

2ej
597



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA VIVIENDA COMO PROBLEMA
URBANO
DE LA CIUDAD DE MEXICO**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

JOSE FRANCISCO PEREZ RODRIGUEZ

OCTUBRE, 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Página

Introducción	1
CAPITULO I "EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO"	
1. En los Centros Urbanos	1
2. En los Centros No-Urbanos	39
3. De determinadas clases sociales	50
4. De cualquier persona.	62
CAPITULO II "EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MEXICO"	
1. Importancia del problema	66
2. Alcances	75
3. Características Generales	85
4. Características Particulares	96
5. Información Estadística.	109
CAPITULO III "BASES JURIDICAS CONSTITUCIONALES"	
1. El artículo 123 Constitucional y la Vivienda Obrera	148
2. El artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución	
a) Iniciativa, exposición de motivos y debates.	156
CAPITULO IV "BASES LEGALES"	
1. Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda	163
2. Breve estudio de algunas leyes y reglamentos del Distrito Federal en materia de Vivienda:	
a) Ley General de Asentamientos Humanos	166
b) Ley de Desarrollo Urbano del D.F.	175
c) Reglamentos de Construcción y Zonificación del D.F.	187
d) Ley del Seguro Social, Ley Federal del Trabajo, Ley del ISSSTE y Ley del ISSFAM	204
e) Ley del INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.	224

I N T R ° D U C C I ° N

Desde sus primeros tiempos la ciudad, como lugar de residencia y como forma de vida, ha sido objeto de hostilidad y de crítica.

Jean Jacques Rousseau, v.gr., describía a las ciudades como -- "el abismo de la raza humana", pero no es para menos si se considera que en nuestro país son muy pocas las ciudades grandes y que en ellas se concentra una gran parte de nuestra población, acarreando innumerables problemas que se tornan catastróficos para todos los que en las mismas habitamos.

Dentro de todos esos 'problèmes de cité', surge uno que por -- sus características acumulativas y de espacio supera en mucho a los demás: el problema Urbano-habitacional.

Hablar de la problemática habitacional en México, es hablar de un tópico extenso cuya solución es poco probable a corto y mediano plazo, no sólo por la ausencia de leyes, reglamentos y programas eficaces y/o -- eficientes y de apoyos estatales reales que pretendan firiquitarlo, sino porque precisamente su déficit acumulado a lo largo de muchos años, ha al canzado cifras extraordinarias que hacen impensable su solución.

Hablar en cambio del problema urbano habitacional de la ciudad de México es un tópico distinto en donde, grosso modo, es imperativo su-- primir los permisos y licencias de las grandes construcciones para fábricas u oficinas, para que en base a ello el control del poco espacio que queda sea utilizada adecuada y congruentemente en beneficio del capitalino, donde además se provea de la infraestructura y el equipamiento necesarios para una verdadera convivencia social en las zonas más necesitadas de esta tan acabada ciudad capital.

CAPITULO I
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN
MEXICO

1. En los Centros Urbanos.— 2. En los Centros No-Urbanos
3. De determinadas clases sociales.— 4. De cualquier persona.

1. EN LOS CENTROS URBANOS

Uno de los satisfactores básicos de la familia tanto de las ciudades como en las áreas interurbanas y aún en la rurales es, sin lugar a dudas, la habitación.

En los distintos períodos de la historia, la población mundial y las ciudades habfan crecido ciertamente con prontitud, pero nunca al ritmo y en las proporciones de las tres últimas décadas.

Aunado a este problema demográfico el desenvolvimiento socioeconómico mundial ha traído, entre otras consecuencias, el rápido crecimiento de las zonas urbanas, la *urbanización*, dando cabida con esto, a la concentración de la población en las grandes metrópolis del mundo.

La mayoría de los países que conforman el orbe tienen asentada gran parte de su población en los centros urbanos; fenómeno sin precedentes que cada día surge con más fuerza y que ha llevado a los gobiernos respectivos a realizar — y aplicar una serie de políticas y leyes que han tratado de regular y redefi — nir la participación de cada uno de los elementos que convergen en los acontecimientos cotidianos de la vida de la ciudad.

Con ello, podemos afirmar que estos fenómenos sociales no son ajenos a — nuestro país y a *contrario sensu* nacen o surgen con una gravedad y complejidad

sinos, burócratas y barrenderos etcétera. Lo que se intenta es lograr, por lo menos, la dignidad plena y el mejoramiento de la calidad de vida y del medioambiente en el que el mexicano se desenvuelve.

Un somero análisis del Desarrollo Urbano de México, nos dará la pauta a seguir en la comprensión de la problemática urbano habitacional, veamos:

Si entendemos el desarrollo urbano como los distintos pasos que con armonía y buena administración, se dan para adecuar, ordenar y regular los aspectos económicos, físicos y sociales en el medio urbano o de ciudad y su relación con otros medios para solventar las necesidades de su población, entonces podemos decir que en México el Desarrollo Urbano ha sido desordenado en la medida en que no se han resuelto los problemas y las necesidades de la misma; en efecto, el Desarrollo Urbano como manifestación espacial del desarrollo económico alcanzado por la sociedad- está dado no sólo por el crecimiento demográfico comotal, sino de manera predominante a través de la producción de bienes y servicios necesarios para la población y su ordenamiento y mejor distribución en el territorio.

El crecimiento de la población y de las ciudades urbanas de manera desordenada nos ha llevado al completo descuido del campo y a un deterioro constante de los centros urbanos.

Si se considera *Población Urbana* aquella que cuenta con 15,000 y más habitantes, en concordancia con los teóricos, y *a contrario sensu* de la definición censal (que es de 2,500 habitantes)², se tiene que ésta se ha elevado aún más aceleradamente que la total del país, de 1.4 a 3.9 millones de individuos en el período 1900-1940, cerca de cuatro veces fué su incremento en 30 años en el período 1930-1960 al pasar de casi 2.9 millones a 12.7 millones respectivamente; para 1970 contabamos con 22 millones, que aumentaron inevitablemente

(1) Cfr. Landa Horacio.-"Terminología de Urbanismos".- CIDIV.- INDECO.- México 1976.- Pág.20

(2) Cfr. Unikel, L., et al.-"El Desarrollo Urbano..."- op.cit. pp.337 a 355 inclusive, donde se da una justificación de este criterio.

como consecuencia el nacimiento de 55 localidades de 15,000 y más habitantes en este año, mismas que para 1950 suman 84, que a su vez aumentan a 123 en 1960 y a 178 en 1970 y que finalmente llegan a 300 en 1980⁹. De ellas, existían sólo 6 - ciudades mayores de 100 mil habitantes en 1940, 11 en 1950, 17 en 1960, 35 en 1970, "más de 40 en 1975"¹⁰ y alcanza la cifra de 71 en 1980.¹¹

Para el año de 1983 los centros urbanos de 15 mil y más habitantes sumaron 315, los de 100 mil hasta 999,999 habitantes fueron 52 y solamente 5 ciudades han rebasado el millón y más de habitantes, mientras que para ese año - contábamos ya con 125,000 localidades que retenían al 44 % de la población total del país¹² (población rural).

Ahora bien, sin pretender hacer un análisis minucioso, podemos decir que la problemática de los asentamientos humanos, entendiendo por tales a cualquier grupo humano -rural o urbano- que se localice en cualquier parte de nuestro territorio y que suponga sus elementos propios de convivencia, se ve incrementada por el desequilibrio regional, la creciente migración aún no controlada - de gentes de las poblaciones no-urbanas a la ciudad, así como el ritmo ascendente de la tasa demográfica del país.

A su vez todos estos factores conforman los acontecimientos fundamentales que han mermado el desarrollo equilibrado de nuestro país en la medida en que han ocasionado en muchas localidades de la república innumerables controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones ilegales; contaminación ambiental; deterioro ecológico; especulación con la tierra; insuficiencia de los servicios públicos; viviendas insalubres y sin las condiciones mínimas de habitabilidad, así como su carencia y en general problemas de tipo económico, político y social.

(*) Se considera que son de tamaño pequeño las localidades donde habitan de 15 mil a 49,999 personas, de tamaño medio las ciudades de 50 mil a 99,999 habitantes y grandes las de 100 mil en adelante.

(**) Cfr. Unikel, L.- "El Proceso de ..."- op.cit.- pág.131

(***) Los datos de 1980 corresponden al X Censo General de Población, op.cit. en tanto que los de años anteriores corresponden al cuadro I-5 Loc.cit. supra nota 5.

(1) Cfr. X Censo, 1980 op.cit.

se encuentra que algunos de ellos tienen una población ciertamente más numerosa que la del nuestro, pero que debido a diversas causas el incremento de la población en aquellos países es lento, en tanto que en el nuestro es rápido. Asimismo conviene anotar que, mientras en el mundo se encuentran países con población estancada, es decir que no aumenta, en México crece desde hace ya muchos años - en elevado porcentaje, y que considerada esa población por la edad de sus habitantes se halla que el mayor número está representado por adultos y ancianos, y el menor, por jóvenes y niños, mientras que en México sucede precisamente lo contrario: hay más niños y jóvenes que adultos y ancianos, por lo que nuestro país es considerado demográficamente nuevo¹³.

Estas 'anomalías' significan un elevado número de menores, muy por encima de la población económicamente activa que de por sí presume un bajo volumen relativo, jóvenes que traen tras de sí una serie de exigencias y que dan como resultado la constante inversión estatal para poder hacer frente a las necesidades económicas y sociales noveles así como para ampliar el desarrollo urbano en todos sus sentidos (servicios educativos, alimentación, salud, capacitación para el trabajo, vivienda etc.). Pero en cada uno de estos sectores existe gran déficit, por lo que imaginemos de no preverse este problema con instrumentos adecuados, cómo será la acumulación en el futuro.

Este síndrome no es un mal local; cálculos realizados por Naciones Unidas para 1980 arrojan una población mundial total de "4,551 millones de habitantes con arreglo a la variante alta, en 4,330 millones con arreglo a la variante media y en 4,147 millones con arreglo a la baja. para el año 2000 los tres totales son de 6,994; 6,130 y 5,449 millones respectivamente"¹⁴.

(13) Para el año de 1930 la población menor de 15 años era de 39.21% del total, la cifra para la población de 15 a 64 años en esa fecha era de 57.82%. En 1960 las cifras son 45.58% y 51.15% respectivamente y en 1970 son del 46.37% y 50.27%. Datos estimados para 1980 y para el año 2000 prevén los siguientes números para 1980 un 45.70% para el grupo de 0 a 14 años, 50.95% para el de 15 a 64 años y 3.35% para el de 65 y más años; para finales de siglo se espera que el grupo de 0 a 14 años descienda a 41.74% del total de la población, véase Benítez. Z. MgI.-"La Expansión Demográfica de México, 1895-1970" C. E. E. D., Dinámica de la Población en México.-El C. de M.- México.- 1970.- pp.196 a 198 inclusive.

(14) O.N.U.- "Crecimiento de la Población Urbana y Rural del mundo, 1920-2000".-

lapso, en las tres últimas, se ve un aumento del 100% al 200%. Ahora bien, en los núcleos rurales, es algo así como el 84.3% del Territorio Nacional, recide el 52% de la población, y en los núcleos urbanos y suburbanos (15.7% de la superficie del país, disponen del 48% de la población restante"¹⁶.

Estudios serios presentan para 1970 un total de 95,906 localidades distribuidas en 178 localidades urbanas y 95,728 no-urbanas (en que habitaban el 44.9% y el 55.1 % de la población respectivamente) y dentro de las no-urbanas correspondían 95,260 localidades al área rural y sólo 468 al área mixta, en donde habitaban el 47% y el 8.5 % respectivamente de la población total del país¹⁹.

En lo que respecta a 1980 se ubican 125,000 localidades, de las cuales el 87.8 % tenían una población menor de 500 habitantes, el 10.6% mayor de 500 y menor de 2 500, el 1.3 % mayores de 2,500 y menor de 10,000 y sólo el 0.1% de las mencionadas tenían más de 10,000 habitantes. Quiere decir esto que el 44 % de la población vivía en áreas rurales y formaba 99.7% de las localidades existentes mientras 66 % vivía en lugares mayores de 15,000 habitantes representando el 0.2 % del total de localidades²⁰.

