIX-C, del artículo 73, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.
- d) La facultad que se confiere en la nueva fracción IV del artículo 115 constitucional, a los Estados y Municipios, para expedir en el ámbito de sus competencias, las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 mencionado.
- e) La facultad concurrente de los tres niveles de Gobierno para intervenir, en los casos de conur

bación interestatal previstos en la nueva fracción V, del artículo 115 constitucional, en la planeación y regulación conjunta y coordinada del desarrollo de los centros de población involucrados.

La iniciativa que nos ocupa, fue aprobada en los términos constitucionales establecidos, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero de 1976.

#### IV.2 Ley General de Asentamientos Humanos.

En atención a que el artículo segundo transitorio de las modificaciones constitucionales analizadas, otorgó al Congreso Federal y las Legislaturas Locales, el plazo de un año, para expedir las leyes reglamentarias correspondientes acordes con los nuevos principios constitucionales, el Titular del Ejecutivo Federal envió al Poder Legislativo, con fecha 15 de diciembre de 1975, la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria de la Ley Fundamental del País.

En ella, se abunda y desarrollan con mayor amplitud las razones que justifican la urgente necesidad de precisar los principios jurídicos e institucionales que permitan al Estado Mexicano, definir las políticas correspondientes orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico.

Lo anterior, se dice en la iniciativa, obedece a que "la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; que considere previsiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra, y que contribuya a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la so-

ciudad para beneficio colectivo". (62)

Para ello, "debemos evolucionar hacia un sistema de centros urbanos de dimensiones medias para que en nuestro país no se vuelva a repetir el fenómeno de la macrocefalia urbana; por lo que hay que reducir el índice de crecimiento de las grandes urbes, propiciar su probable descongestión y plantear una política realista, de acuerdo con nuestros recursos financieros, que nos permita obtener mejores rendimientos de las inversiones que se realizan en los centros urbanos, para construir obras públicas que requiere la población y satisfacer en forma suficiente las necesidades de servicios públicos". (63)

De esta manera, se señala como objeto de la Ley que nos ocupa, los siguientes: establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Los principios y lineamientos para la consecución de lo anterior, se encuentran sistematizadas en cuatro capítulos en que está dividida la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo 3o. se determina que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante la implementación de diversas políticas y ejecución de acciones que se señalan, destacándose entre éstas la mención expresa sobre la necesidad de regular el mercado de los terrenos, particularmente el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular, y a la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna. Dicha regulación y ordenación de los asentamientos humanos, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley deberá hacerse a través de los pla

(62) Secretaría de la Presidencia. Op. Cit. Ver: "Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos" Págs. 23 y 24

(63) Idem. - Pág. 24

nes de desarrollo urbano correspondientes, como instrumentos de planeación que contemplen las orientaciones fundamentales del desarrollo urbano.

La elaboración, expedición y modificación en su caso, de los referidos planes queda a cargo de los tres niveles de gobierno - de acuerdo a su esfera de competencia, siendo un caso de excepción el de los planes de ordenación de las zonas conurbadas previstos - en la fracción V del artículo 115 constitucional, en los cuales por - estar involucradas circunscripciones territoriales pertenecientes a - dos o más entidades federativas, su elaboración la efectúan en forma conjunta la Federación, los Estados y Municipios respectivos, siendo el titular del Ejecutivo Federal a quien corresponde formalizar la -- expedición de dichos planes.

La naturaleza jurídica y los alcances que desde el punto - de vista normativo tienen los planes de desarrollo urbano, quedan de finidos en el capítulo cuarto, denominado "De las regulaciones a la - propiedad en los centros de población"; en él se conceptualiza para - los efectos de dicha Ley y de los planes que se expidan, lo que debe entenderse por fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como de sus contenidos básicos, - o sea, la definición de provisiones, usos reservas y destinos, que le permitan al Estado tener una participación más activa en la incorporación de tierras a las ciudades, determinando áreas convenientes - para su extensión, y la asignación de la tierra a su destino más adecuado, a fin de facilitar el cambio en el aprovechamiento de los bienes urbanos que básicamente ha sido usufructuado por minorías privilegiadas, en detrimento y perjuicio de los sectores mayoritarios de la población.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley remitida por el Ejecutivo, se señala que: "El deseo de la familia mexicana de encontrar un lugar adecuado para su asentamiento la lleva a - reclamar de la Nación las posibilidades de acceso hacia la tenencia de un pedazo de tierra y de una habitación digna; para ello, el Estado deberá regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles -- destinados a la habitación popular, al tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de dichos bienes, la que el día de hoy - cierra la oportunidad para que el mayor número de las familias del país pueda adquirir predios que se encuentran fuera de sus posibilidades de compra, y que en muchos casos sólo son motivo de una -

ilimitada maquinación especulativa que deteriora su pobre economía". (64) Frente a este problema y sus requerimientos, la Ley establece principios y normas rectoras de observancia obligatoria tanto para las autoridades como para los particulares que abren nuevas perspectivas ante la necesidad de que el Estado incida en forma más importante y eficiente en la regulación del mercado de la tierra y en el de la vivienda de interés social.

Cabe destacar que con el propósito de contar con una dependencia que tenga la responsabilidad a nivel del Gobierno Federal, de realizar todos los actos de planeación previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la formulación y conducción de la política general de asentamientos humanos del país; la planeación de la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad y, formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

Asimismo, dentro del marco institucional establecido para la consecución de los objetivos definidos tanto en la Constitución como en la Ley General de Asentamientos Humanos, mediante decreto de 16 de junio de 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, integrada por diversas dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y cuyas funciones son las de coadyuvar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazos susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones que en materia de asentamientos humanos sea conveniente considerar, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; adoptar o proponer en su caso, los mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar que las dependencias y entidades miembros de la Comisión, vigilen la congruencia entre sus programas específicos y los de las instituciones que dependan de ellos, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como el eficiente cumplimiento de los mismos, de acuerdo con las políticas trazadas; propo

ner al Ejecutivo Federal, la celebración de convenios con los Gobiernos de los Estados y Municipios, cuando se requiera la acción conjunta y coordinada entre la Federación y ellos, para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas que a corto, mediano y largo plazos determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, entre otras.

#### IV.3 Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados.

Como ya lo hemos apuntado en este capítulo, el segundo transitorio de las reformas Constitucionales fijó el plazo de un año al Congreso Federal y a las Legislaturas Locales para expedir las Leyes de Desarrollo Urbano correspondientes; por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos en los artículos 16 y 17, determina partiendo de las competencias que tienen las Entidades Federativas en nuestro sistema Constitucional Federal, los principios y los contenidos básicos que deben ser considerados en las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados. Acorde con lo anterior, actualmente todos los Estados de la República y el Distrito Federal ya cuentan con sus Leyes de Desarrollo Urbano, las cuales además de prever el marco jurídico institucional para la planeación y regulación del Desarrollo Urbano en lo general, contienen también apuntamientos importantes para que el poder público incida a través de la aplicación de normas jurídicas o de acciones directas, en el mercado de la tierra y en el de la vivienda popular.

En términos generales podemos afirmar que dichos ordenamientos tienen una estructura, sistematización y contenidos similares, y que las diferencias que pueda haber entre algunas reside en aspectos o materias de carácter particular en los que se ha querido poner un mayor énfasis en virtud de la importancia que tales rubros tienen en la problemática específica de un Estado. En este sentido, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal contempla con amplitud disposiciones legales relativas a la vivienda, en atención a que es en la ciudad de México en donde se confrontan los problemas más agudos en este aspecto, por lo que enseguida nos ocuparemos del análisis de esta Ley destacando las normas que tienen como propósito regular las acciones tanto del poder público como de los particulares en materia de vivienda.

Al igual que la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano de las demás Entidades Federativas, la del Distrito Federal señala que la ordenación y regulación del desarrollo urbano tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana; distribuir equitativamente los beneficios y -- cargas del proceso de desarrollo urbano; evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular y, procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna entre otras. Para tales efectos, se faculta al Departamento del Distrito Federal para integrar el Plan -- Director para el Desarrollo Urbano; determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones; aplicar las modalidades a la propiedad que prevea la Ley y las demás disposiciones legales relativas; dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva de los terrenos y, promover acciones tendientes a la integración social de los habitantes, entre otras.

La planeación del Desarrollo urbano del Distrito Federal se hará a través de un Plan Director, el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley que nos ocupa, está dividido en un Plan General y en los Planes Parciales. Estos, tienen su equivalente en los planes estatales, municipales y de centros de población previstos en las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados.

El Plan Director, como instrumento de planeación, de conformidad con el artículo 15, debe contener, entre otros aspectos, las políticas y procedimientos que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social; las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas; las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas; las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético; las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos; las características y normas técnicas de la vivienda y, las estipulaciones que deban ser consideradas en los convenios que lleguen a celebrarse el D.D.F., con los propietarios de inmuebles ubicados en las zonas consideradas deterioradas para llevar a cabo los programas de regeneración. Este plan, una vez aprobado e inscrito en el registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y el Co--

mercio, es de observancia obligatoria tanto para las autoridades como para los particulares, quienes deberán ejercer sus facultades, o el derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en la Ley, en el Plan Director y en las declaratorias de destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques que se expidan.