Desgraciadamente para todos, las aglomeraciones que se sufren en las Megápolis traen cambios no solo cuantitativos, sino también cualitativos; así la población que antes era en su mayoría rural, ahora debiene rápidamente en urbana, acarreado con esto un sin fin de nefastas consecuencias.

Como resultado de este serio problema demográfico, que influye categóricamente en el problema habitacional (como carencia de un techo para vivir) y el urbano-habitacional (como problema de aglomeración en lugares sin espacio), se han convocado reuniones internacionales que han dado origen a Confe

mayor proporción la mixta.

(16) Calderón, E., Martínez V., et. al.- "Cinco Regiones de México. Un análisis comparativo" (1 y 2), en boletín informativo de la D.G.P.E., - SEP, Sep-Oct.1975 y Bero 1976(Cursivas nuestras).

(19) Supra nota 8 .

(20) X Censo General de Población, op.cit. (estudios preliminares).

que la desbandada de gentes de campo a las ciudades es uno de los problemas - que rompen por la mitad a toda la estructura económica-política y social formulada, formada y conformada por el Estado Mexicano.

Creemos que el meollo de este problema estriba fundamentalmente en la - cuestión o problema agrario mexicano, del cual nuestro país cuenta con una - larguísima historia y que no encuentra su fin a pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha.

Por su parte el Dr. Lucio Mendieta y Núñez piensa que este asunto del - agro mexicano " en la actualidad es de falta de producción que se debe al fracaso de la Reforma Agraria y ese fracaso no se remedia promoviendo la unificación de minifundios, ejidos y pequeñas propiedades porque la productividad agrícola está en función de la tenencia de la tierra, quíeráse o no"²².

La solución a este problema la dá el autor a través del respeto al Art.- 27 Constitucional en cuanto que autoriza la creación de nuevos centros de población* y propone lo que denomina " Complejos de Nuevos Centros de Población" que llegarían a ser verdaderos polos de desarrollo agrícola y cuya exposición y explicación están perfectamente detalladas en su obra de Derecho Agrario.

Cabe señalar que durante el estudio que nos compete, encontramos que la migración campesina a las ciudades es mayor en el sector de la agricultura mo

(22) Mendieta y Núñez, Lucio.- " El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria " .- Edit. Porrúa.- México.- 1983.- pág. 581

* Entendemos por Centro de Población a la concentración Urbana, Suburbana o rural, sea ciudad, poblado, villa, congregación, pueblo, delegación, comisaría o entidad similar con 2,500 habitantes o más, de acuerdo con Ruiz Massieu, Mario .- "Boletín Mexicano de Derecho Comparado".- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Año XIV N° 42 Sep-Dic. 1981, pág. - 1140; no concordamos, para efectos de este trabajo, con la definición netamente urbana que da la Ley General de Asentamientos Humanos.

De cualquier manera, surge la concentración de masas enormes de gentes del campo en busca de mayores y mejores oportunidades de trabajo y de servicios.

Los motivos de esas corrientes rurales hacia las ciudades se encuentran bien localizados. Ahora bien, sin pretender hacer un estudio exhaustivo en torno al particular, y como un auxilio para la comprensión del problema urbano-habitacional que padecemos, a continuación analizaremos tales motivaciones:

Por razones de Educación.— la cultura, que los habitantes del interior de la República pretenden adquirir por medio de la educación escolar como medios de solución de su miseria, es uno de los factores de aglomeraciones en las ciudades con Centros Educativos de nivel superior o de mayor jerarquía académica.

Nadie es ajeno a saber que en muchas regiones del país —inclusive en zonas casi inhóspitas— existen, con todas sus carencias, educación primaria y en mayor proporción escuelas secundarias o el sistema de telesecundaria como modalidad de ésta, pero tampoco ignoremos que los centros superiores de cultura se encuentran localizados en pocas ciudades, verbi gratia: la Universidad de Guadalajara en Guadalajara y la Universidad Autónoma de Guadalajara en Zapopan ambas en el Estado de Jalisco; el Tecnológico de Monterrey en Nuevo León; la Universidad Autónoma de Querétaro en Querétaro; la Universidad Veracruzana en Veracruz; la Universidad de las Américas en Puebla; la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Pedagógica Nacional, Escuela Nacional de Maestros, el Colegio =

- Para la comprensión del sistema de telesecundaria recomendamos la lectura del libro de Crosby, et alius.—"Televisión y enseñanza media en México: el caso de la telesecundaria".—G.E.F.E.— México.—1983.— 206 pp. En este documento se reúnen cuatro ensayos que integran un análisis de la evolución del Sistema Nacional de Telesecundaria, tanto en su organización como en su funcionamiento.

rollo nacional y, por otra parte, la de llegar a todos en forma democrática e igualitaria no se han llevado a cabo, a pesar de tener más de 60 años el impulso dado por el gobierno mexicano a la educación.

El peso enorme que reviste el dar educación a más de 70 millones de mexicanos no es tarea fácil, más aún si las políticas y los sistemas no son los adecuados.

Sólo para dar noticia de algunos datos, vemos lo que menciona --
Olac Fuentes Moliner acerca de la educación:

En el año de 1940 la educación primaria se ve duplicada con referencia a la de 1910 beneficiando únicamente al sector medio de las ciudades; - en el medio rural su aumento no llega a ser considerable y la insuficiencia fue palpable. Para ese año la U.N.A.M. cuenta con 4 mil estudiantes de licenciatura y un mil de preparatoria más que en 1924. Y se cuenta con siete Universidades en el interior de la República.

En 1952 hay casi 3.5 millones de estudiantes; en 1958 eran 4.5 millones; en 1960 son casi 5 millones de alumnos de primaria, siendo la educación secundaria el servicio educativo común para los habitantes de las -- urbes. México cuenta, para entonces, con 22 Universidades de los Estados, - creándose los Institutos Tecnológicos Regionales y como consecuencia hay - 80 mil estudiantes de licenciatura.

En 1964 son 7.4 millones de estudiantes, siendo 6.5 los de educación primaria y 775 mil de educación media.

En 1970 eran ya 11.5 millones de estudiantes con casi 9 millones - en educación primaria, 1.4 millones en secundaria y 270 mil en superior.

Para el año de 1977 son 12 millones de niños en primaria, 2.85 millones en secundaria y 525 mil en superior.

Para 1979 la educación como actividad genérica capta a 17.5 millo-

Estas cifras nos muestran cómo han crecido en número, la enorme masa de estudiantes, no obstante esto, la educación cubre prioritariamente al medio urbano y en menor grado al rural y aún menos a los grupos indígenas, o como se les ha venido llamando "marginados", cuyos problemas mayores son los de alimentación y vivienda.

Se aumenta el número de la población estudiantil, pero nada más. Esto trae consigo además de un incremento de la población, una gran masificación de la educación, acarreado presiones sobre el servicio educativo a nivel superior y produciendo con esto un rendimiento decreciente en todos sentidos conjuntamente con variados problemas en la funcionalidad de la ciudad.

La pobreza cultural -propia de los países subdesarrollados- que han generado las administraciones de los sexenios anteriores en cuanto que no han sabido aplicar una política educacional genérica y congruente con la realidad nacional y principalmente con la de provincia, comienza a hacer verdaderos estragos no sólo porque emigre un sinnúmero de campesinos a la ciudad, sino porque el pauperismo cultural en que nos encontramos en los últimos años, viene siendo "el pan nuestro de cada día".

Aspecto que poco a poco va resintiendo el país completo, en virtud de que no existen, por ejemplo, investigadores que de una manera objetiva realicen estudios de "x" o "z" problema específico y su posible solución, debido principalmente a que se busca la obtención de un documento - que les permita obtener ingresos 'elevados' y subir su nivel de vida.

Causado directa o indirectamente por el compadrazgo, los corruptos aparatos burocráticos o por "cuestiones de política nacional", se permite el accoso a docentes con una real ausencia de conocimiento y pedagogía en la enseñanza y junto al gran número de alumnos que asisten a las aulas univer

al influjo del desarrollo fabril (véase gráfica nºII), en tanto que otras localidades han alcanzado la categoría de ciudades, pero con grandes deficiencias y sin ser el número satisfactorio de ellas.

La actual distribución territorial de las inversiones públicas nos muestra una marcada concentración en el área central del altiplano²⁶, siendo la Ciudad de México la que se lleva la parte leonina de las inversiones federales totales (81.1%) y de las inversiones públicas en vivienda (75 %) - actuales²⁷.

Resulta, desde nuestro punto de vista, todo un círculo vicioso: al haber una gran concentración de población, los requerimientos de servicios, equipamiento y en general de inversión pública se hacen necesarios, por lo que al haber regiones con poca o casi nula inversión estatal, es lógica la migración a los centros donde ésta es mucho mayor y mejor, por lo que al hacerse numerosos dichos centros urbanos la exigencia es mayor y la inversión pública llega a ser una necesidad imperiosa.

Pero ¿qué es lo que en realidad sucede?, si bien es cierto que la industria nacional se concentra en pocas ciudades, no menos cierto es que esa industria y en general las actividades productivas no pueden satisfacer la demanda de trabajo del inmigrante del interior de la República. Se muestra así la incapacidad de ofrecer trabajo a millones de manos desocupadas.

(26) En 1979 "la mayor parte de los habitantes del país (el 71% de la población se localiza(ba) en el altiplano, arriba de la cota 55 en donde están situados el 20% de los recursos acuíferos, energéticos y turísticos, mientras que bajo de esa cota está(ba) situados el 29% de la población y el 80% de los recursos mencionados... también en el altiplano pero solamente entre los paralelos 18 y 22 y las dos franjas costeras, es decir, entre Aguascalientes; Puebla, Jalisco y Veracruz se concentra el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales", situación ésta que no se ha modificado de manera sustancial, véase: "Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Chihuahua" (exposición y análisis).-Ed. del Centro SAHOP-CHIHUAHUA.-Chihuahua, México.-1979.- pág. 10

(27) Cfr. Información radiofónica, S.H.C.P., abril de 1984.

Guadalajara y Monterrey fueron el 35.9% y el 24.5% respectivamente.

Actualmente esos porcentajes no han disminuido, por tanto esas su-
puestas oportunidades de avance económico que buscan los hombres del cam-
po en las ciudades, en realidad son ficticias (véase Gráfica N°II2).

Podrían ser reales para aquellas personas que cuentan con un traba-
jo estable y bien remunerado, con poca familia a la cual sostener y un ho-
gar en donde vivir, pero para las demás gentes que habitamos los centros
urbanos la situación es más crítica, peor para los campesinos o mejor dicho
excampesinos que esperan encontrar fuentes de trabajo que solventen su si-
tuación económica -determinante para su subsistencia- y que aún encontrarán
las no les permite el acceso a los bienes y en concreto a la vivienda dig-
na y lo único que encuentran es más pobreza y marginación³⁰.

Esos conglomerados campesinos pasan a formar parte de las filas de
asalariados, albañiles, domésticos, barrereros etcétera, y las más de las
veces ni siquiera eso, pero peor resulta el hecho de que esas personas que
no cuentan con nada procuran traer a toda su prole cuando apenas reciben -
los primeros "centavitos" y se establecen en una pocilga en la periferia -
de los centros urbanos, único lugar donde se le puede admitir.

Un ejemplo de esto es que "a partir del año de 1930 el Estado de Mé-
xico, presentó un crecimiento demográfico acorde y en proporción al del -
resto del país, pero para 1970 aparecen registrados nuevos y numerosos -
asentamientos humanos en los alrededores del D.F. (pero dentro del Estado
de México) y que en su mayoría fueron y son originados por pobladores de
otras regiones del país que arribaron en busca de mejores oportunidades -
económicas a zonas sin infraestructura ni equipamiento básico, donde toda
vía no se formalizaba una oferta de terrenos aptos para este fin"³¹.

(30) Para un mejor análisis sobre el particular véase, Padilla Aragón, Enri-
que.-"México, Desarrollo con pobreza", -3a. Edición S.XXI.-México.-1974

(31) Programa Estatal de Vivienda del Estado de México.-dic. de 1979 s/p.
en el punto 1.1.3."Dinámica de poblamiento y desarrollo urbano"(cur-
sivas nuestras).

No obstante que contamos con verdaderas fuentes de justicia social, no llegan "democráticamente" a todos los habitantes del país.

Es por ello que este punto ha sido tomado como una causa fundamental en el flujo migratorio de provincianos hacia las urbes nacionales.

Ten sólo para ubicar este criterio, cítese que sólo en el Distrito - Federal se encuentran localizados los máximos tribunales de justicia de - la Nación quienes han tratado, durante su larga historia, de llevar cada - una de sus resoluciones conforme a derecho y con honestidad, pero sobre to - do con conocimiento del asunto particular tratado; aspecto éste que no en - cuentra en las supuestas 'instituciones de justicia' de algunas regiones - del país, en donde no existen estudiosos del Derecho y se hace así patente la injusticia de los "jurisconsultos" que muchas de las veces apenas si sa ben leer y escribir.

Los habitantes de esos lugares, entonces, se ven afectados por las - resoluciones sin justificación jurídica y, dentro de esos grupos afectados, muchos vienen a subsanar sus asuntos en la Ciudad de México o en los cen - tros urbanos en los cuales de una u otra manera se les respaldará por - lo menos escuchándoles en juicio.

El problema es que esta situación da como resultado que muchos pro - vincianos vayan a buscar "justicia" y siendo los procedimientos judicia - les tan tardados, la consecuencia inmediata es que esas personas se quedan todo el tiempo que duren en ellos, convirtiéndose en los eternos "habitan - tes de paso".

No pretendemos criticar la opción que toma la gente de la provincia, pues como mexicano tiene los derechos de libre tránsito que otorga la con - stitución, sino de crear conciencia en los profesionistas y la gente que -- tiene acceso a los libros para que en la medida de lo posible trate de dis - tribuirse a lo largo del territorio nacional, para que a su vez ellos sí -

Guadalajara, Monterrey, Puebla y las diferentes capitales de las entidades federativas al contar sólo con hospitales y clínicas que cumplen con auxiliar en algo la salud de sus habitantes.

Por lo visto aquellos intentos de descentralización administrativa -- del gobierno 'Echeverría' nunca encontraron su realización, y en cambio se ha asentado más la centralización de instituciones y servicios con las con secuencias señaladas.

El caso es que la Ciudad de México y su área metropolitana (el D.F. y una parte del Estado de México), junto a los núcleos urbanos centrales como las zonas metropolitanas de Puebla, Guadalajara, Torreón, Monterrey, Chihuahua, Ciudad Juárez, etc., concentran a su población y sus actividades económicas y sociales unitariamente, lo que trae la absorción de las localidades que los circunvecindan.

La documentación de la S.S.A. y los censos de 1970 y 1980 arrojan datos que muestran además de la carencia, la mala administración que, de los servi cios de salud y seguridad sociales, ha producido el "cáncer" de planificacio nes imperfectas o "a medias" y sin resultados efectivos inmediatos por parte de los aparatos gubernativos de nuestro Estado Mexicano.

Si analizamos la extensión de los servicios de salud del año de 1976 -- podemos concluir que de los entonces 62 millones de habitantes con los que contaba el país, el 35 % eran beneficiados con los servicios médicos o de sa lud de alguna de las instituciones de seguridad social, esto traducido en nú meros significa algo así como 22 millones de gentes, de las cuales sólo un 20 % era población económicamente activa. Pero lo asombroso de esto fue que más o menos 40 millones de personas, es decir, las dos terceras partes de la población, tenían la "esperanza" de ser atendidos --por lo menos en teoría-- por la S.S.A., pero --y he aquí lo asombroso-- su capacidad receptiva para ese año, cubría a lo sumo 18 millones de individuos, por lo que el déficit era aproximadamente de 23 millones de mexicanos sin servicio permanente de salud³² .

[32] Véase para un análisis más profundo, Leguna, J.--"Organización de la Salud y Seguridad Social como factores para el desarrollo social".--viene en la Reunión Nal. sobre el sect. des. y org. soc. IEPES.--México.--Jun.1976.

bra los servicios con otras tantas. Esto se traduce en más de 90 mil localidades rurales sin servicio público de salud.

En síntesis, los avances de la seguridad social y salud pública han sido lentos y se han concentrado, desde el inicio de aquéllos, esencialmente en los centros urbanos. Consideramos que la mayor parte de la población campesina y aproximadamente las dos terceras partes de la población nacional padece una "inseguridad social" y una deplorable falta de servicios sanitarios, pues como casi todo en México, la política seguida por los gobiernos nacionales se concreta a la no muy clara aspiración de que toda la población goce de salud y seguridad sociales.

Se necesitaría, para lograrlo, honestidad y responsabilidad canalizadas en instrumentos jurídico-normativos o definitorios de estrategias reales.

Tanto este problema como los anteriores, ya descritos, hacen que el flujo de inmigrantes campesinos sea cada vez mayor y más frecuente rumbo a las ciudades, que al mismo tiempo repercute en el problema urbano-habitacional (véase mapa N° I-B).

Quiérase o no, es de vital urgencia que se eliminen las enormes diferencias de clase que existen en el acceso a los servicios sanitario-asistenciales. El proporcionar atención gratuita o a bajo costo a toda la población implica serios esfuerzos y sobre todo responsabilidad.

No justificamos, para entendemos las necesidades de nuestro pueblo. No bastan, para extirpar estos males, las políticas altruistas del gobierno, son necesarios ya no 'programas democráticos', sino modificaciones radicales en los servicios mencionados, así como mejorar la calidad de vida y ofrecer protección universal contra riesgos sociales y económicos (en alguna conferencia sobre Derecho del Trabajo y la Seguridad Social se escuchaba el 'seguro contra desempleo').

trabajo y el surgimiento de nuevos y variados oficios y así se les puede llamar a los "traquefuego", limpiabotas o vendedores ambulantes. El tamaño y la heterogeneidad impiden la familiaridad excesiva, característica de las pequeñas comunidades. La vida social-individual se organiza mediante relaciones sociales formales e impersonales que rechazan la intimidad y en este contexto el individuo se mueve y realiza la mayor parte de sus rutinas cotidianas.

- B) El gobierno de la Entidad "receptora" de estos conglomerados, no puede satisfacer las necesidades acumuladas de los "agentes externos" y aunado esto a que no existe la libertad fiscal en el cobro y libre disposición de los impuestos para solventar esta situación, los Estados 'Libres y Soberanos' se ven imposibilitados para resolver un problema que se complica y queda sin solución.
- C) Al acumularse mayor número de individuos en los centros urbanos, hay mayor demanda de mano de obra que, por lo mismo, se abarata y como consecuencia de esto, los salarios bajan y los artículos de primera necesidad se encarecen; todo esto, complicado por lo numeroso de las familias mexicanas, hace que los ingresos del paterfamilias resulten insuficientes para sostener su hogar.
- D) Como ya hemos visto, existen por lo mismo, grandes déficits en equipamiento para la cultura y educación, para los servicios sanitario-asistenciales y para los servicios públicos en general.

• Grosso modo podemos decir que para 1970 el 39 % de la población no contaba con agua potable, mientras que para 1976 el 35 % de la población urbana y el 84 % de la rural no tenía este líquido vital. El sistema de alcantarillado para 1970 beneficiaba a 11 millones de personas en los centros de población, pero 10.5 millones no tenían el servicio. En el área rural y localidades menores de 2500 habitantes, la situación era aún más grave, ya que sólo 50 mil personas contaban con este servicio y más de 19.5 millones carecía de él. 56% no tenía drenaje y 41% de la población total quedaba sin electricidad, al tiempo que el 41% vivía en casas con pisos de tierra; el 40% y 29% de las viviendas tenía uno y dos cuartos respectivamente, habitadas por casi el 70% de la población total, con un molesto e insalubre hacinamiento de 6 habitantes por vivienda. En cambio para 1980 había aproximadamente 12.2 millones de viviendas de las cuales el 28.8 % carecía de agua potable, también el 28.6% no tenía drenaje y el 25.4 % no contaba con el suministro de energía eléctrica, véase IX Censo... op.cit. y Datos preliminares del X Censo... op. cit. y cuadro N° 3. de esta obra.

de Arrendamiento. Esto a su vez propicia que las familias de escasos recursos económicos vivan en habitaciones reducidas que no reúnen las condiciones más elementales de salubridad e higiene, con carencia de ventilación, de iluminación adecuada y a menudo carentes de agua potable y servicios sanitarios.

H) Una más de las consecuencias es el déficit acumulado de viviendas.

La peculiaridad del tópico tratado en este trabajo es que se le ha enfocado tradicionalmente como un problema de carencia, de "desajuste de mercado" —como dirían los economistas—, por una demanda ascendente y una oferta deficiente; pero la característica fundamental del problema habitacional en nuestro país es que es acumulativo, pues a nuestro juicio, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización centralizada, la redistribución de la población (ya porque se emigra a otras ciudades o porque se crean nuevas familias) y la migración del campesino a los centros urbanos, así como el deterioro de la vivienda en servicio y los déficit de cantidad y calidad son circunstancias determinantes para ello, aunado a la mínima capacidad de pago que tiene el particular (por la mala distribución del ingreso y la situación de sub y desempleo masivo y de bajos salarios que se han generado en México) hacen que la mayoría de las familias no puedan solventar una vivienda "digna y decorosa" y muchas de ellas ni siquiera pueden costearse una habitación en las condiciones más favorables que se les ofrecen.

De hecho los déficit propiciados desde hace más de 40 años, ya por falta de producción de viviendas o por cuestiones político-económicas o como quiera que sea, han llegado a cifras alarmantes y en gran magnitud.

Jesús Puente Loyva señala un déficit nacional para 1969 de casi 4 millo-

* Jesús Silva Herzog F. lo situaba en 2.3 millones de viviendas urbanas para 1970, en 'El Problema de la vivienda en México.' Primer Seminario de Estudios de los Problemas de la Habitación en México.-1973... un grupo de expertos — que elaboró la propuesta de un Programa de Gobierno, 1976-1982, dentro del IEPES-PRI lo ubicó en 2.5 millones de viviendas para 1975.; Garza, Gustavo y Schteingart, Martha.—'La acción habitacional del Estado en México'.—El Colegio de México.—1978, consideran que en 1970 había un déficit absoluto (familias sin vivienda) de 843 mil; de 2.5 millones de viviendas por deterioro y de 1.7 millones por hacinamiento", viene de la nota 8 de Ruiz Bassieu, José Francisco.—"La Seguridad Social y la Vivienda".—en Anuario Jurídico VII-1980 IIJ.—México.—UNAM.—1980.—pág. 182.

- b) Como problema de aplicación de recursos.- en tanto que se revisan los -- criterios, normas, instrumentación y en sí las políticas seguidas --- por nuestros gobiernos frente a la problemática habitacional, que por cierto no han sido muy eficaces debido al criterio de 'renovar' los - estudios que durante seis años realiza un gobierno, por otros "mejores y más actuales", entorpeciendo con esto la continuidad de los programas para el desarrollo urbano.
- c) Como problema Normativo o Instrumental.- los particulares, los sectores privados y aún el propio Estado se ve "estorbado" por una serie de instrumentos jurídicos, administrativos, fiscales y financieros obsoletos que no se interrelacionan con la dinámica del problema habitacional actual. La normatividad que rige a la vivienda, la falta de coordinación entre - los diversos organismos encargados de ella y de estudios serios para una buena planificación hacen que aproximadamente dos terceras de la población se vea marginada no sólo del modelo que propugnan sino del acceso a la -- misma, conformándose con alternativas ilegales y sin apoyo para atraerse este preciado bien inmueble.
- d) Como problema de desajuste de mercado.- pues en términos económicos, la oferta de vivienda es menor que su demanda.
- e) Como problema de Ingresos familiares.- en cuanto que no todos posean lo necesario para procurarse una vivienda, no sólo para construirla sino para adquirir el terreno donde se edificará.
- f) Como problema derivado de su construcción.-ya que el aumento constante - de materiales para la construcción y la especulación de los mismos no ha sido detenida por ninguna norma jurídica, ni por ningún organismo del gobierno.
- g) Como problema articulador de diversos conflictos sociales y como problema Conceptual, ya que se sigue aceptando que la vivienda (en renta) sigue generando altercados entre los arrendatarios y los casatenientes y además ahora se ubica a la vivienda como un verdadero germen del desarrollo urbano.