Para el efecto de ordenar el desarrollo urbano, el territorio del Distrito Federal se clasifica en: espacios urbanizados; espacios dedicados a la conservación o al mejoramiento y, reservas territoriales. De éstos, sólo los primeros podrán ser destinados a fines habitacionales, de recreación, industria, servicios u otros fines, de conformidad con los usos o destinos que determinen las autoridades del D.D.F., en el Plan Director, en los planes parciales o en las declaratorias correspondientes.

En la sección Tercera del Capítulo III, denominada "de la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamientos de terrenos", se consignan importantes principios normativos orientados a controlar el mercado de tierra, a evitar la concentración o especulación de la misma, y a crear condiciones que faciliten a los sectores mayoritarios de la población, el acceso a la tierra para vivienda de interés social. Para tal efecto, se fijan los principios siguientes:

- a) Las autorizaciones de fusión, subdivisión, relotificación y para fraccionamiento se harán con apego a los objetivos y políticas del Plan Director, procurando estimular y fomentar los fraccionamientos para ventas de terrenos a precios de interés social.
- b) Para lo anterior, en el artículo 63 se prevé que la aportación que tienen la obligación de hacer al D.D.F., las personas que realicen acciones de la naturaleza señaladas, se reducirá en un 50% siempre y cuando el precio de venta al público de los terrenos debidamente urbanizados no exceda al equivalente de seis veces el salario mínimo por metro cuadrado, sin incluir intereses, y en los de unidades de habitación en que el precio de venta al público de las casas o departamentos no exceda, sin incluir intereses, al

equivalente de seis años de salario mínimo.

- c) El otorgamiento de subsidios a quienes construyen en predios provenientes de un fraccionamiento o inicien las obras en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de autorización del fraccionamiento, y cuyo monto varía según se trate de vivienda unifamiliar o para otros usos, teniendo las del primer tipo un subsidio mayor a fin de estimular la construcción y la edificación de viviendas.
- d) Los fraccionamientos autorizados deberán vender según el tipo del mismo, a los precios máximos de venta que fije el D.D.F.
- e) En las áreas de reserva territorial disponibles, el D.D.F., deberá, prioritariamente, promover el desarrollo de fraccionamientos y conjuntos habitacionales de carácter popular y de interés social, para cuyo efecto también debe adoptar medidas que eviten la especulación o que se desvirtúe la finalidad social que motive la autorización de un fraccionamiento. Asimismo, el D. D.F., deberá apoyar prioritariamente los programas de fraccionamientos y conjuntos habitacionales que lleven a cabo las dependencias y organismos oficiales, de acuerdo con el Plan Director.
- f) En aquellos casos en que se realicen actos del tipo señalado sin la autorización del D.D.F., o haya violaciones a esta Ley, al Plan Director o a otras disposiciones legales aplicables, el D.D.F., podrá intervenir tomando la administración directa, o bien proceder a expropiar.

En forma complementaria a los principios normativos descritos en materia de tierra, la Ley que nos ocupa, en una sección cuarta, del Capítulo III, denominada "de la vivienda", precisa entre otros los aspectos siguientes:

- a) Se establece una clasificación de los tipos de vivienda susceptibles de construirse, y cuyas características serán reguladas por un reglamento que se expida.
- b) La edificación de viviendas, la clase de éstas, las normas a que deben sujetarse, así como las zonas en que pueden erigirse serán determinadas por el D.D.F.
- c) La autorización de vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales se sujetarán a una valoración de los efectos de los proyectos en el contexto urbano, en los empleos y zonas de trabajo, en el valor de la tierra, y otros aspectos de la economía urbana, y en el transporte de los habitantes.
- d) Se fija la obligación para los fondos e instituciones de vivienda de orientar prioritariamente sus inversiones a la edificación en las zonas consideradas de mejoramiento urbano en los términos de la Ley y del Plan Director, y cuidar la vinculación de la vivienda con el transporte, con la proximidad a los centros de trabajo, y orientar la planeación de sus programas hacia políticas de bienestar social.

Finalmente, cabe señalar que la estructura administrativa con que cuenta el Distrito Federal para la implementación de la planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, está integrada básicamente por la Dirección General de Planificación, por la Comisión de Operación Económica del Plan Director, y por la Comisión de Desarrollo Urbano del D.D.F., cuyo equivalente en los Estados de la República lo constituyen las Comisiones o juntas de Planeación de los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano, así como las Direcciones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Vivienda dentro del contexto de los Planes de Desarrollo Urbano.a) Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Para cumplir con lo dispuesto en la Fracción I del artículo 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, que confiere al Gobierno Federal la facultad para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, realizó los estudios, diagnósticos y definió los objetivos y políticas que formarían parte de los contenidos del Plan referido. Dichos estudios contemplaron de acuerdo con lo señalado en el artículo 10 de la Ley, los aspectos siguientes: las necesidades que plantean el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; el diagnóstico de la situación del desarrollo urbano de todo el país; la problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias; las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas, las metas posibles para alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos y, la estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

Por su parte, el artículo 11 de la propia Ley señala que el Plan Nacional señalará las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización, debiendo al propio tiempo estar sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazos de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento de los valores humanos, y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo.

De esta manera, y con base en las conclusiones derivadas de los análisis señalados, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1978, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal

participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país. Este se encuentra integrado por cuatro volúmenes que corresponden al nivel normativo, nivel estratégico, al de corresponsabilidad sectorial y, el de instrumentos jurídicos, respectivamente.

El Plan define como objetivos globales a alcanzar, los siguientes: racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, y, mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos. Para cumplir con lo anterior, en lo relativo a vivienda se establecen como políticas a observar, las siguientes: propiciar la congruencia de las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población, con lo previsto en los planes de desarrollo urbano respectivos; ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada y, desalentar el establecimiento de asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la población.

Dichas políticas responden a la necesidad de abaratar el costo del poblamiento y la vivienda para sectores mayoritarios, y de abrir nuevos cauces para la activación de la economía del país, incorporando a los grupos necesitados de empleo y vivienda mediante acciones que les permitan mejorar su ingreso y sus condiciones de vida. Asimismo, se preve que las políticas definidas se traduzcan en programas operativos para cuyo efecto se plantean tres líneas básicas de acción: la vivienda terminada, la progresiva y el mejoramiento de vivienda; estas líneas, se señala, deberán estructurarse dentro de programas genéricos de poblamiento que contemplen en forma integrada las acciones de suelo, infraestructura, equipamiento y otros aspectos del desarrollo urbano, económico y social. (65)

Con el propósito de garantizar la observancia del Plan, se establece el carácter obligatorio del mismo, por lo que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán tomar en cuenta los objetivos y las políticas previstos en el mismo, al definir sus acciones y proyectos de inversión correspondientes. Para tal efecto, se encomienda a la SAHOP coordinar la ejecución del Plan, y a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público adoptar las medidas necesarias y proveer dentro de sus respectivas esferas de competencia, al cumplimiento del mismo.

b) Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

La elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo Urbano tiene su base jurídica en la estructura legal que parte de las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República, se desarrolla en las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, y se detalla su estructura y contenidos en las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados.

Actualmente han sido elaborados y aprobados con las formalidades previstas en las leyes de la materia, los planes de Desarrollo Urbano siguientes: en la zona norte, los de los Estados de Baja California, Baja California Sur y Sinaloa; en la zona centro, los de Aguascalientes, Puebla, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México y Querétaro; en la zona sur, los de Yucatán, Oaxaca y Tabasco.

Podemos afirmar que por la naturaleza genérica de los Planes Estatales, éstos tienen una estructura, sistematización y contenidos similares al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aunque como es obvio circunscritos al ámbito territorial de la entidad Federativa de que se trate; asimismo, los planes estatales a la fecha aprobados tienen una integración similar entre ellos, por lo que para los efectos de explicación de su contenido en lo relativo a vivienda, lo haremos con base en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Aguascalientes que fué el primero en su tipo que se expidió.

En el diagnóstico sobre la situación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el Estado, en lo referente a vivienda se destaca que el desarrollo socio-económico de la Entidad -

ha generado una fuerte demanda de vivienda, debido tanto al crecimiento demográfico como a la necesidad de mejorar las existentes, la cual varía según el tamaño y características de las localidades. Entre los factores más importantes que se estiman han incidido en la agudización del déficit de vivienda, están: la distribución del ingreso, que limita el acceso a la vivienda a la mayoría de la población; el alto costo de la vivienda, que limita aún más las alternativas de los grupos sociales más afectados; la limitación de recursos del sector público; la política y los programas de vivienda, basados exclusivamente en la disponibilidad de recursos financieros y que desaprovecha otros recursos cuya consideración podría incrementar considerablemente la producción habitacional y, los instrumentos jurídicos, administrativos, fiscales, financieros y normativos, que limitan a los promotores privados y al sector público para abrir una oferta más adecuada, lo que ocasiona -- que se margine a un 60% de la población de las posibilidades de obtener una vivienda. (66)

En base al diagnóstico del Estado, para corregir las tendencias negativas descritas en materia de vivienda, se establecen como objetivos del plan Estatal en el tema que nos ocupa, el de propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano. Para la consecución de este objetivo se prevén como políticas a seguir, la generación de alternativas para -- que los grupos de bajos ingresos tengan acceso a la adquisición de -- suelo urbano; la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social que estimulen la -- participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada y, fomentar la participación de los distintos grupos sociales -- que integran la comunidad en la ejecución, revisión y evaluación de -- los distintos planes locales del desarrollo urbano.