De seguir concibiendo a la vivienda únicamente como objeto de bienestar social o familiar, o como "carencia de" y continuar atendiendo este problema de manera superficial -como se ha venido haciendo-, entonces la solución no pronta sería construir viviendas masivamente con grandes inversiones estatales y dadas en "ayuda" a los pobres, pero la verdad es que la vivienda viene a ser el resultado final de un proceso común Estado-pueblo que parte del correcto ordenamiento territorial y cubriendo aspectos trascendentales como los relativos a suelo urbano, a la infraestructura, al equipamiento, a la ecología y a todos los servicios urbanos.

De no prever y resolver estas fases previas a la construcción de cualquier "condominio", fraccionamiento, zona habitacional o casa particular (incluyendo por supuesto las obras públicas), el resultado sería lo que ya es y seguiría siendo: la acumulación de carencias y limitaciones de los servicios públicos básicos para hacer de las ciudades lugares habitables, verdaderas -urbes y no simples aglomerados 'infrahumanos'.

Entonces, es comprensiva que la vivienda sea uno de los factores que se conjugan con las demás circunstancias sociales, económicas y políticas -para el desarrollo del país, ya generando empleo y activando -como dicen los estudiosos de la materia- la planta industrial, ya propiciando la participación organizada y responsable de la población o reestructurando el territorio en las localidades del país, donde la vivienda ocupa los mayores espacios en los asentamientos humanos.

La vivienda debería ser un eje en torno al cual se estructurarán múltiples funciones, como en Canadá, Australia, Holanda o la URSS, pero al parecer esto no lo pueden concebir las mentes de los proyectistas y menos aún de los funcionarios que detentan el poder de decisión.

Como es fácil comprender, al suelo es el elemento esencial de cualquier estudio, político o simple razonamiento que se haga o deje de hacer. Sin este recurso básico, resultarían prácticamente inútiles o ineficaces cualesquiera -proyecto sobre equipamiento, infraestructura, vivienda, etcétera, que se pretenda realizar.

dibujaron en un mosaico entremezclado de zonas industriales conjugadas con comercios, parques recreativos y viviendas de todo tipo, como es el caso de las delegaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal sólo por citar un ejemplo.

Las ciudades mexicanas nunca contaron con proyectos obligatorios que efectivamente delimitaran unas zonas de otras. Un ejemplo claro de esto es que las quince ciudades más importantes del país (véase Gráfica N°II-1) --- cuentan con su Plan Estatal de Desarrollo Urbano, pero en ninguno de ellos se menciona que tal o cual parte de su territorio se destinará, v.gr., exclusivamente al comercio, a la vivienda o a la industria. Cabe señalar que de ellas únicamente cuatro o cinco ciudades disponen de planes actualizados, --- mientras que el restante cuenta con planes y proyectos atradísimos que nunca se aplicaron y por tanto al paso del tiempo devienen en obsoletos, o por el contrario ni siquiera tienen uno de ellos (o por lo menos no los localizamos; véase cuadro N° 5)³⁸. Por lo mismo pensamos que pronto se tendrá que "echar mano" de los instrumentos de planeación³⁹.

Por otra parte la orografía del suelo mexicano es muy accidentada (tres sierras madres, la cordillera volcánica transversal, muchos montes etc.) y --- por ende no dá para más. El gobierno mexicano en sus funciones administrati--- vas tiene, por tanto, que destinar fuertes gastos a la creación de nuevos cen--- tros de población, centros que necesitan de los servicios urbanísticos básicos para el desarrollo regional del país. De acuerdo a la extensión territorial --- de cada entidad y de sus respectivas divisiones (delegaciones en el D.F., mun---icipios en los estados) es necesaria más atención al poco espacio disponible y adecuado para el desarrollo urbano integral y su correcta distribución en la construcción desde viviendas "de interés social" hasta los fraccionamientos y predios particulares. En general se ha venido calculando para resolver los problemas de momento y no a futuro; de esta concepción errónea se debe extraer lo positivo para que la construcción de cualquier inmueble se zonifique ---

(38) Cfr. Planes Estatales de Desarrollo Urbano, SAHUP, México; para cada --- una de las 15 ciudades que se mencionan en la gráficaII-1.

(39) Un ejemplo claro es que ya contamos con una "Ley de Planeación" (Publi---cada en el D.O. de 5 de enero de 1983).

2. EN LOS CENTROS NO-URBANOS*

-¿A qué hacer- le pregunta Doxi- lo que ya está hecho?. ¿Vas a enseñar ahora a los pájaros a hacerse sus nidos o a los castores a construir nidos diferentes a los que saben hacer?. ¿Por qué modificar de este modo, la obra del Creador?.

-¡Quién sabe! -contesta Epergos-; volvamos de nuevo dentro de cien mil días y ya veremos si estos seres han olvidado mis instrucciones y han vuelto a vivir como vivían antes. Si ocurre así, me habré equivocado al meterme en sus asuntos y nada habré conseguido; pero si siguen mis consejos, si las cosas que vemos entonces son mejores que éstas, habré triunfado, pues estos seres habrán dejado de ser animales...

(Diálogo entre Doxi y Epergos, en los albores de la vida de humana: "La Histoire de l'habitation humaine", Viollet-la-Duc) viene en Moya Rubio, Victor José.-"La vivienda indígena de México y del Mundo".-UNAM.-México.-1987. pág. 13.

Como ya hemos visto, nuestro país se encuentra sujeto a un proceso - intenso de urbanización concentrada en las ciudades características del progreso económico nacional (Monterrey, Guadalajara, Puebla, la Ciudad de México) y un 'abandono' literal de las regiones rurales.

Al mismo tiempo analizamos y describimos la dinámica del crecimiento urbano que expresa no solamente el incremento demográfico, sino también la migración campo-ciudad derivada tanto de la atracción de los centros urbanos como de las condiciones que privan en el agro mexicano. Y finalmente concluimos con un breve análisis de las condiciones en que se presenta la habita --

* En este inciso del capítulo I, hemos preferido tomar la palabra "NO-URBANO" con la connotación de localidades menores de 15 mil habitantes y no la que - subclasifica a lo no-urbano (poblaciones con menos de 15 mil hab.) y a lo rural (localidades menores de 5 mil habitantes); ni tampoco la clasificación censal de urbano (localidades de 2500 hab.) y rural (localidades menores de 2500 hab.). Por tanto para nosotros lo no-urbano abarca la población campesina y hasta la indígena, cuyos grupos étnicos son muy numerosos. Véase, Unikal, Luis.-"El desarrollo..."-op.cit.-pág. 29 y apéndice metodológico.

Los pimas (grupos étnicos de Chihuahua y Sonora) sino aún en el Distrito Federal en las regiones sub-urbanas de Tacubaya y en el Estado de México*.

Podemos decir que para la población mexicana, pero en especial para la gente del campo, la vivienda es un símbolo de arraigo regional y de pertenencia a un suelo, por lo menos hasta ahora eso queda planamente demostrado. Necesario resulta entonces, que se le provea de una vivienda más adecuada, con el equipamiento y la infraestructura básica para que viva en las mejores condiciones posibles que le permitan brincar un rendimiento óptimo en sus labores cotidianas.

Pero además, la vivienda en los centros No-urbanos se inscribe, en el caso de México, con una larga tradición histórica, recibiendo la influencia propia de aquellas arquitecturas predominantes de la época prehispánica y de la vivienda española; la condicionan el clima, la tecnología, los sistemas constructivos y la disponibilidad de materiales que hacen que adopte diversos tipos, de acuerdo a esas variables .

Ahora bien, sus patrones de ubicación territorial han sido el resultado de la evolución del poblamiento, derivada de la dinámica histórica, social, económica, política y cultural de México.

A pesar de que se continúa despreciando al habitante del campo, no cabe la menor duda que gracias a él, el desarrollo urbano se ha incrementado. Las condiciones primitivas en que se ha mantenido a la cultura rural, junto a su creciente ignorancia, obviamente contribuyen a forjar más víctimas del capitalista sin escrúpulos, quien compra los productos del campo -desde alimentos hasta la materia prima- a precios irrisorios, al tiempo que utiliza -

* Podría pensarse que se 'exagera la nota', pero realmente existen familias que viven en condiciones infrahumanas, véase: Moya Rubio, V.J.-"la vivienda. .."op.cit.- fotografías 19 y 20 pág. 24 y fotografía 132 pág. 92.

teriales y lo único que tiene que hacer es usar su fuerza de trabajo, y siendo fácil la utilización y preparación de aquéllos, construye su vivienda que le da como resultado una mejor protección contra los cambios climatológicos y atmosféricos.

En cuanto a los costos de producción de la vivienda campesina, cabe señalar que no involucra gastos o transacciones monetarias difíciles de cubrir, es decir, al ser realizadas por sus habitantes trae un ahorro considerable - de mano de obra, de allí que se considere que el problema de la vivienda no-urbana tiene un fundamento distinto que la problemática de las ciudades y aún que el de la vivienda del asalariado agrícola, cosa que por otra parte, no significa que las condiciones en que se encuentra la vivienda del campesino se desligue de las necesidades urbanas.

Entonces el problema de la vivienda no-urbana, no corresponde a déficit de la misma, ni a carencia de suelo para construir, sino más bien -como ya - dijimos- a las condiciones de su habitabilidad (que son en verdad deplorables).

Ahora bien, en términos generales, nos atrevemos a afirmar que en el medio rural, los problemas que afronta la clase campesina son de escasez de fuentes de trabajo, limitado por el reducido número de actividades a las que puede dedicarse la población (entre las más comunes están la agricultura y la ganadería en pequeño), de donde obtienen ingresos reducidos que hacen vivir a los miembros de la familia rural en condiciones de pobreza, con un presupuesto raquítico, lo cual les impide satisfacer de manera normal sus necesidades más urgentes como la alimentación y la vivienda. A primera vista se podría pensar que en el campo mexicano no falta nunca el buen alimento diario, pero a pesar de que los alimentos de que se dispone en aquellas zonas son más sanos que los de las ciudades, resultan ser escasos y en muchas ocasiones -- fuera del alcance de sus habitantes.

Parecería que el hombre de campo con esa posibilidad de gasto, no -- puede satisfacer sus más elementales necesidades, empero, la realidad es que no sólo no las satisface sino que cuando logra adecuarse a ellas el nivel de las mismas es muy precario.

INDICE

Página

Introducción	1
CAPITULO I "EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO"	
1. En los Centros Urbanos	1
2. En los Centros No-Urbanos	39
3. De determinadas clases sociales	50
4. De cualquier persona.	62
CAPITULO II "EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MEXICO"	
1. Importancia del problema	66
2. Alcances	75
3. Características Generales	85
4. Características Particulares	96
5. Información Estadística.	109
CAPITULO III "BASES JURIDICAS CONSTITUCIONALES"	
1. El artículo 123 Constitucional y la Vivienda Obrera	148
2. El artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución	
a) Iniciativa, exposición de motivos y debates.	156
CAPITULO IV "BASES LEGALES"	
1. Naturaleza Jurídica del Derecho a la Vivienda	163
2. Breve estudio de algunas leyes y reglamentos del Distrito Federal en materia de Vivienda:	
a) Ley General de Asentamientos Humanos	166
b) Ley de Desarrollo Urbano del D.F.	175
c) Reglamentos de Construcción y Zonificación del D.F.	187
d) Ley del Seguro Social, Ley Federal del Trabajo, Ley del ISSSTE y Ley del ISSFAM	204
e) Ley del INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.	224

3. LEY FEDERAL DE VIVIENDA

a) Génesis de la Ley

239

b) Análisis, crítica y proposiciones a la Ley

245

CAPITULO V "CONCLUSIONES"

261

BIBLIOGRAFIA

269

I N T R ° D U C C I ° N

Desde sus primeros tiempos la ciudad, como lugar de residencia y como forma de vida, ha sido objeto de hostilidad y de crítica.

Jean Jacques Rousseau, v.gr., describía a las ciudades como -- "el abismo de la raza humana", pero no es para menos si se considera que en nuestro país son muy pocas las ciudades grandes y que en ellas se concentra una gran parte de nuestra población, acarreaando innumerables problemas que se tornan catastróficos para todos los que en las mismas habitamos.

Dentro de todos esos 'problèmes de cité', surge uno que por -- sus características acumulativas y de espacio supera en mucho a los demás: el problema Urbano-habitacional.

Hablar de la problemática habitacional en México, es hablar de un tópico extenso cuya solución es poco probable a corto y mediano plazo, no sólo por la ausencia de leyes, reglamentos y programas eficaces y/o -- eficientes y de apoyos estatales reales que pretendan finiquitarlo, sino porque precisamente su déficit acumulado a lo largo de muchos años, ha alcanzado cifras extraordinarias que hacen impensable su solución.

Hablar en cambio del problema urbano habitacional de la ciudad de México es un tópico distinto en donde, grosso modo, es imperativo su-- primir los permisos y licencias de las grandes construcciones para fábricas u oficinas, para que en base a ello el control del poco espacio que queda sea utilizado adecuada y congruentemente en beneficio del capitalino, donde además se provea de la infraestructura y el equipamiento necesarios para una verdadera convivencia social en las zonas más necesitadas de esta tan acabada ciudad capital.

Recordemos, también, que los "sin techo" han tratado por todos sus medios de atraerse un lugar donde habitar por medio de un derecho que por mucho tiempo fue relegado a segundos planos, cuyas consecuencias futuras son las viviendas insalubres y las ciudades sin planificación.

Ya no es posible que al fenómeno de concentración de masas en nuestra capital y a la consecuente aglomeración de construcciones ilegales (que con el tiempo y la necesidad se legalizan), se les pretenda dar fin con los programas de descentralización o los diversos reglamentos que al momento de su aplicación se ven tambaleantes o que en el peor de los casos nunca encuentran su materialización.

Mientras no se pruebe lo contrario, nuestra pregunta forzada - seguirá siendo la misma: ¿trascenderán las buenas intenciones de un gobierno poco acostumbrado a legislar de manera ad-hoc sobre los problemas capitales de nuestro país?,

Finalmente queremos indicar que nuestra tarea ha sido explicar la naturaleza jurídica de la problemática urbano-habitacional de la ciudad de México, no obstante que hemos tratado de abarcar los problemas económico-político-sociales que no han permitido que la mayor parte de la población mexicana tenga un completo acceso a una vivienda digna y decorosa.

José-Francisco Pérez Rodríguez.

CAPITULO I
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN
MEXICO

1. En los Centros Urbanos.— 2. En los Centros No-Urbanos
3. De determinadas clases sociales.— 4. De cualquier persona.

1. EN LOS CENTROS URBANOS

Uno de los satisfactores básicos de la familia tanto de las ciudades como en las áreas interurbanas y aún en la rurales es, sin lugar a dudas, la habita
ción.

En los distintos períodos de la historia, la población mundial y las ciudades habfan crecido ciertamente con prontitud, pero nunca al ritmo y en las -
proporciones de las tres últimas décadas.

Aunado a este problema demográfico el desenvolvimiento socioeconómico mun
dial ha traído, entre otras consecuencias, el rápido crecimiento de las zonas urbanas, la urbanización, dando cabida con esto, a la concentración de la po-
blación en las grandes metrópolis del mundo.

La mayoría de los países que conforman el orbe tienen asentada gran parte de su población en los centros urbanos; fenómeno sin precedentes que cada día surge con más fuerza y que ha llevado a los gobiernos respectivos a realizar -
y aplicar una serie de políticas y leyes que han tratado de regular y redefi -
nir la participación de cada uno de los elementos que convergen en los aconte-
cimientos cotidianos de la vida de la ciudad.

Con ello, podemos afirmar que estos fenómenos sociales no son ajenos a -
nuestro país y a *contrario sensu* nacen o surgen con una gravedad y complejidad

enorme. México, ya no como país sino como una verdadera nación, debe enfrentarse a problemas tales como el aumento demográfico, el crecimiento urbano-desordenado, el aglomeramiento incontrolado en nuestras pocas ciudades de tamaño medio y grande, que permitan la integración de un sistema urbano menos desequilibrado*, y el de la transformación de la vida rural a la urbana, la pro-urbanización del campo, lo que significa el flujo constante de los hombres del campo a las ciudades (aunque como veremos más adelante este flujo es mayor en la población mixta, es decir, aquella que vive en localidades de 5,000 hasta 14,999 habitantes, que en la rural, debido primordialmente al contacto que los primeros tienen con las ciudades).

Pero no sólo eso, sino que cada uno de estos problemas conllevan, en sí mismos, otros aún más graves como son la escasez de alimento y de fuentes de trabajo; los viciosis de transporte; de contaminación ambiental, el deterioro ecológico; la insuficiencia, en general, de los servicios públicos básicos y, en particular, del tópico aquí tratado: el problema *Urbano-habitacional*.

Pensemos y tomemos conciencia de que es cada vez más escaso y, sobre todo, menos propicio el suelo citadino para poder albergar a los *sin techo* que suman ya millones.

Todos estos problemas y sus repercusiones futuras constituyen un gran desafío para países como el nuestro.

El auxilio para su posible solución exige el mayor y más constante de nuestros esfuerzos, no sólo por parte de un estado con grandes conflictos y problemas inherentes a sus funciones, como el nuestro, sino también de cada uno de sus habitantes; profesionistas y asalariados, burgueses y campe

* El desequilibrio es tal, que para 1970 había sólo 178 localidades urbanas (con únicamente 3 ciudades que rebazaban el millón y más de habitantes), mientras que existían 95,728 localidades No-Urbanas que reunían al 55.1% de la población total del país, véase Unikel, Luis, *et alius*.-*El Desarrollo Urbano de México*.- 2a. Ed. El Colegio de México.- Cuadro I-5.- México 1978.- pág. 31.

sinos, burócratas y barrenderos etcétera. Lo que se intenta es lograr, por lo menos, la dignidad plena y el mejoramiento de la calidad de vida y del medio-ambiente en el que el mexicano se desenvuelve.

Un somero análisis del Desarrollo Urbano de México, nos dará la pauta a -seguir en la comprensión de la problemática urbano habitacional, veamos:

Si entendemos el desarrollo urbano como los distintos pasos que con armonía y buena administración, se dan para adecuar, ordenar y regular los aspectos económicos, físicos y sociales en el medio urbano o de ciudad y su relación con otros medios para solventar las necesidades de su población,¹ entonces podemos -decir que en México el Desarrollo Urbano ha sido desordenado en la medida en -que no se han resuelto los problemas y las necesidades de la misma; en efecto, -el Desarrollo Urbano -como manifestación espacial del desarrollo económico al -canzado por la sociedad- está dado no sólo por el crecimiento demográfico como -tal, sino de manera predominante a través de la producción de bienes y servi -cios necesarios para la población y su ordenamiento y mejor distribución en el territorio.

El crecimiento de la población y de las ciudades urbanas de manera desorde -nada nos ha llevado al completo descuido del campo y a un deterioro constante -de los centros urbanos.

Si se considera *Población Urbana* aquella que cuenta con 15,000 y más -habitantes, en concordancia con los teóricos, y a *contrario sensu* de la defini -ción censal (que es de 2,500 habitantes)², se tiene que ésta se ha elevado -aún más aceleradamente que la total del país, de 1.4 a 3.9 millones de indivi -duos en el período 1900-1940, cerca de cuatro veces fué su incremento en 30 años en el período 1930-1960 al pasar de casi 2.9 millones a 12.7 millones respecti -vamente; para 1970 contabamos con 22 millones, que aumentaron inevitablemente

(1) Cfr. Landa Horacio.-"Terminología de Urbanismos".- CIDIV.- INDE CO.- México 1976.- Pág.20

(2) Cfr. Unikel, L., et al.-"El Desarrollo Urbano..."- *op.cit.* pp.337 a 355 inclusive, donde se da una justificación de este criterio.

a 30 millones en 1975³ y a 36 millones en 1980⁴, lo que implica que de cada 100 nuevos habitantes en el período 1900-1940 de 22 a 33 eran pobladores urbanos, número que se acrecenta de 53 a 65 en el período 1940-1970⁵.

Hablando de la población No-Urbana (mixta y rural)⁶, también aumento de 12.1 millones en 1900 a 13.6 millones en 1930, para el año de 1960 eran ya 22.1 millones y para 1970 contábamos con 27 millones de individuos . Lo que nos da por resultado un número mayor de esta población con referencia a la urbana. Visto así nuestro país continúa siendo predominantemente no-urbano, pero lo que en realidad sucede es que sólo las tres ciudades principales del país tienen un alto crecimiento urbano (la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), mientras que hay más de 94,000 localidades que albergan al 40% de la población total para 1970⁷, mismas que aumentaron a más de 125 mil localidades en el año de 1980⁸, mantenidas al margen de la urbanización.

En cuanto a ciudades se refiere, la rápida expansión que comienza en 1940 principalmente en los centros urbanos de pequeño , mediano y gran tamaño trae

-
- (3) Unikel, Luis.- "El Proceso de Urbanización en México".- Reunión nacional sobre asentamientos humanos.- O.G.D.I.P.- S. de la P.- México.- 1976 - pág. 131.
- (4) X Censo General de Población, México, S.P. P. , 1980, datos preliminares 1981.
- (5) Nos hemos adherido a la definición teórica de *Población Urbana* que consta de 15,000 habitantes en adelante, porque consideramos que esa definición se adapta más congruentemente con las condiciones reales del modo de vida de la población; no podemos tomar como urbana la población de $x \leq z$ número de habitantes sin tomar en cuenta que para determinar si cae o no dentro de esa categoría se debe realizar un estudio basado en cada uno de los servicios con los que cuenta y la calidad que de los mismos se dispone. Por otro lado la definición censal (2,500 habitantes) arroja cifras superiores, para el período 1900-1970 y por década son las siguientes: - 2.640 millones ; 3.669; 4.446; 5.541; 6.897; 10.983; 17.705 y 28.804 millones. Cifras de 1900 a 1921 tomadas de Bataillon et D'arc.-"La Ciudad y el Campo en el México Central".- Ed.S.XXI.-Méx.-1972.-Cuadro 21 y Cifras de 1930-1970 de Unikel, Luis.-"La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México".- Septentent N° 143. México.-1974.- Cuadros 1 y 2.
- (6) Se llama *Población Mixta* aquella que habita localidades de 5,000 hasta 14,999 habitantes y *Rural* la que vive en localidades menores de 5,000 individuos, véase Unikel, L.-"El Desarrollo..."-op.cit.-pág. 26
- (7) Ibidem.-pp.30,31 y 32 inclusive.
- (8) Id.- Cuadro I-5, pág.31 y X Censo G.P.V. op.cit.

como consecuencia el nacimiento de 55 localidades de 15,000 y más habitantes en este año, mismas que para 1950 suman 84, que a su vez aumentan a 123 en 1960 y a 178 en 1970 y que finalmente llegan a 300 en 1980⁹. De ellas, existían sólo 6 - ciudades mayores de 100 mil habitantes en 1940, 11 en 1950, 17 en 1960, 35 en 1970, "más de 40 en 1975"¹⁰ y alcanza la cifra de 71 en 1980¹¹.

Para el año de 1983 los centros urbanos de 15 mil y más habitantes sumaron 315, los de 100 mil hasta 999,999 habitantes fueron 52 y solamente 5 ciudades han rebasado el millón y más de habitantes, mientras que para ese año - contábamos ya con 125,000 localidades que retenían al 44 % de la población total - del país¹² (población rural).

Ahora bien, sin pretender hacer un análisis minucioso, podemos decir que la problemática de los asentamientos humanos, entendiéndolo por tales a cualquier grupo humano -rural o urbano- que se localice en cualquier parte de nuestro territorio y que suponga sus elementos propios de convivencia, se ve incrementada por el desequilibrio regional, la creciente migración aún no controlada - de gentes de las poblaciones no-urbanas a la ciudad, así como el ritmo ascendente de la tasa demográfica del país.