Para asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos, el Plan establece en lo estratégico, la necesidad de desarrollar e implantar diversos tipos de programas cuya concepción, integración y ejecución se hace descansar en la acción conjunta y coordinada de los

(66) Gobierno del Estado de Aguascalientes, "Plan Estatal de -- Desarrollo Urbano." Versión Abreviada. (1978). p.p. 29 y -- 30

diversos sectores de la administración pública. Dentro de éstos, se establece el programa de integración urbana el cual está encaminado a satisfacer las cada vez mayores demandas de suelo, vivienda, alumbramiento y servicios urbanos de la población. Asimismo, se prevé el programa denominado "del Sector Asentamientos Humanos" que contempla acciones referidas a suelo y bienes inmuebles, agua potable y alcantarillado, vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda y vivienda terminada, entre otras.

Finalmente, cabe apuntar que la coordinación y vigilancia de la ejecución y cumplimiento del Plan se encomienda a la Dirección de Planeación y Construcción del Estado, la que conjuntamente con la Tesorería General del Estado y las demás dependencias de la Administración Pública Local, al ejercer sus atribuciones deberán cuidar la congruencia de los actos que ejecuten o autoricen a terceros, con los objetivos y políticas precisados en el Plan.

c) Planes Municipales y Planes Directores de Desarrollo Urbano de Centros de Población.

Como es sabido, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé cuatro tipos de planes de Desarrollo Urbano, que corresponden a los niveles de gobierno que concurren a las tareas de planeación de los asentamientos humanos, siendo un caso de excepción los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas Interestatales, en cuya elaboración intervienen conjuntamente dichos niveles de Gobierno. Por su parte, las Leyes de Desarrollo Urbano Locales, establecen que además de los Planes Estatal, Municipales, y de los que ordenen y regulen las zonas conurbadas dentro del territorio del Estado, habrá como derivaciones o modalidades de los primeros, Planes Regionales, Subregionales, Directores de Centros de Población, Parciales y Sectoriales.

Por cuanto a los Planes Municipales, las propias Leyes de la materia determinan los requisitos, procedimientos y contenidos que se deben satisfacer para su elaboración, expedición, revisión y modificación en su caso, debiendo ser congruentes con los contenidos correlativos de los Planes Nacional y Estatal correspondientes. A la fecha sólo han sido elaborados los Planes Municipales de León, Guanajuato y de Lázaro Cárdenas, Michoacán, los cuales no han sido formalmente aprobados y publicados en los Periódicos Oficiales respectivos.

Por lo que se refiere a los Planes Directores de Centros de Población, no obstante que en las Leyes Locales de Desarrollo Urbano no existen previsiones expresas que regulen su formulación, estructura y contenidos, sin embargo, su existencia tiene una larga tradición debido a que desde hace muchos años, éstos han constituido el único instrumento por vía del cual las autoridades municipales han tratado de regular el crecimiento de los centros de población, de acuerdo con trazos urbanos y normas técnicas mínimas; por tanto, a partir del nuevo marco jurídico establecido en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, los planes Directores de Centros de Población están llamados a ser los instrumentos de planeación por medio de los cuales alcance su nivel máximo de concreción operativa, la aplicación de políticas para la consecución de los objetivos cuantitativos y cualitativos definidos en los demás planes de naturaleza genérica.

Actualmente ya han sido elaborados y expedidos formalmente los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población de Oaxaca, Oaxaca; Salina Cruz, Oaxaca; Ciudad Juárez, Chihuahua; y de San Juan del Río, Querétaro. De éstos, tiene una particular significación el de Ciudad Juárez, Chihuahua, en virtud de que dicho centro de población constituye una de las áreas geográficas del país con una dinámica demográfica y socio-económica que por sus características ha generado múltiples y complejos problemas de desarrollo urbano, ocupando un lugar destacado el relativo a vivienda, por lo que nos ocuparemos en forma breve del análisis del citado Plan.

En el apartado de diagnóstico sobre la situación de la vivienda en Ciudad Juárez, Chih., se señala que por su extensión y magnitud representa el problema prioritario que confronta el desarrollo urbano de la localidad, y el cual tiene su origen en las intensas corrientes migratorias que ha sufrido la ciudad, aunada a la baja capacidad económica de estos pobladores. El desarrollo de la vivienda precaria en Ciudad Juárez tiene sus principales manifestaciones en la ocupación de terrenos municipales, en el establecimiento de colonias irregulares, en invasiones y crecimiento de colonias o cinturones de miseria, con la consiguiente secuela desde el punto de vista social, económico, cultural y político.

Atento a lo anterior, los objetivos y políticas consignados en el Plan Director fueron derivados de la necesidad y recursos detectados en el diagnóstico y pronóstico del desarrollo urbano de dicha localidad, tomando además en cuenta las aspiraciones de la población

y la política general de ordenación y regulación del desarrollo urbano - establecida en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para dicha circunscripción geográfica. De esta manera, se consignan como objetivos a alcanzar por el Plan, en lo relativo a vivienda, los siguientes: lograr la optimización del uso del suelo urbano; que la oferta de suelo para asentamientos que generan la dispersión, sea contrarrestada y evitar las invasiones de tierra; ofrecer alternativas de vivienda para todos los estratos socio-económicos, asegurando condiciones mínimas de habitabilidad y optimizando el uso de los recursos disponibles.

Para la consecución de lo anterior, se determinan las políticas siguientes: intensificar y densificar el uso del suelo; relacionar la vivienda con la localización del trabajo y los servicios; adecuar los impuestos prediales al uso potencial del suelo; controlar las dimensiones de los predios para vivienda; asegurar la existencia de suelo urbano que en cantidad, precio y ubicación, responda a la demanda de los diferentes estratos socio-económicos; promover fraccionamientos municipales de desarrollo progresivo; impulsar la regularización de la tenencia de la tierra; incrementar la participación coordinada del sector público en la producción de vivienda; conformar un sistema integrado de instrumentos jurídicos, financieros y administrativos y, diversificar los programas de vivienda para no asalariados y apoyar las organizaciones cooperativas y sociales de producción de vivienda.

Para cumplir con los objetivos y políticas definidas, se enuncian las metas a lograr a corto plazo, y cuya concreción a través de obras y acciones prioritarias, en lo que respecta a vivienda, se destacan las siguientes: aumentar la densidad de población de 74 habitantes por hectárea a 76; regularizar el 100% de la tenencia de la tierra en zonas invadidas y lotes abandonados en las colonias del poniente -- marcadas en el Plan; construir fraccionamientos populares de vivienda progresiva para asentar el 65% del incremento 1979-1980 de la población de bajos recursos, debiendo localizarse dichos fraccionamientos en la parte sur de la ciudad, con una capacidad de 5 200 lotes en 64 hectáreas de área neta de vivienda; promover un programa de mejoramiento de 7 000 viviendas, atendiendo prioritariamente a las zonas de vivienda deteriorada que se encuentran al poniente de la vfa del ferrocarril. (67)

(67) SAHOP. Plan Director de Desarrollo Urbano de Cd. Juárez, Chihuahua. (1979).

#### IV.5

#### Factores que limitan y condicionan la solución del problema de la vivienda, dentro del marco global de la política de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

De todo lo anterior se colige que en nuestro país se han logrado importantes avances en materia de acciones e inversiones sobre vivienda, y se cuenta con una sólida superestructura jurídica --- orientada a regular el proceso de planeación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, sin embargo, se estima que sólo se ha dado un primer paso en el propósito de lograr una mayor congruencia y racionalidad en los esfuerzos que realizan tanto el poder público como los particulares, por lo que se hace necesario considerar en sus raíces estructurales a los diversos factores que confluyen en la problemática de los asentamientos humanos y particularmente en el área de vivienda que nos ocupa. De ahí que por la naturaleza misma de la problemática de la vivienda deban atenderse, analizarse y considerarse para los efectos de implementación de políticas de vivienda, -- entre otros, los elementos siguientes:

##### I. Elementos económicos y sociales:

- a) Desigual distribución del ingreso y en consecuencia bajos ingresos de la población mayoritaria para acceder a los programas de vivienda;
- b) Carencias habitacionales condicionadas por dificultades de generación de empleos adecuadamente remunerados;
- c) Altas tasas de crecimiento de la población y su concentración en pocas ciudades, agravando la desigualdad en la distribución de la riqueza y de los recursos; además de provocar la inflación y altos costos de mantenimiento de las ciudades.
- d) Falta de mecanismos y estímulos a la participación social organizada en el manejo de los aspectos relativos al financiamiento de su vivienda.

- e) Alto y creciente precio de la tierra urbana y carencia de controles estatales al respecto. Inseguridad en la tenencia de la tierra.
- f) Deterioro de los sectores de bajos recursos respecto a la adquisición de materiales, por alzas diferenciales en relación a sus ingresos.
- g) Fragmentación de la problemática de la vivienda rural y urbana y desarticulación del contexto económico que condiciona las relaciones campo ciudad.
- h) Concepto de vivienda que ignora las formas de vida de los grupos sociales a los cuales se destina.

## II. Elementos administrativo-institucionales:

- a) Falta de una política nacional de vivienda y de una institución o mecanismos que articulen y den congruencia a todas las acciones que en la materia se realizan.
- b) Dispersión de recursos y de autoridad; multiplicidad de organismos y falta de una institución a nivel nacional que coordine y controle la canalización de los recursos.
- c) Divorcio entre los diversos niveles de la planeación, que aisla el problema habitacional de la problemática económica, social y de los asentamientos humanos.
- d) Las políticas y decisiones en el campo de la vivienda se toman por lo general dentro de perspectivas de muy corto plazo que no atacan las causas ni plantean salidas en plazos viables más amplios.

- e) Poca prioridad dada a la vivienda en los planes económicos, debido a que se soslaya la función económica que cumple la vivienda como generador de riqueza en el sector construcción.
  - f) Minimización del papel que pueden cumplir las acciones no gubernamentales en la solución del problema de vivienda.
  - g) Falta de programas de vivienda rural o imposición cuando los hay, de sistemas de financiamientos diseñados para las áreas urbanas.
  - h) Políticas y programas institucionales que encorran al usuario a modelos de vida de la clase media.
  - i) Mecanismos complicados y normas contradictorias que retardan y encarecen la obtención de permisos y licencias.
  - j) Falta de mecanismos de valuación que permitan canalizar la visión no solo de los que trabajan en el campo de la vivienda, sino de los usuarios y de los diversos sectores sociales.
  - k) Desaprovechamiento del potencial de autogestión, minándolo por la promoción de relaciones paternalistas.
  - l) Falta de sistemas de información que manejen datos suficientes y estadísticas uniformes y confiables.
  - ll) Falta de instituciones que realicen investigaciones sobre insumos y técnicas más baratas para construcción en favor de los sectores de bajos ingresos.
- III. Elementos financieros:
- a) La insuficiente inclusión de la vivienda para los

sectores de bajos ingresos, dentro de las políticas habitacionales.

- b) Escasez de recursos financieros para afrontar el problema en toda su magnitud.
- c) Inexistencia de instituciones financieras y de ahorro para grupos de bajos ingresos, y de instituciones de vivienda que operen con sistemas no convencionales de financiamiento.
- d) Mecanismos inadecuados para la canalización del potencial de ahorro interno de los sectores de bajos ingresos y de aquellos que aprovechen las actividades de autogestión.
- e) Escasa dinamización y movilidad de los ahorros captados.
- f) Falta de servicios para captar depósitos de poca cuantía orientados a la vivienda, (Vr. gr. la vivienda por sistema de ahorro y préstamo).
- g) Falta de mecanismos e instrumentos suficientes que garanticen los créditos otorgados a sectores de bajos ingresos.
- h) Criterios tradicionales de utilización de los recursos financieros existentes, con efectos de marginalización.
- i) Inoperancia de los sistemas financieros para afrontar la realidad económica y social de los sectores de bajos ingresos.
- j) Sistemas financieros poco flexibles, que obligan a plazos y fechas de pagos rígidos, adecuados solo a sectores que pueden pagar una vivienda terminada.

- k) Falta de mecanismos que financien la vivienda - dentro del concepto de vivienda progresiva (financiamiento por componentes, etapas, etc.)
- l) Falta de regulaciones legales adecuadas que permitan que los grupos organizados y las cooperativas sean sujetos de créditos.
- ll) Concepto de vivienda en propiedad que resulta -- marginalizante para los sectores de bajos ingresos, (cierra alternativas a la vivienda en renta, a la tenencia cooperativa, etc.)
- m) Sistemas financieros que resultan más gravosos - para los sectores de más bajos recursos.
- n) Políticas irracionales de subsidios que canalizan recursos que favorecen a sectores relativamente privilegiados.
- ñ) Falta de financiamiento independiente del sistema comercial que permita bajar tasas de interés.
- o) Condicionamientos que imponen las agencias internacionales para la aplicación de políticas de vivienda, no siempre acordes con los intereses nacionales, y que contribuyen a acentuar la dependencia tecnológica y la deuda pública. (68)

(68) Fundación de las Naciones Unidas para el HABITAT y los Asentamientos Humanos. Memoria de la Reunión Latinoamericana y del Caribe sobre Financiamiento y Operación Administrativa de los Asentamientos Humanos. (1978) Ver: (Identificación de problemas de Vivienda).

De lo expuesto se desprende la necesidad de revisar y -- perfeccionar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y económicos que inciden directa o indirectamente en la solución del problema de la vivienda, y al propio tiempo, partiendo de los principios consignados en la legislación sobre asentamientos humanos, est establecer un marco jurídico integral que establezca bases y mecanismos de coordinación para la planeación de conjunto, la programación, pre supuestación y evaluación de las acciones del sector público en este -- rubro, y que prevea normas de colaboración de la Federación con -- los Estados y Municipios, así como con los particulares.

A estos aspectos nos referiremos en el capítulo siguiente.

**CAPITULO V.**

**" LA VIVIENDA COMO PROCESO INTEGRAL Y SU  
MARCO NORMATIVO "**

## CAPITULO V.

En los capítulos precedentes hemos intentado destacar a un groso modo los factores sociales, económicos, políticos, culturales y jurídicos que inciden en la problemática de la vivienda, y de cuya interrelación y correspondencia depende, en buena medida, una ágil y eficiente satisfacción de las demandas de la población en este rubro. En términos generales ha quedado manifiesto que en nuestro país, no obstante los esfuerzos oficiales desplegados y los plausibles logros obtenidos, la falta de congruencia y adecuada coordinación entre los objetivos y políticas de la actividad económica, con las correlativas en el Área de vivienda, así como las deficiencias y, muchas veces, contradicciones que existen en la legislación, dispersa que a esta materia se refieren, en los ámbitos de competencia federal, local y municipal, y que contribuyen a frenar o limitar los propósitos y alcances de las acciones que llevan a cabo las instituciones oficiales, y a inhibir o desalentar las de autoconstrucción de los particulares o de vivienda de interés social, del sector privado.

Lo anterior conlleva a la necesidad de replantear en su conjunto, los principios económicos, jurídicos, administrativos y financieros que enmarcan las actividades públicas, privadas y sociales de vivienda, a fin de reorientar los objetivos, las políticas, las prioridades y los mecanismos de acción con base en una visión de conjunto, global que articule, armonice e integre a los distintos elementos que intervienen, hacia la consecución de metas comunes. Es evidente que esto exige una tarea de transformación en los factores o agentes que por su importancia, constituyen puntos de resistencia o impulso al cambio social.

Para tales efectos, la solución integral al problema que nos ocupa, debemos entenderlo como un proceso en el que confluyen personas físicas que producen vivienda o la usufructúan; instituciones públicas y privadas; normas jurídicas; patrones culturales de comportamiento que influyen en el tipo de vivienda, así como en su conservación o deterioro en su caso, y en suma, otros elementos que es preciso considerar y programar dentro del proceso de la vivienda. Sin embargo, cabe destacar que dentro de un sistema social pueden darse dos tipos de procesos: los que mantienen o tienden a mantener la --

estructura del sistema, y los que tienden a cambiarla; si bien por definición, "los procesos de cambio modifican el sistema social, también pueden ayudar a mantenerlo, bien sea ajustado a las necesidades funcionales del momento, o en condiciones antifuncionales, que a la postre -- conducirán a la destrucción del mismo". (69)

De esta manera, podemos afirmar que por cambio social -- entendemos "la alteración apreciable de las estructuras sociales (los patrones o pautas de acción e interacción social), incluidas las consecuencias y manifestaciones de esas estructuras que se hallen incorporadas -- a las normas (reglas de comportamiento), a los valores y a los productos y símbolos culturales". (70). Ello implica orientar la solución del problema de la vivienda dentro de un proceso totalizador en el que ésta sea contemplada como un factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano.

La Vivienda como Proceso.- Dos terceras partes de las viviendas del país se inician cada año mediante la gestión de los propios usuarios y se mantienen en proceso de construcción e integración de sus servicios durante un largo período.

Por tal razón, se hace necesario que los programas de vivienda se planteen en consonancia con esta realidad, impuesta por la escasez de recursos financieros, para poder afrontar el problema de habitación con soluciones "paquete". Además, ello exige replantear el concepto tradicional de la vivienda como producto terminado, realizado en un esfuerzo único, y definirlo como un proceso que se realiza en el tiempo, y en el que intervienen diversos elementos (tierra, materiales, recursos financieros, tecnología, etc.), manejados por diversos agentes (propietarios de tierra, industria de la construcción, banca, técnicos, etc.), sobre los que una política de vivienda deberá incidir eficazmente.

- (69) H. M. Johnson y Otros. "El Cambio Social". Ed. Paidós (1967) p. 7
- (70) E. Moose Wilberly y Otros. "Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales". Ver. "El Cambio Social". Tomo 2. p. 130

Por lo anterior, una reconceptualización de la actividad -- productora de vivienda en este sentido, debe abrir programas habitacionales alternativos que cuenten con instrumentos adecuados para su financiamiento, su reconocimiento y estímulo en reglamentos urbanos y de construcción, y su manejo administrativo más ágil; asimismo, - debe contar con una visión más amplia de los recursos aprovechables y el tipo de acciones y programas necesarios y prioritarios en el campo de la vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales sentidas.