A su vez todos estos factores conforman los acontecimientos fundamentales que han mermado el desarrollo equilibrado de nuestro país en la medida en que han ocasionado en muchas localidades de la república innumerables controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones ilegales; contaminación ambiental; deterioro ecológico; especulación con la tierra; insuficiencia de los servicios públicos; viviendas insalubres y sin las condiciones mínimas de habitabilidad, así como su carencia y en general problemas de tipo económico, político y social.

(⁹) Se considera que son de tamaño pequeño las localidades donde habitan de 15 mil a 49,999 personas, de tamaño medio las ciudades de 50 mil a 99,999 habitantes y grandes las de 100 mil en adelante.

(¹⁰) Cfr. Unikel, L.- "El Proceso de ...".-op.cit.- pág.131

(¹¹) Los datos de 1980 corresponden al X Censo General de Población, op.cit. en tanto que los de años anteriores corresponden al cuadro I-5 Loc.cit. supra nota 5.

(¹²) Cfr. X Censo, 1980 op.cit.

Así, la característica de esta problemática se resume en la dispersión de la población no-urbana y su concentración en las ciudades.

Por otro lado, México ha presentado un crecimiento acelerado en su población, producto de las políticas poblacionales que rigieron hasta 1970, a tal grado que en los albores de este siglo el país contaba sólo con 13.6 millones de habitantes, cantidad inferior comparada con la que actualmente se concentra únicamente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Z.M.C.M.), con más de 17 millones de habitantes.

De acuerdo a los Censos o Padrones Oficiales que regularmente cubren períodos decenales, hemos obtenido los datos siguientes que a nuestro juicio son los más relevantes:

De 13.607 millones en 1900 la población crece en menos de 3 millones de personas para 1930 con 16.553 millones (aunque se vio reducida por la época revolucionaria, 1910-1921, de 15.160 millones a 14.335 millones de individuos); de 1930 a 1970 la población casi se triplicó al alcanzar la suma de 49.050 millones de habitantes, habiéndose registrado tasas de crecimiento medio anual de 1.7% de 1930 a 1940, de este año a 1950 la tasa de crecimiento fue de 2.7%, cifra que para la siguiente década logra el 3.1%, llegando a ser hasta del 3.4% de 1960 a 1970 cuando debido a las políticas poblacionistas del gobierno de Adolfo López Mateos, logramos la tasa más alta del mundo !!, mientras que para la década 1970-1980 se arriva al 3.5%; ya para 1983 la tasa de crecimiento medio anual ha sido calculada en 2.5 % (véase cuadro N° 1).

Entonces, nuestro país cuenta con una tasa anual de crecimiento del 2.5 % actual, que primordialmente se debe a la inversión que el gobierno federal realiza en materia de salud pública, disminuyendo la tasa de mortalidad, y a la inalterable fecundidad de la población; esto ayuda a estimar la población en el futuro, considerando que México contará para 1990 con 87.4 millones de gentes y para el año 2000, los cálculos oscilan entre 100 y 180 millones de mexicanos.

Si observamos la población de otros países y comparamos con la de México,

se encuentra que algunos de ellos tienen una población ciertamente más numerosa que la del nuestro, pero que debido a diversas causas el incremento de la población en aquellos países es lento, en tanto que en el nuestro es rápido. Asimismo conviene anotar que, mientras en el mundo se encuentran países con población estancada, es decir que no aumenta, en México crece desde hace ya muchos años - en elevado porcentaje, y que considerada esa población por la edad de sus habitantes se halla que el mayor número está representado por adultos y ancianos, y el menor, por jóvenes y niños, mientras que en México sucede precisamente lo contrario: hay más niños y jóvenes que adultos y ancianos, por lo que nuestro país es considerado demográficamente nuevo¹³.

Estas 'anomalías' significan un elevado número de menores, muy por encima de la población económicamente activa que de por sí presume un bajo volumen relativo, jóvenes que traen tras de sí una serie de exigencias y que dan como resultado la constante inversión estatal para poder hacer frente a las necesidades económicas y sociales noveles así como para ampliar el desarrollo urbano en todos sus sentidos (servicios educativos, alimentación, salud, capacitación para el trabajo, vivienda etc.). Pero en cada uno de estos sectores existe gran déficit, por lo que imaginemos de no preverse este problema con instrumentos adecuados, cómo será la acumulación en el futuro.

Este síndrome no es un mal local; cálculos realizados por Naciones Unidas para 1980 arrojan una población mundial total de "4,551 millones de habitantes con arreglo a la variante alta, en 4,330 millones con arreglo a la variante media y en 4,147 millones con arreglo a la baja. para el año 2000 los tres totales son de 6,994; 6,130 y 5,449 millones respectivamente"¹⁴.

(13) Para el año de 1930 la población menor de 15 años era de 39.21% del total, la cifra para la población de 15 a 64 años en esa fecha era de 57.82%. En 1960 las cifras son 45.58% y 51.15% respectivamente y en 1970 son del 46.37% y 50.27%. Datos estimados para 1980 y para el año 2000 prevén los siguientes números para 1980 un 45.70% para el grupo de 0 a 14 años, 50.95% para el de 15 a 64 años y 3.35% para el de 65 y más años; para finales de siglo se espera que el grupo de 0 a 14 años descienda a 41.74% del total de la población, véase Benítez. Z. Ed. - "La Expansión Demográfica de México, 1895-1970" C. E. E. D., Dinámica de la Población en México.- El C. de México.- 1970.- pp.196 a 198 inclusive.

(14) O.N.U.- "Crecimiento de la Población Urbana y Rural del mundo, 1920-2000".-

El hecho de ocupar actualmente el primer lugar en población mundial y tener una de las Capitales más pobladas del mundo no es de ninguna manera orgullo divino y por el contrario es una preocupación constante por dar soluciones a tan grave problema.

Por otra parte, la distribución de la población en el país es muy irregular, pues mientras se observan regiones muy pobladas, hay algunas solamente pobladas y otras que se encuentran casi despobladas como se puede ver en el mapa N°IA.

Cabe mencionar que en 1940 existían 2.1 millones de personas que vivían en una entidad distinta al lugar de su nacimiento, para 1950 eran ya 3.3 millones que se incrementan a 5.2 millones en 1960¹⁵ y para los años de 1970 y 1980 se registran 7.4 y 8.2 millones de personas¹⁶.

Los factores que determinan esta irregularidad, de acuerdo a nuestro criterio, son de orden físico o geográfico, económico, social e inclusive nos inclinamos en pensar que también son históricos, existiendo estrecha interdependencia en ellos.

El problema es simultáneo, se dispersa y a la vez se concentra la población no-urbana¹⁷ en las metrópolis de México. A esto se adjuntan las disparidades de todo tipo que más adelante analizamos.

Según Calderón " El país se divide en cinco regiones con diferencias altamente contrastadas: Poblaciones muy rurales, rurales, semiurbanas, urbanas y muy urbanas. En las dos primeras regiones el crecimiento demográfico es de menos del 50% en los últimos 15 años (*Se refiere al período 1960-1975*) y en este

Estudios Demográficos, número 44.- Dpto. de asuntos Económicos y Sociales.- Nueva York, U.S.A.- 1970.- pág.61. Estos datos casi fueron exactos; para 1980 se calculó en 4,500 millones de personas la población total del mundo.

(15) Benítez Z., Raúl.- "La Expansión ..." op.cit. pág:89.

(16) IX y X Censos Generales de Población. op.cit. (dato preliminar de 1980).

(17) No utilizamos la denominación "Población rural" debido a que no es exclusivamente ella la que emigra a las ciudades sino también y en

lapso, en las tres últimas, se ve un aumento del 100% al 200% . Ahora bien, en los núcleos rurales, es algo así como el 84.3% del Territorio Nacional, recide el 52% de la población, y en los núcleos urbanos y suburbanos (15.7% de la superficie del país, disponen del 48% de la población restante"¹⁶.

Estudios serios presentan para 1970 un total de 95,906 localidades distribuidas en 178 localidades urbanas y 95,728 no-urbanas (en que habitaban el - 44.9% y el 55.1 % de la población respectivamente) y dentro de las no-urbanas-correspondían 95,260 localidades al área rural y sólo 468 al área mixta, en donde habitaban el 47% y el 8.5 % respectivamente de la población total del -- país¹⁹.

En lo que respecta a 1980 se ubican 125,000 localidades, de las cuales el 87.6 % tenían una población menor de 500 habitantes, el 10.6% mayor de 500 y menor de 2 500, el 1.3 % mayores de 2,500 y menor de 10,000 y sólo el 0.1% de las mencionadas tenían más de 10,000 habitantes. Quiere decir esto que el 44 % de la población vivía en áreas rurales y formaba 99.7% de las localidades existentes mientras 66 % vivía en lugares mayores de 15,000 habitantes representan do el 0.2 % del total de localidades²⁰.

Desgraciadamente para todos, las aglomeraciones que se sufren en las Megrópolis traen cambios no solo cuantitativos, sino también cualitativos; así la población que antes era en su mayoría rural, ahora debiene rápidamente en urbana, acarreado con esto un sin fin de nefastas consecuencias.

Como resultado de este serio problema demográfico, que influye categóricamente en el problema habitacional (como carencia de un techo para vivir)y el urbano-habitacional (como problema de aglomeración en lugares sin espacio), se han convocado reuniones internacionales que han dado origen a Confe

mayor proporción la mixta.

(13) Calderón, E, Martínez V., et al.- "Cinco Regiones de México. Un análisis comparativo" (1 y 2), en boletín informativo de la D.C.P.E., - SEP, Sep-Oct.1975 y Héro 1976(Cursivas nuestras).

(19) Supra nota 8 .

(20) X Censo General de Población, op.cit. (estudios preliminares).

rencias Mundiales de Población:

Así, en Agosto de 1984 se efectuará en nuestro país una de las mencionadas conferencias que, según se ha dicho, es de vital importancia en el destino de la humanidad.

Reuniones que se llevan a cabo cada diez años. La última fué en Bucarest, Rumania, en el año de 1974 presidida por Don Antonio Carrillo Flores.

En aquel entonces México tenía apenas un año de experiencia en asuntos de planificación familiar mientras que, *verbi gratia*, Colombia contaba ya con programas de una década sobre este asunto*.

Diez años después de Bucarest, México se prepara a recibir a los demógrafos mundiales, mientras que en el preciso momento de escribir estas líneas no se han publicado en forma absoluta los resultados del X Censo General de Población de 1980 y recordemos que en aquel momento se supo que grandes núcleos de la población quedaron sin censar.

Aunque se publiquen convincentes gráficas, cuadros, esquemas, etc. sabemos que confrontados con la realidad todos esos datos resultan muy relativos. Si la URSS ó Los EE.UU. con todo su poderío y tecnología cuentan con datos en los que muy poco se puede confiar, resultaría ocioso decir que México y, en general, los países latinoamericanos presentan estadísticas reales. Esto se confirmó cuando en alguna Secretaría de Estado se dijo que la tasa de crecimiento había bajado del 3.5% medio anual al 2.9% y en esa misma dependencia los documentos mostraron que en realidad era un 'ticho' más bien político que verídico²¹.

La complejidad junto al volumen creciente de los servicios que se conforman en el sistema de funciones urbanas, hace que sean cada vez mayores las aglomeraciones en las urbes mexicanas. Por eso podemos afirmar tajantemente -

* Al respecto se puede analizar el Desarrollo Urbano y Demográfico que ha tenido ese país en, Hernández Becerra, Augusto.- "Estado y Territorio" UNAM.- México.- 1981.- pp.95 a 100 inclusive.

que la desbandada de gentes de campo a las ciudades es uno de los problemas - que rompen por la mitad a toda la estructura económica-política y social for- mulada, formada y conformada por el Estado Mexicano.

Creemos que el meollo de este problema estriba fundamentalmente en la - cuestión o problema agrario mexicano, del cual nuestro país cuenta con una - larguísima historia y que no encuentra su fin a pesar de los esfuerzos reali- zados hasta la fecha.