La Vivienda como factor de Desarrollo Económico.- Las políticas de vivienda como hemos visto, tradicionalmente han sido formuladas con base en objetivos de bienestar social, de tal suerte que los recursos financieros que se le asignan son considerados más como gasto que como inversión. Sin embargo, por la naturaleza y montos de inversión que se canalizan, podemos afirmar que la vivienda desempeña funciones que la acercan al comportamiento de sectores económicos dinámicos, como es el caso de la industria de la construcción y, consecuentemente, al funcionamiento de la economía en su conjunto. Es por ello que se hace indispensable replantear el enfoque sobre el papel que tiene la vivienda dentro del contexto social global, y considerarlo como un relevante factor de desarrollo económico, en atención a que genera empleo; genera ingreso en la población a través de remuneraciones; activa la planta industrial y estimula el ahorro interno, lo que conlleva su vinculación estrecha con las políticas económicas de producción que el país adopta y aplica.

La vivienda como factor de Desarrollo Social.- Una política habitacional no solo debe estar orientada a incrementar el bienestar de los habitantes, sino que, dadas las limitaciones de nuestra realidad social, económica y cultural, se hace necesario enfocar el proceso de producción de vivienda como un factor de desarrollo social, entendido éste como la ampliación constante del nivel de participación organizada y el control de las acciones que un grupo social logra desarrollar en la planeación, producción, administración y mantenimiento de sus viviendas.

Esta forma de participación exige un cambio en la relación - técnicos-pobladores, en los criterios con los que operan los organismos ejecutores de la vivienda y en los marcos instrumentales o normativos, a fin de que los demandantes de vivienda cuenten con el apoyo, estímulo y orientación necesarias en la generación de sus propios programas y en la organización de sus actividades de autoconstrucción o de autogestión.

La vivienda como factor de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.- El espacio urbano no es tan sólo un receptáculo pasivo hacia donde concurren o en el que se localizan las actividades económicas y sociales; es también un elemento o factor que caracteriza y, a su vez, es caracterizado por los eventos que sobre él se suceden.

La vivienda ocupa espacio y produce espacio. El uso habitacional cubre más de la mitad del área urbana y los usos a que se aplica el resto de las áreas urbanas están, en su mayor parte, íntimamente relacionadas con el habitacional; por ello, no es posible pensar en una política de vivienda que soslaye las políticas de planeación territorial y de desarrollo urbano a nivel de centro de población o de índole regional, por lo que se hace necesario que el proceso de producción de vivienda se encauce y articule con dichas políticas y acciones.

Integrar las acciones de producción, mejoramiento, ampliación de viviendas dentro de un proceso global que atienda los aspectos apuntados anteriormente, requiere de una clara y precisa definición de los objetivos y políticas que orienten el proceso referido, así como de la adecuación y enriquecimiento de los criterios jurídicos, administrativos y financieros aplicables en la actualidad, por otros que faciliten, estimulen e impulsen las acciones habitacionales que realizan los grupos de bajo ingreso, generen nuevas alternativas adecuadas a ellos, encaucen su creatividad y apoyen su iniciativa y su participación organizada.

#### Objetivos de la Vivienda como Proceso.

Si hemos de entender las acciones de vivienda como un proceso que comprende desde la planeación hasta la evaluación de los resultados de las mismas, y cuyos objetivos se encuentran inmersos dentro del contexto general de la planeación económica y social del país, por tanto, consideramos que entre los objetivos globales fundamentales de dicho proceso se encuentran:

1. El de propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda, particularmente la de menores ingresos, así como mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población.
2. La de estructurar las acciones en materia de vivienda a partir de la realidad económica, social y política del país, y en congruencia con los planes y programas del sector público federal.
3. Coordinar las acciones e inversiones de la administración pública federal en materia de vivienda, así como establecer bases de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y con los sectores social y privado.

#### Lineamientos para la acción de vivienda como proceso.

De un diagnóstico general de la problemática de la vivienda se desprende que existen factores de diversa naturaleza que contribuyen a limitar o a obstaculizar la solución de la misma, y que en el trasfondo de los mismos, encontramos situaciones de índole socio-económica que por su naturaleza y dimensiones deben ser analizadas y superadas bajo una perspectiva integral, para ello es preciso definir criterios o lineamientos de política que normen, orienten y encaucen la actividad de vivienda de todos los agentes que en ella intervienen, hacia la consecución de los objetivos trazados. Dentro de estos podemos mencionar los siguientes:

1. Abrir alternativas que permitan beneficiar al mayor número posibles de familias mediante:
  - a) la adecuación de la oferta de vivienda a las características socioeconómicas de la población de mandante.
  - b) La aplicación preferente de los recursos financieros disponibles, a la vivienda de los sectores de bajos ingresos.

2. Reducir los costos de la vivienda y sus insumos en las fases de producción, distribución y uso, por medio de:
  - a) La disminución de los costos del suelo para hacer lo accesible a los sectores mayoritarios.
  - b) La disminución de los costos del financiamiento de construcción e incidir en su distribución.
  - c) La optimización de la relación entre productividad, costos y absorción de mano de obra en la construcción.
  - d) El desarrollo de tecnologías adecuadas a programas de esfuerzo propio y ayuda mutua.
  - e) La utilización preferente de materiales locales y de procedimientos constructivos adecuados a las condiciones económicas-culturales de los habitantes de las diversas regiones del país.
3. Aplicar los recursos disponibles al desarrollo de programas de vivienda, con criterios de eficiencia y equidad, mediante:
  - a) Un uso más racional y planificado de los recursos financieros existentes, que permita mejores niveles de captación y recuperación, y desarrollar mecanismos más eficientes para su aplicación.
  - b) La asignación prioritaria de recursos a programas de mayor alcance social.
4. Ampliar el tipo de recursos aplicables a la vivienda, mediante:
  - a) El estudio y aplicación de nuevas formas de captación de recursos financieros.
  - b) La determinación e implantación de mecanismos -- que estimulen y apoyen la conservación, el mejora

miento y el uso más racional del inventario habitacional existente por parte de los usufructuarios.

- c) El desarrollo de programas complementarios y de apoyo que permitan aprovechar otros recursos sociales en la actividad de vivienda.
5. Maximizar la generación de empleo en las acciones de vivienda, por medio de:
    - a) El estímulo a la utilización de tecnologías que favorezcan la absorción de mano de obra en la construcción y en la producción de materiales y componentes para la vivienda.
  6. Fomentar la participación organizada de la población, en la producción, distribución y mejoramiento de la vivienda, a través de:
    - a) La creación de mecanismos que permitan impulsar el desarrollo de organizaciones capaces de conducir sus procesos habitacionales (sistemas de vivienda cooperativa y otras asociaciones sin fines de lucro)
    - b) El desarrollo de tecnologías y programas de capacitación que apoyen la autoconstrucción organizada.
    - c) El fomento a la producción de insumos para la vivienda por grupos de productores organizados, y por los propios participantes en programas de vivienda.
    - d) El fomento a la participación de los usuarios en las diversas fases de los programas de vivienda que realiza el sector público.
  7. Desarrollar mecanismos de acción conjunta y coordinada entre los diversos agentes públicos, sociales o privados que intervienen en el proceso de vivienda.

8. Promover el establecimiento y desarrollo de un sistema normativo que con base en principios, objetivos y políticas comunes, permita estructurar en los respectivos ámbitos de competencia federal, estatales y municipales, instrumentos jurídicos, administrativos y financieros entre otros, orientados a la consecución de objetivos similares.

### Marco Normativo del proceso de Vivienda.

Es evidente que la norma jurídica no es la panacea que garantice la solución del fenómeno que nos ocupa, sin embargo, en los capítulos anteriores hemos querido destacar contenidos legales obsoletos, deficientes o contradictorios, o bien, que se carece de una normatividad coherente y que tienda a regular y encauzar decisiones y acciones hacia la realización de propósitos definidos en consonancia con las demandas en la materia y con la disponibilidad de recursos y posibilidades de solución; por tanto, una de las exigencias prioritarias que a manera de conclusión se colige del estudio y explicación de la problemática que hemos abordado, es la de establecer un marco normativo que permita, por una parte, ordenar, organizar y encauzar conforme a principios, objetivos y políticas comunes, la acción de vivienda de todas las instituciones públicas federales y, por otra, perfilar bases para una acción conjunta y coordinada del nivel de Gobierno Federal, con las autoridades locales, en los ámbitos de la normatividad y de la ejecución de programas concretos, así como con otros agentes sociales o privados que inciden en este campo.

Bajo esta perspectiva, estimamos de urgente necesidad la elaboración y expedición de una Ley de Organización, Estímulo y Fomento de la Vivienda, así como la realización de estudios y la promoción de acciones de naturaleza legislativa orientadas a unificar los criterios y principios rectores de aquellos ordenamientos legales de la competencia local que, por su naturaleza y materia, inciden en forma importante en la inhibición o aliento en la actividad vivandista.

Por cuanto al contenido temático susceptible de ser considerado para los efectos de implementación de una Ley como la que proponemos, podríamos enunciar entre otros, los siguientes:

- I. Definir el carácter y alcances compulsivos de la normatividad que se establece en la Ley, respecto a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo directamente programas de vivienda, que los financien o bien que ejerzan facultades y actos de autoridad en materias vinculadas estrechamente con la producción de vivienda.
- II. Definir la acción de vivienda como un proceso sujeto a una normatividad que regula la planeación, programación, presupuestación y evaluación de los resultados en cada una de las fases de dicho proceso.
- III. Determinar los objetivos de la planeación, las responsabilidades de las Instituciones Públicas que intervienen en dicho proceso, las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley o de vigilar el cumplimiento de la misma, así como los instrumentos de la planeación y programación, y de los procedimientos para su elaboración. Por cuanto al instrumento integrador de toda la actividad de vivienda que tenga proyectado llevar a cabo el Gobierno Federal en un plazo determinado, consideramos que podría pensarse en un plan o programa de vivienda, en cuya formulación intervinieran todas las entidades públicas, y en el que se podrían prever entre otros, los elementos siguientes:
  1. Objetivos, cualitativos y cuantitativos del plan o programa.
  2. Metas a alcanzar al finalizar la vigencia de dicho instrumento.
  3. Lineamientos o políticas a observar en las acciones que se desarrollan.
  4. Tipos de acciones a ejecutar, niveles de prioridad y lugares en que deben efectuarse.
  5. Recursos financieros, materiales y humanos que se requieren para el cumplimiento del plan o programa, así como fuentes de los mismos.

6. Responsabilidades institucionales de las Entidades Públicas respecto a la ejecución del plan o programa, así como de aquellas dependencias responsables de apoyar el mismo o de controlar y evaluar los resultados.
- IV. Definir las bases para la colaboración, coordinación y apoyo de la Federación con los Estados y Municipios en:
1. La ejecución de acciones conjuntas con recursos de ambos niveles de gobierno.
  2. Materia de planeación de desarrollo urbano.
  3. Materia de regularización de la tenencia de la tierra.
  4. Materia de reservas territoriales.
  5. Materia de fraccionamientos y construcción.
  6. Materia fiscal.
  7. Materia de catastro, entre otras.
- V. Determinar principios orientados a promover la colaboración y participación organizada de los sectores social y privado en las tareas de producción de vivienda, particularmente en los campos de la autoconstrucción y de la autogestión de grupos cooperativos.
- VI. Definir los principios que guíen las decisiones político-administrativas, o la adecuación de la legislación existente en las áreas siguientes:
1. De política económica, por cuanto a la industria de la construcción y al empleo, etc.

2. Política Financiera, por lo que se refiere a la - previsión y disponibilidad oportuna de los recursos económicos necesarios para la ejecución de las acciones de vivienda.
3. De política crediticia, por cuanto a las normas - aplicables en lo relativo a tasas de interés, y - requisitos para el otorgamiento de créditos, así como a las modalidades de los mismos.
4. De política fiscal, por lo que se refiere a la im - posición con que se grava el patrimonio de los - causantes o las operaciones respecto a inmuebles, y que obviamente corresponden a la competencia - federal.

Del sentido y alcances de la normatividad vigente en los -- aspectos antes apuntados, dependen en buena medida el estímulo y fomento de la participación de los sectores o grupos sociales en el campo de la vivienda, y por ende, el eficaz y eficiente cumplimiento de -- los objetivos cualitativos y cuantitativos definidos en un plan o programa de gobierno.

Finalmente, cabe destacar el imperativo de desarrollar en - forma paralela a los esfuerzos de adecuación o actualización de la Legislación Federal vinculada con la vivienda, la correlativa de las Entidades Federativas, particularmente en los rubros de normatividad fiscal, de catastro, de construcción, de fraccionamientos, etc; a fin de - lograr la existencia de un marco legislativo adecuado y consecuente -- con las necesidades, las aspiraciones y demandas de la población y los objetivos de los planes y programas del Poder Público. Sólo, a través de la creación de éstas condiciones y supuestos, será posible afrontar la ingente problemática de la vivienda, abatir paulatinamente el creciente déficit de la misma y abrir nuevas perspectivas en el propósito de -- elevar los niveles de vida y bienestar de la población del país, y en la redistribución del ingreso.

## ANEXO 1

## EMPRESAS INSCRITAS POR NUMERO DE TRABAJADORES

Número de Trabajadores por Empresas	Número de Empresas <sup>1</sup> (millares)	%	Miles de <sup>1</sup> Trabajadores
1 - 10	187	78	658
11 - 50	39	16	828
51 - 100	7	3	428
101 ó más	7	3	2,126
<b>TOTAL</b>	<b>240</b>	<b>100</b>	<b>4,040</b>

<sup>1</sup>Cifras estimadas a diciembre de 1976.

FUENTE: Subdirección Financiera; Departamento de Aportaciones.

## ANEXO 2

APORTACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DE  
1977.

(Millones de pesos)

AÑO	SALDO AL FIN DEL EJERCICIO	VARIACIONES ANUALES	% INCREMENTO
1972	1,305		
1973	2,867	1,562	120
1974	4,074	1,207	42
1975	4,986	912	22
1976	6,391	1,405	28
1977	8,409	2,018	32
TOTAL	28,031		

FUENTE: Subdirección Financiera; Tesorería General.

## ANEXO 3

ENTREGAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL 31 DE  
DICIEMBRE DE 1977

(Millones de Pesos)

AÑO	ENTREGA	SUMA ACUMULADA
1972	1,234.1	1,234.1
1973	2,838.3	4,072.4
1974	3,656.3	7,728.7
1975	5,133.4	12,862.1
1976	6,382.1	19,244.2
1977	8,050.4	27,294.6

FUENTE: Subdirección Financiera; Tesorería General.

## ANEXO 4

APORTACIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA AL 31 DE DICIEMBRE  
DE 1977.

## GRAFICA "E"

		Millones - de pesos.
D.F.		12,625.6
EDO. DE MEX.	45.04 %	2,660.2
NL		2,164.1
JAL		1,491.3
BC N		880.2
VER		787.7
COAH		782.1
CHIH		723.2
TAM		703.6
SON		700.8
PUE		644.7
SIN		499.0
GTO		428.9
HGO		398.1
MICH		302.7
GRO		285.9
MOR		252.3
YUC		232.7
SLP		221.5
QRO		201.8
DGO		190.6
CHIS		123.3
TAB		98.1
AGS		89.7
OAX		81.3
BC S		78.5
COL		75.7
NAY		70.1
TLAX		70.1
ZAC		70.1
CAM		61.7
QR	0.13%	36.4

%

FUENTE: Subdirección Financiera; Departamento de Aportaciones

## ANEXO 5

ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA  
BENEFICIADOS.

ESTADO	1973	1974	1975
Aguascalientes	17,425	- --	30,876
Baja California Norte	214,947	81,938	91,428
Baja California Sur	22,861	6,288	11,488
Campeche	18,384	- --	18,038
Coahuila	45,970	40,974	76,525
Colima	5,113	- --	17,620
Chiapas	11,711	- --	15,078
Chihuahua	112,643	211,565	193,783
Distrito Federal	947,354	915,471	1'224,117
Durango	181,633	31,413	20,747
Guanajuato	105,336	38,342	80,788
Guerrero	- --	61,269	214,001
Hidalgo	23,422	13,913	47,790
Jalisco	340,099	245,965	187,126
México	127,931	453,530	1'040,984
Michoacán	12,593	50,376	234,522
Morelos	19,858	4,562	- --
Nayarit	11,856	14,167	8,559
Nuevo León	241,427	196,692	393,653
Oaxaca	16,738	56,560	- --
Puebla	102,667	88,668	189,746
Querétaro	36,451	12,223	23,425
Quintana Roo	3,265	6,388	4,083
San Luis Potosí	40,438	23,034	52,328
Sinaloa	87,502	103,568	56,680
Sonora	97,951	70,584	138,243
Tabasco	18,318	3,876	13,436
Tamaulipas	19,448	82,996	20,801
Tlaxcala	9,769	- --	12,354
Veracruz	118,892	91,669	185,821
Yucatán	65,911	16,814	32,787
Zacatecas	6,310	- --	36,170
TOTAL:	3'084,223	2'922,845	6'108,823

14.- MONTO DE INVERSION POR ESTADO II PARTE  
(Miles de pesos)

ESTADO	1976	1977	TOTAL
Aguascalientes	45,917	41,853	136,071
Baja California Norte	61,329	217,915	867,557
Baja California Sur	28,990	15,227	84,854
Campeche	24,911	29,695	91,028
Coahuila	81,399	238,714	583,582
Colima	51,010	26,231	99,974
Chiapas	29,017	61,623	117,429
Chihuahua	221,282	296,005	1'035,278
Distrito Federal	224,117	2'317,964	7'882,848
Durango	55,256	84,840	373,889
Guanajuato	119,539	256,913	600,918
Guerrero	303,718	35,102	614,090
Hidalgo	131,073	55,273	271,471
Jalisco	313,263	435,950	1'522,403
México	694,346	548,964	2'865,755
Michoacán	124,784	212,639	634,914
Morelos	153,390	81,470	259,280
Nayarit	11,960	24,831	71,373
Nuevo León	283,884	484,807	1'600,463
Oaxaca	46,428	75,663	195,389
Puebla	255,494	105,016	741,591
Querétaro	60,206	50,831	183,136
Quintana Roo	96,137	32,340	142,213
San Luis Potosí	57,019	118,404	291,223
Sinaloa	124,680	128,312	500,742
Sonora	184,468	185,812	677,058
Tabasco	54,700	37,739	128,069
Tamaulipas	124,665	307,251	737,161
Tlaxcala	9,888	18,204	50,295
Veracruz	222,496	346,925	1'016,098
Yucatán	60,519	106,895	282,926
Zacatecas	20,275	43,164	105,919
<b>TOTAL:</b>	<b>5'576,160</b>	<b>7'022,652</b>	<b>24'714,703</b>

## ANEXO 6

VIVIENDAS TERMINADAS Y VIVIENDAS EN PROCESO AL 31 DE DICIEMBRE  
DE 1977.