Por su parte el Dr. Lucio Mendieta y Núñez piensa que este asunto del - agro mexicano " en la actualidad es de falta de producción que se debe al fra- caso de la Reforma Agraria y ese fracaso no se remedia promoviendo la unifica- ción de minifundios, ejidos y pequeñas propiedades porque la productividad a- grícola está en función de la tenencia de la tierra, quiérase o no"²².

La solución a este problema la dá el autor a través del respeto al Art.- 27 Constitucional en cuanto que autoriza la creación de nuevos centros de po- blación* y propone lo que denomina " Complejos de Nuevos Centros de Población" que llegarían a ser verdaderos polos de desarrollo agrícola y cuya exposición y explicación están perfectamente detalladas en su obra de Derecho Agrario.

Cabe señalar que durante el estudio que nos compete, encontramos que la- migración campesina a las ciudades es mayor en el sector de la agricultura mo

(22) Mendieta y Núñez, Lucio.- " El Problema Agrario de México y la Ley Fede- ral de la Reforma Agraria " .- Edit. Porrúa.- México.- 1983.- pág. 581

* Entendemos por Centro de Población a la concentración Urbana, Suburbana o rural, sea ciudad, poblado, villa, congregación, pueblo, delegación, - comisaría o entidad similar con 2,500 habitantes o más, de acuerdo con Ruiz Massieu, Mario .- "Boletín Mexicano de Derecho Comparado".- Insti- tuto de Investigaciones Jurídicas.- Año XIV N° 42 Sep-Dic. 1981, pág. - 1140; no concordamos, para efectos de este trabajo, con la definición ne- tamente urbana que da la Ley General de Asentamientos Humanos.

derna que en el sector tradicional*. Aparntemente se incurre en un error - al afirmar esto, pero lo cierto es que los resultados que arrojan una serie de investigaciones de campo realizadas por el Colegio de México²³ muestran que a pesar de que el sector agrícola moderno produce en mayor escala - que el tradicional, presenta también mayores tendencias a emigrar hacia las ciudades llevados por el mayor contacto que tienen con las urbes; en tanto que el sector tradicional casi no se desplaza o su movilidad es menor en base a que el contacto y sobre todo la integración a la economía de mercado - es mucho más difícil. Su tendencia a depender de la agricultura para 'medir subsistir' y el aislamiento en que se le tiene, física e informativamente - del resto del país, hace casi nula su emigración.

De allí que anteriormente señaláramos que la población mixta, más - que la rural, incurre en el error de querer elevar su nivel de vida a costa de las ciudades.

Otro problema inherente al de la migración campesina, se debe a la cercanía de la Ciudad de México.

La agricultura tradicional (localizada en el Centro, Sur y Sureste del país) y en realidad el campesino que la produce, se ve absorbido por el rápido crecimiento y la expansión de estas zonas, y el ser casi imposible - su integración y asimilación, se le margina.

* Se ha considerado esta 'cualidad' en base a la tenencia de la tierra. Se sabe, por ejemplo, que existe diferencia en las dotaciones a los predios mayores de 5 has. con referencia a los menores de esta extensión y a los ejidos, reflejado en la tecnología y los recursos que se les dan , que son a todas luces inferiores en los segundos; existiendo en la producción, en el número de hectáreas por hombre y en la relación capital-trabajo un abismo enorme que separa una de otra. Por ello se considera 'moderna' la agricultura ubicada en predios mayores como los de Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, etcétera, y 'tradicional' la de predios más chicos y a los ejidales.

(23) Unikel, Luis.-"El Desarrollo..."-op.cit.- pp. 213 a 245 inclusive.

De cualquier manera, surge la concentración de masas enormes de gentes del campo en busca de mayores y mejores oportunidades de trabajo y de servicios.

Los motivos de esas corrientes rurales hacia las ciudades se encuentran bien localizados. Ahora bien, sin pretender hacer un estudio exhaustivo en torno al particular, y como un auxilio para la comprensión del problema urbano-habitacional que padecemos, a continuación analizaremos tales motivaciones:

Por razones de Educación.— la cultura, que los habitantes del interior de la República pretenden adquirir por medio de la educación escolar como medios de solución de su miseria, es uno de los factores de aglomeraciones en las ciudades con Centros Educativos de nivel Superior o de mayor jerarquía académica.

Nadie es ajeno a saber que en muchas regiones del país -inclusive en zonas casi inhóspitas- existen, con todas sus carencias, educación primaria y en mayor proporción escuelas secundarias o el sistema de telesecundaria como modalidad de ésta, pero tampoco ignoremos que los centros superiores de cultura se encuentran localizados en pocas ciudades, verbi gratia: la Universidad de Guadalajara en Guadalajara y la Universidad Autónoma de Guadalajara en Zapopan ambas en el Estado de Jalisco; el Tecnológico de Monterrey en Nuevo León; la Universidad Autónoma de Querétaro en Querétaro; la Universidad Veracruzana en Veracruz; la Universidad de las Américas en Puebla; la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Pedagógica Nacional, Escuela Nacional de Maestros, el Colegio =

- Para la comprensión del sistema de telesecundaria recomendamos la lectura del libro de Crosby, et alius.—"Televisión y enseñanza media en México: el caso de la telesecundaria".-G.E.F.E.- México.-1983.- 206 pp. En este documento se reúnen cuatro ensayos que integran un análisis de la evolución del Sistema Nacional de Telesecundaria, tanto en su organización como en su funcionamiento.

de México, la Escuela Libre de Derecho, el Instituto Politécnico Nacional y nuestra 'Alma mater' la Universidad Nacional Autónoma de México todas - ubicadas en la Ciudad de México y, por supuesto, las distintas Universidades de las demás entidades federativas.

De manera particular el Distrito Federal "concentra más del 22 % de las instituciones de educación superior. La U.N.A.M. absorbe más del 40 % de estudiantes del Sistema Universitario del país y el I.F.N. más del 78 % de los alumnos de enseñanza técnica. Así, en esta entidad se halla - más del 41 % de los alumnos de licenciatura del país y más del 77 % de los que realizan estudios en el posgrado.

Además en el equipamiento para la cultura el D.F. concentra el 33% de las bibliotecas del país; 53 % del total de teatros; 50 % de los museos de la República; 158 locales para la proyección cinematográfica y muchos - centros sociales"²⁴ .

Lo anterior nos da una visión genérica del particular: pocas entidades que albergan la cultura.

Ahora bien, siendo la cultura el vértice del cual parte el desarrollo de las sociedades, en todos los sentidos, nuestro país ha mostrado, a lo largo de nuestra historia, ciertas debilidades que muestran una educación tergiversada no sólo por las políticas del Estado, sino por los diversos factores sociales.

Entonces, la función educativa de presentar y crear en el individuo las condiciones necesarias para su desenvolvimiento individual y social en tanto que ser humano, para que de una u otra manera contribuya al desa-

[24] González Salazar, Gloria.-"El D.F. : algunos problemas y su planeación" U.N.A.M.-México.-1983.- pp 58, 59 y 60 inclusive.

rrollo nacional y, por otra parte, la de llegar a todos en forma democrática e igualitaria no se han llevado a cabo, a pesar de tener más de 60 años el impulso dado por el gobierno mexicano a la educación.

El peso enorme que reviste el dar educación a más de 70 millones de mexicanos no es tarea fácil, más aún si las políticas y los sistemas no son los adecuados.

Sólo para dar noticia de algunos datos, vemos lo que menciona --
Olac Fuentes Molinar acerca de la educación:

En el año de 1940 la educación primaria se ve duplicada con referencia a la de 1910 beneficiando únicamente al sector medio de las ciudades; -- en el medio rural su aumento no llega a ser considerable y la insuficiencia fue palpable. Para ese año la U.N.A.M. cuenta con 4 mil estudiantes de licenciatura y un mil de preparatoria más que en 1924. Y se cuenta con siete Universidades en el interior de la República.

En 1952 hay casi 3.5 millones de estudiantes; en 1958 eran 4.5 millones; en 1960 son casi 5 millones de alumnos de primaria, siendo la educación secundaria el servicio educativo común para los habitantes de las -- urbes. México cuenta, para entonces, con 22 Universidades de los Estados, -- creándose los Institutos Tecnológicos Regionales y como consecuencia hay -- 80 mil estudiantes de licenciatura.

En 1964 son 7.4 millones de estudiantes, siendo 6.5 los de educación primaria y 775 mil de educación media.

En 1970 eran ya 11.5 millones de estudiantes con casi 9 millones -- en educación primaria, 1.4 millones en secundaria y 270 mil en superior.

Para el año de 1977 son 12 millones de niños en primaria, 2.85 millones en secundaria y 525 mil en superior.

Para 1979 la educación como actividad genérica capta a 17.5 millo-

nes de niños y jóvenes y aproximadamente a 600 mil personas dedicadas en parte o totalmente a enseñar y a la administración escolar.

Pero todo esto ha originado un gasto nacional que representaba hacia 1960 el 1.7 % del Producto Nacional; en 1970 el 3 % y en 1976 cerca del 5 %^o.

A partir de entonces y hasta la fecha se ha venido una rápida expansión.

En este año (1984) de acuerdo al Presupuesto para el Sector Educación se invertirán \$ 150 mil millones de pesos, atendiendo el sistema universitario a casi un millón de estudiantes. El sistema de educación tecnológica admitirá a 540 mil alumnos -de acuerdo a la estadística-, formando a su vez 144 mil técnicos.

Por su parte la U.N.A.M., la U.A.M. y las instituciones de educación superior de la provincia procurarán recibir a 830 mil estudiantes y 24 mil en el posgrado; mientras que el I.P.N. y los tecnológicos regionales atenderán a 173 mil alumnos y a 6 mil en el posgrado²⁵.

Se recomienda la lectura de este análisis educativo en la medida en que nos muestra la crisis que sufre la educación mexicana en todos sus niveles. Véase: Fuentes Molinar, Olic.-"IX. Educación Pública y Sociedad".- en 'México, Hoy'.- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores).- Ed. Siglo XXI Editores 7a. edición.- México.- 1983.- pp. 230 a 265 inclusive.

Los datos de 1958 y 1970 en González Salazar, Gloria.-"Aspectos recientes del desarrollo social de México".- U.N.A.M. - México, D.F.-1983.- pp. 318 a 340 inclusive.

(25) Información Radiofónica, S.H.C.P., Presupuesto 1984, abril de 1984.

Estas cifras nos muestran cómo han crecido en número, la enorme masa de estudiantes, no obstante esto, la educación cubre prioritariamente al medio urbano y en menor grado al rural y aún menos a los grupos indígenas, o como se les ha venido llamando "marginados", cuyos problemas mayores son los de alimentación y vivienda.

Se aumenta el número de la población estudiantil, pero nada más. Esto trae consigo además de un incremento de la población, una gran masificación de la educación, acarreado presiones sobre el servicio educativo a nivel superior y produciendo con esto un rendimiento decreciente en todos sentidos conjuntamente con variados problemas en la funcionalidad de la ciudad.

La pobreza cultural -propia de los países subdesarrollados- que han generado las administraciones de los sexenios anteriores en cuanto que no han sabido aplicar una política educacional genérica y congruente con la realidad nacional y principalmente con la de provincia, comienza a hacer verdaderos estragos no sólo porque emigre un sinnúmero de campesinos a la ciudad, sino porque el pauperismo cultural en que nos encontramos en los últimos años, viene siendo "el pan nuestro de cada día".

Aspecto que poco a poco va resintiendo el país completo, en virtud de que no existen, por ejemplo, investigadores que de una manera objetiva realicen estudios de "x" o "z" problema específico y su posible solución, debido principalmente a que se busca la obtención de un documento - que les permita obtener ingresos 'elevados' y subir su nivel de vida.

Causado directa o indirectamente por el compadrazgo, los corruptos aparatos burocráticos o por "cuestiones de política nacional", se permite el acceso a docentes con una real ausencia de conocimiento y pedagogía en la enseñanza y junto al gran número de alumnos que asisten a las aulas univer

sitarias, configuren una verdadera crisis educativa.