AÑO	VIVIENDAS ANUAL	TERMINADAS ACUMULADO	VIVIENDAS EN PROCESO
1973	5,090	5,090	18,971
1974	22,375	27,465	25,363
1975	35,465	62,930	20,296
1976	38,472	101,402	17,030
1977	20,544	121,946	20,355
TOTAL	121,946		

FUENTES: Departamento de Coordinación e Información Técnica.

## ANEXO 7

## VIVIENDA TITULADA

DELEGACION	1o. ENERO AL 31 DICIEMBRE 1976	1o. ENERO AL 31 DICIEMBRE 1977	1o. MAYO DE 1972 AL 31 DICIEMBRE - 1977
I	974	377	1,572
II	2,131	1,263	5,066
III	345	1,839	2,184
IV	499	( 14)	689
V	955	578	1,848
VI	572	1,182	2,051
VII	2,745	1,952	5,782
VIII	115	1,777	2,347
IX	9	22	158
X	182	1,516	2,110
XI	-	37	88
XII	3	1,349	1,755
XIII	-	834	834
XIV	762	1,230	2,357
XV	-	-	-
XVI	1,715	425	2,377
XVII	410	12	572
XVIII	-	1,502	1,502
XIX	143	94	237
<b>TOTAL</b>	<b>11,560</b>	<b>15,975</b>	<b>33,529</b>

FUENTE: Subdirección Jurídica; Depto. de Contratos.

## ANEXO 8

## SECTORES DE LA POBLACION A QUIENES BENEFICIA.

Rango de Salario (Veces salario mínimo).	Número de beneficiados (Familias).	Inversión (Millones)					T O T A L
		1973	1974	1975	1976	1977	
1 - 1.25	75454	843.4	1510.8	2423.0	2365.3	2630.2	9772.7
1.25 - 2	45256	966.9	542.2	1224.3	2196.8	2663.4	7593.6
2 - 3	18709	493.7	469.1	1424.0	910.1	1631.6	4928.5
3 - 4	5361	534.9	253.4	726.0	127.4	-	1641.7
Más de 4	1278	82.1	153.7	308.4	14.6	-	558.8
T O T A L	146,058	2921.2	2929.2	6105.7	5614.2	6925.2	24495.3

## ANEXO 9

COMPARACION DE LOS PLANES DE LABORES Y FINANCIAMIENTOS PARA 1977  
CON EL PROGRAMA REAL 1977.

CONCEPTO	A <sup>1</sup> PLAN 1977	B PROGRAMA REAL	B/A %
RECURSOS (MILLONES DE PESOS)			
Totales	29,288	28,780 <sup>2</sup>	98
Aportaciones	8,786	8,409	96
Recuperación de Créditos	430	582	135
VIVIENDAS (NUMERO)			
Iniciadas	43,940	23,871 <sup>5</sup>	54
Pendientes de entrega	15,253	17,362 <sup>5</sup>	115
Tituladas	18,602	15,975 <sup>3 5</sup>	87
Terminadas	37,478	20,544 <sup>4</sup>	55
CREDITOS ASIGNADOS OTRAS LINEAS	7,000 <sup>6</sup>	3,227	46
Línea II	2,333	832	36
Línea III	1,416	1,150	81
Línea IV	1,993	1,007	51
Línea V	681	238	35

- FUENTES: <sup>1</sup> Presupuesto de ingresos y egresos y de gastos de administración, operación y vigilancia del Infonavit para 1977. Planes de Labores y de Finanzamientos del Infonavit para 1977.
- <sup>2</sup> Subdirección Financiera. Contraloría General.
- <sup>3</sup> Subdirección Jurídica. Departamento de Contratos.
- <sup>4</sup> Subdirección Técnica. Depto. de Coordinación e Información Técnica.
- <sup>5</sup> Ver cuadro 31 para detalle por localidad.
- <sup>6</sup> Incluye 577 créditos asignados en líneas II a V, correspondientes a programas especiales autorizados - en 1976, que significan una inversión de 94.1 millones de pesos a cargo del presupuesto 1977.

## ANEXO 10

## PROGRAMAS QUE SE HAN DESARROLLADO EN LOS ULTIMOS 5 AÑOS.

## 10.- PROGRAMAS.

		1973	1974	1975	1976	1977	T O T A L
TIERRA.	Has.	2039.93	2951.25	818.35	884.37	125.05	6818.95
	Millones	635.49	385.59	439.09	635.98	243.20	2339.35
VIVIENDA.	Núm.	5090	22375	35465	38472	20544	121,946
Línea I*	Millones	6701.89		4376.48	5335.21	5355.96	21789.54
Línea II a V**	Créditos					2217	10,310
	Millones	365.18		366.41	369.75	345.29	1447.24
INFRAESTRUCTURA***							
Inversión	Millones	33823	38307	93233	61514	79877	306754
EQUIPAMIENTO							
URBANO							
Inversión	Millones	37.103	32.921	96.551	77.972	81.526	326.073

\* Línea I.- Vivienda construida con financiamiento del Instituto, de la cual - el 56.4 % es vivienda unifamiliar, 14.1% duplex, 10.30% triplex y 13.2% multifamiliar.

\*\* Línea II.- Adquisición de terceros.  
 Línea III.- Construcción en terreno propio.  
 Línea IV.- Ampliación, reparación ó mejoramiento de vivienda propia.  
 Línea V.- Pago de Pasivos.

\*\*\* Comprende: acometidas de agua, drenaje y electricidad; y/o colectores; y/o plantas - de tratamiento y accesos.

## CONCLUSIONES

1. Las condiciones habitacionales y sus problemas - conexos no constituyen un fenómeno autónomo, sino más bien la resultante de una compleja combinación de factores estructurales e institucionales básicamente ubicados fuera del campo de la vivienda; en el fondo constituyen una resultante de las condiciones y tendencias del desarrollo del país.
2. El déficit de vivienda constituye apenas un síntoma de un problema más profundo. Los bajos niveles de desarrollo económico y social. - En consecuencia, no se trata simplemente de un problema de "escasez de vivienda" sino más bien de "escasez de desarrollo".
3. Los fuertes desequilibrios entre el desarrollo de las áreas urbanas y el de las rurales, y en particular el grave estancamiento de estas últimas, ha generado que en las últimas décadas, importantes grupos campesinos emigren hacia las áreas urbanas. Esta afluencia masiva a los centros de población urbanos se ha traducido - no sólo en la ampliación constante y progresiva del déficit habitacional, sino que también ha producido profundas perturbaciones en el mercado de viviendas y tierras urbanas.
4. La problemática de la vivienda está directamente relacionada con la ocupación productiva de la fuerza de trabajo y con el monto de la remuneración de ésta; es decir, con la desocupación y la subocupación, así como con lo reducido del ingreso y la existencia de un alto porcentaje de la población económicamente activa con ingresos inferiores al salario mínimo legal.
5. La legislación en materia de vivienda se encuentra muy dispersa ya que existen diversos organismos que otorgan esta prestación; entre otros podremos mencionar al Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), incluso el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que fue creado expofeso; de aquí se desprende la necesidad de integrar dicha legislación, lo cual se propone en el último capítulo de este trabajo.

6. Las prestaciones que, en materia habitacional, -- otorgan estas instituciones son positivas pero se beneficia a aquéllos -- que se encuentran sujetos a una relación de trabajo, quedando fuera -- aquellos que no lo están.

7. Los programas que llevan a cabo los fondos de la vivienda, las instituciones de seguridad social y otras instituciones públicas o privadas, inciden directamente en el déficit existentes, pero -- no en el incremento acumulado, por lo que ésta irá creciendo anual-- mente, en tanto no se resuelvan en el ámbito económico, los proble-- mas y requerimientos derivados de la demanda de nuevos empleos, lo que depende básicamente de medidas de política económica.

8. La función de la banca privada en lo que respecta a vivienda es importante, pero no podemos decir que se trate de "viviendas de interés social" aún cuando benefician a una parte de la población, pero, en general, son accesibles sólo a grupos de ingresos -- medios y altos, puesto que los intereses son tan elevados que no pueden competir con las instituciones que sí construyen viviendas de interés social.

9. La autoconstrucción es un aspecto muy importante para reducir el déficit habitacional en nuestro país, ya que en función de resultados vemos que es el más alto, se calcula en forma residual, es decir, como la diferencia entre el total de viviendas construídas en un período y aquellas financiadas a través de agentes privados y públicos. Pero la autoconstrucción en nuestro país no se fomenta, ni existen estímulos para ello, sino que por el contrario se les ponen trabas y hacen más difícil esta labor por parte de los usuarios.

10. La expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos ha venido a dar un enfoque diferente en lo que respecta a la política seguida hasta el momento, en materia de asentamientos humanos, ya que en ella se abunda y desarrollan con mayor amplitud las -- razones que justifican la urgente necesidad de precisar los principios -- jurídicos e institucionales que permitan al Estado Mexicano definir las políticas correspondientes orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico. Dichas políticas responden a la necesidad de abaratar el costo del poblamiento y la vivienda -- para sectores mayoritarios; propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda,

servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, etc.

11. Nuestra legislación en materia de vivienda se encuentra dispersa y con una serie de lagunas por lo que surge la imperiosa necesidad de revisar y perfeccionar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y económicos que inciden directa o indirectamente en la solución del problema de la vivienda, y al propio tiempo, partiendo de los principios consignados en la legislación sobre asentamientos humanos, establecer un marco jurídico integral que establezca bases y mecanismos de coordinación para la planeación de conjunto, la programación, presupuestación y evaluación de las acciones del sector público en este rubro, y que prevea normas de colaboración de la Federación con los Estados y Municipios, así como con los particulares.

## BIBLIOGRAFIA

- AZUARA PEREZ, LEANDRO "SOCIOLOGIA". Ed. Porrúa, - S.A. - México. 1977.
- CAVAZOS FLORES, BALTAZAR "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO TEMATIZADA". Ed. Trillas. México. 1977
- E. MOORE WILBERTY Y OTROS "ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES". Ed. Aguilar.
- GARZA GUSTAVO Y SCHTEINGART, MARTHA. "EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO". -El Colegio de México. México. 1976
- H.M. JOHNSON Y OTROS. "EL CAMBIO SOCIAL". -Ed. -- Paidós. - 1967.
- ITURRIAGA E. JOSE Y OTROS. "ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA". Ed. Porrúa, México. 1977.
- NAVARRETE IFIGENIA M. DE Y OTROS. "EL PERFIL DE MEXICO EN - 1980" Tomo 1. -Ed. Siglo XXI. - México 1972.
- PAUL I. SINGER Y OTROS. "DESARROLLO URBANO Y REGIONAL EN AMERICA LATINA" Ed. F.C.E. - México. 1975.
- PUENTE LEYVA, JESUS Y OTROS. "EL PERFIL DE MEXICO EN - 1980". Vol. 2. -Ed. Siglo XXI. México. 1972.
- UNIKEL LUIS. "EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO". El Colegio de México. México. 1976.

## HEMEROGRAFIA.

Boletín Mensual de Información  
Económica No. 3, Vol. I

Agosto de 1977. Dirección Ge-  
neral de Estadística, Secreta-  
ría de Programación y Presu-  
puesto.

Cámara de Senadores.

"Memoria del Senado". México  
1972.

Cámara de Senadores.

"Memoria del Senado" "Exposi-  
ción de Motivos de la Iniciati-  
va de Reformas y Adiciones a  
la Ley Federal de los Trabaja-  
dores al Servicio del Estado".  
(1972).

Cámara de Senadores.

"Memoria del Senado".-1972.  
"Exposición de Motivos de la  
Iniciativa de Reformas y Adi-  
ciones a la Ley del ISSSTE".

Cámara de Senadores.

"Memoria del Senado".-1972.  
"Exposición de Motivos de la  
Iniciativa del Poder Ejecutivo  
Federal sobre la Ley de Segu-  
ridad Social para las Fuerzas  
Armadas".

Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP. -"Con-  
sideraciones sobre el Programa  
de Vivienda". 1977.

Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. -SAHOP. -  
"Diagnóstico Preliminar de Vi-  
vienda". 1977.

Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP. "Diag-  
nóstico de las Normas Físicas  
Aplicables a la Vivienda". Mayo  
de 1977.

- Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHOP. -"Las Formas de Producción de la Vivienda". -Análisis preliminar de las Variantes Públicas y Auto-construcción. -1977.
- Dirección General de Programación, Secretaría de Programación y Presupuesto. -"Estudio Preliminar de Mínimos de Vivienda". 1977.
- Dirección General de Programación, Secretaría de Programación y Presupuesto. -"Mínimos de Bienestar para la Vivienda". -1977.
- Fundación de las Naciones Unidas para el Habitat y los Asentamientos Humanos. - Memoria de la Reunión Latinoamericana y del Caribe, sobre Financiamiento y Operación Administrativa de los Asentamientos Humanos. 1978.  
"Identificación de Problemas de Vivienda".
- Gobierno del Estado de Aguascalientes. -Plan Estatal de Desarrollo Urbano. - Versión Abreviada. 1978.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. - "Disposiciones Legales". -"Iniciativa del C. Presidente de la República, sobre Reformas a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución".
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. - "Disposiciones Legales". -"Iniciativa del C. Presidente de la República sobre la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores".

SAHOP. - "Producción, Apropiación y Consumo de la Vivienda". México. 1977.

SAHOP. - "Producción, Apropiación y Consumo de la Vivienda". - "La Banca Privada en el Funcionamiento a la Vivienda".

SAHOP. - "Plan Nacional de Desarrollo Urbano". - Tomo I. 1978.

SAHOP. - "Plan Director de Desarrollo Urbano de Cd. Juárez, Chihuahua". - 1979.

SAHOP. - "Diagnóstico y Política de Vivienda". México. 1977.

Secretaría de la Presidencia. - "Asentamientos Humanos en México". - México. 1976. "Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos".

Secretaría de la Presidencia. - "Asentamientos Humanos en México". - México. 1976. "Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos".

## LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT).

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS)

Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad. (INDECO).

Ley del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado. (ISSSTE)

Ley del Fondo de la Vivienda Militar. ( FOVIMI )

Ley del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado. ( FOVISSSTE )

Ley del Fondo de la Vivienda. (FOVI)

Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Asentamientos Humanos.

## I N D I C E

		PAG.
	INTRODUCCION.	5
CAPITULO I.	Análisis del problema de la Vivienda desde una perspectiva socio-económica.	
	I.1 La Naturaleza socio-económica del problema de la vivienda.	9
	A) Consideraciones Generales.	9
	B) Consideraciones relativas a México.	11
	I.2 Déficit actual y proyecciones de vivienda en México.	16
	I.3 Principales factores e instrumentos que inciden en la solución del problema de la vivienda.	24
CAPITULO II.	El marco Constitucional y Reglamentario de la Vivienda en México	
	II.1 Artículo 123 Constitucional	32
	II.2 Normas reglamentarias de la Constitución en materia de vivienda.	41
	A) Ley Federal del Trabajo	41
	B) Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	44
	II.3 INFONAVIT, FOVISSSTE Y FOVIMI.	46
	II.4 Acciones paralelas dentro del marco del Artículo 123 Constitucional.	63
	A) Instituto Mexicano del Seguro Social.	63

II.5	Limitantes de éstos instrumentos jurídicos y de estas instituciones en función de la dimensión del déficit total de vivienda en el país.	68
CAPITULO III.		
	Acciones complementarias del Estado y de los particulares en materia de vivienda.	
III.1	Instituciones del Sector Público Federal.	71
A)	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.	71
B)	Dirección General de Habitación Popular - D. D. F.	73
C)	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., (Fondo de Habitaciones Populares)	75
D)	Programa financiero de vivienda (Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, FOVI; Fondo de Garantía y apoyo a los créditos para la Vivienda, FOGA).	77
III.2	Papel desempeñado por la Banca Privada.	80
III.3	Papel desempeñado por los particulares en programas de autoconstrucción en la disminución del déficit de vivienda.	82
CAPITULO IV.		
	El problema de la vivienda dentro del marco jurídico de los asentamientos humanos.	
IV.1	Reformas y adiciones a los artículos 27, - 73 y 115 de la Constitución General de la República.	85
IV.2	Ley General de Asentamientos Humanos.	89
IV.3	Ley de Desarrollo Urbano de los Estados.	93

IV.4	La vivienda dentro del contexto de los Planes de Desarrollo Urbano.	98
A)	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	98
B)	Planes Estatales de Desarrollo Urbano	100
C)	Planes Municipales y Planes Directores de Desarrollo Urbano de Centros de Población.	102
IV.5	Factores que limitan y condicionan la solución del problema de la vivienda, dentro del marco global de la política de Asentamientos Humanos.	105

CAPITULO V.

	La Vivienda como Proceso Integral y su Marco Normativo.	
V.1	La Vivienda como proceso.	113
V.2	La Vivienda como factor de desarrollo económico.	114
V.3	La Vivienda como factor de desarrollo social.	114
V.4	La Vivienda como factor de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.	115
V.5	Objetivos de la vivienda como proceso.	115
V.6	Lineamientos para la acción de vivienda como proceso.	116
V.7	Marco Normativo del proceso de vivienda.	119
	APENDICES	123
	CONCLUSIONES	134
	BIBLIOGRAFIA	137
	INDICE	