Tanto en la provincia mexicana como en las ciudades se ve con más frecuencia egresar al que hemos denominado 'proletariado profesional' --- que es ya una realidad inevitable ---por ahora--- y siendo esta gente la que en última instancia pasa a formar parte de los cuadros de la Administración Pública, sus productos se plasman en las políticas y resoluciones ---seguidas hasta ahora, en donde a falta de estudio, grandes problemas sin solución; algo digno del subdesarrollo.

Así las cosas, por la carencia de centros culturales de niveles ---académicos adecuados para una verdadera conformación educativa en todos--- niveles, se emigra rumbo a las grandes urbes creyendo que al arribar a ---la ciudad los sufrimientos desaparecen 'ipso facto', sin tomar conciencia de los problemas que se acarrean y producen entorno a los centros urbanos cuya capacidad es fácilmente rebazada por los grandes conglomerados acumulados por ya muchos años.

Por oportunidades económicas.--- las grandes ciudades como Guadalajara, Monterrey o la propia Ciudad de México son las ---zonas en donde--- se concentra un gran porcentaje de la industria productiva del país.

Es por ello que las principales fuentes de trabajo localizadas en ---los grandes emporios industriales de las ciudades, atraen a la mano de ---obra campesina que no teniendo para subsistir más recurso que su fuerza ---de trabajo, emprende la gran aventura que significa llegar a una ciudad ---hostil y llena de contradicciones con el objeto de "legar a ser y tener".

El desarrollo de la industria y el comercio y el consiguiente desaholvimiento de las vías de comunicación en nuestro país, en el transcurso de las últimas décadas, ha dado origen al establecimiento de centros de población, pero en zonas de excesiva concentración y con una mala distribución.

Este desarrollo se manifiesta tan elocuente que varias de nuestras antiguas ciudades han renacido, incrementando el número de sus habitantes

al influjo del desarrollo fabril (véase gráfica nºI), en tanto que otras localidades han alcanzado la categoría de ciudades, pero con grandes deficiencias y sin ser el número satisfactorio de ellas.

La actual distribución territorial de las inversiones públicas nos muestra una marcada concentración en el área central del altiplano²⁶, siendo la Ciudad de México la que se lleva la parte leonina de las inversiones federales totales (81.1%) y de las inversiones públicas en vivienda (75%) -actuales²⁷.

Resulta, desde nuestro punto de vista, todo un círculo vicioso: al haber una gran concentración de población, los requerimientos de servicios, equipamiento y en general de inversión pública se hacen necesarios, por lo que al haber regiones con poca o casi nula inversión estatal, es lógica la migración a los centros donde ésta es mucho mayor y mejor, por lo que al hacerse numerosos dichos centros urbanos la exigencia es mayor y la inversión pública llega a ser una necesidad imperiosa.

Pero ¿qué es lo que en realidad sucede?, si bien es cierto que la industria nacional se concentra en pocas ciudades, no menos cierto es que esa industria y en general las actividades productivas no pueden satisfacer la demanda de trabajo del inmigrante del interior de la República. Se muestra así la incapacidad de ofrecer trabajo a millones de manos desocupadas.

(26) En 1979 "la mayor parte de los habitantes del país (el 71% de la población se localiza(ba) en el altiplano, arriba de la cota 55 en donde están situados el 20% de los recursos acuíferos, energéticos y turísticos, mientras que bajo de esa cota está(ba) situados el 29% de la población y el 80% de los recursos mencionados... también en el altiplano pero solamente entre los paralelos 18 y 22 y las dos franjas costeras, es decir, entre -Aguascalientes; Puebla, Jalisco y Veracruz se concentra el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales", situación ésta que no se ha modificado de manera sustancial, véase: "Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Chihuahua" (exposición y análisis).-Ed. del Centro SAHOP-CHIHUAHUA.-Chihuahua, México.-1979.- pág. 10

(27) Cfr. Información radiofónica, S.H.C.P., abril de 1984.

En el interesante estudio realizado por José Ayala, José Blanco, Rolando Cordera, Guillermo Knochenhauer y Armando Labra, "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas"²⁸ nos muestran en cifras lo sucedido en el periodo comprendido en los "años de la crisis" 1973-1977, refiriéndose al desempleo y de allí hemos entresacado los datos siguientes cuyas tasas porcentuales - están indicadas al tercer trimestre de cada año en las tres ciudades características de la Urbe mexicana. La proporción de personas desocupadas es - respecto de la Población Económicamente Activa (PEA):

CUADRO N° 2
MEXICO: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA* EN AREAS
METROPOLITANAS.

ENTIDAD	1973	1974	1975	1976	1977	1980	1982
						Porcentaje de las 3 áreas respecto de su PEA total.	
DISTRITO FEDERAL	8.4%	8.0%	7.6%	6.8%	8.6%		
GUADALAJARA	6.2%	5.6%	7.5%	6.9%	8.3%	4.5%	3.7%
MONTERREY	8.3%	8.0%	7.4%	8.5%	10.4%		

FUENTES: S.P.P.-"Encuesta continua de mano de obra".-1973-1976 y "Encuesta continua sobre ocupación".-1978; los datos de 1980-1982 vienen de PREALC con base en "Encuesta de hogares disponibles".-Mercado de Valores.-NAFINSA.-Año XLIII, N° 3.-enero 17 de 1983.-pág. 69.

* La Desocupación Abierta se refiere a los trabajadores que careciendo de empleo realizaban esfuerzos por conseguirlo.

Ahora bien, una encuesta realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1980²⁹ mostraba que en esas tres entidades (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), el 48.9% de la población ocupada en el D.F. recibió ingresos mensuales inferiores al mínimo vigente en la zona, en tanto que en

(28) Cfr. González Casanova, P. y Florescano, E.- en "México, Hoy".-Ed. Siglo XXI Editores.-7ª. Edición.-México.-1963.-pp. 17 a 94 inclusive.

(29) S.P.P.-"Características del empleo y desempleo en las áreas metropolitanas de Méx., Monterrey y Guadalajara".-Méx.-1980.-pp.16, 27,43,45 y 52.

Guadalajara y Monterrey fueron el 35.9% y el 24.5% respectivamente.

Actualmente esos porcentajes no han disminuido, por tanto esas su-
puestas oportunidades de avance económico que buscan los hombres del cam-
po en las ciudades, en realidad son ficticias (véase Gráfica N°II-2).

Podrían ser reales para aquellas personas que cuentan con un traba-
jo estable y bien remunerado, con poca familia a la cual sostener y un ho-
gar en donde vivir, pero para las demás gentes que habitamos los centros
urbanos la situación es más crítica, peor para los campesinos o mejor dicho
excampesinos que esperan encontrar fuentes de trabajo que solventen su si-
tuación económica -determinante para su subsistencia- y que aún encontrarán
las no les permite el acceso a los bienes y en concreto a la vivienda dig-
na y lo único que encuentran es más pobreza y marginación³⁰.

Esos conglomerados campesinos pasan a formar parte de las filas de
asalariados, albañiles, domésticos, barrenderos etcétera, y las más de las
veces ni siquiera eso, pero peor resulta el hecho de que esas personas que
no cuentan con nada procuran traer a toda su prole cuando apenas reciben -
los primeros "centavitos" y se establecen en una pocilga en la periferia -
de los centros urbanos, único lugar donde se le puede admitir.

Un ejemplo de esto es que "a partir del año de 1930 el Estado de Mé-
xico, presentó un crecimiento demográfico acorde y en proporción al del -
rasto del país, pero para 1970 aparecen registrados nuevos y numerosos -
asentamientos humanos en los alrededores del D.F. (pero dentro del Estado
de México) y que en su mayoría fueron y son originados por pobladores de
otras regiones del país que arribaron en busca de mejores oportunidades -
económicas a zonas sin infraestructura ni equipamiento básico, donde toda-
vía no se formalizaba una oferta de terrenos aptos para este fin"³¹.

(30) Para un mejor análisis sobre el particular véase, Padilla Aragón, Enri-
que.-"México, Desarrollo con pobreza",-3a. Edición S.XXI.-México.-1974

(31) Programa Estatal de Vivienda del Estado de México.-dic. de 1979 s/p.
en el punto 1.1.3."Dinámica de poblamiento y desarrollo urbano"(cur-
sivas nuestras).

Esto creó cambios repentinos en el uso del suelo, pero aún si se -
considera que esas áreas eran consideradas como insalubres y peligrosas -
para la salud humana, como es el caso de las zonas aleñañas al Ex-Vaso de
Textaco.

Lo cierto es que las ciudades no pueden dar esa supuesta oportunidad
de avance económico que se cree relativamente fácil de obtener.

La aglomeración de cientos de miles de inmigrantes del interior que
anualmente reciben los centros urbanos, lo único que están logrando es un
desequilibrio total del sistema estructural y de la planeación en México.

Por ende es de vital importancia que se actualicen y lleven a cabo -
estudios poblacionales que encuentren una rápida solución, ya sea deteniend
do el flujo hacia las ciudades o canalizando las corrientes migratorias a
aquellas que presentan condiciones más propicias para ser habitadas, o por
el contrario que se fomente la inversión pública y se descentralice la in-
dustria a nuevos centros de población o a los ya existentes que carecen de
fuentes de trabajo; de lo contrario el espejismo de los "salarios mínimos
altos" y buenas prestaciones, continuará atrayendo a un gran número de cam-
pesinos al medio urbano y al no encontrar espacio donde habitar, seguirán
recorriendo a procedimientos clásicos de paracaidismo dando origen a las
tan conocidas 'ciudades perdidas' y a los cinturones de miseria, carentes
de los servicios mínimos fundamentales y de la más elemental higiene.

Por causas de Seguridad Pública.— cualquier comunidad humana se -
reune y conforma la sociedad para la protección no sólo de la supervivencia
y seguridad de sus miembros, sino también para la protección de todos
los derechos inherentes a ella.

Con tal intención en México como en cualquier país del mundo, se han
creado constituciones, códigos, reglamentos, los órganos de justicia y vi-
gilancia y los tribunales y cuerpos policíacos.

No obstante que contamos con verdaderas fuentes de justicia social, no llegan "democráticamente" a todos los habitantes del país.

Es por ello que este punto ha sido tomado como una causa fundamental en el flujo migratorio de provincianos hacia las urbes nacionales.

Tan sólo para ubicar este criterio, citemos que sólo en el Distrito Federal se encuentran localizados los máximos tribunales de justicia de la Nación quienes han tratado, durante su larga historia, de llevar cada una de sus resoluciones conforme a derecho y con honestidad, pero sobre todo con conocimiento del asunto particular tratado; aspecto éste que no encuadra en las supuestas 'instituciones de justicia' de algunas regiones del país, en donde no existen estudiosos del Derecho y se hace así patente la injusticia de los "jurisconsultos" que muchas de las veces apenas si saben leer y escribir.

Los habitantes de esos lugares, entonces, se ven afectados por las resoluciones sin justificación jurídica y, dentro de esos grupos afectados, muchos vienen a subsanar sus asuntos en la Ciudad de México o en los centros urbanos en los cuales de una u otra manera se les respaldará por lo menos escuchándolos en juicio.

El problema es que esta situación da como resultado que muchos provincianos vengan a buscar "justicia" y siendo los procedimientos judiciales tan tardados, la consecuencia inmediata es que esas personas se quedan todo el tiempo que duran aquellos, convirtiéndose en los eternos "habitantes de paso".

No pretendemos criticar la opción que toma la gente de la provincia, pues como mexicano tiene los derechos de libre tránsito que otorga la constitución, sino de crear conciencia en los profesionistas y la gente que tiene acceso a los libros para que en la medida de lo posible trate de distribuirse a lo largo del territorio nacional, para que a su vez ellos sí -

traten de crear conciencia en todos los que los circundan, así desde alumnos hasta familiares lejanos que se encuentran en el interior, formándose con esto la cadena de eslabones que se requiere para que no se emigre en los ya tan alarmantes porcentajes, como se ha venido haciendo.

Por causas de Seguridad y Salud sociales.— el cuarto y último factor de acumulación de gentes en las ciudades, que trataremos en este inciso, es el de los servicios de salud y seguridad que brinda el Estado a través de sus instituciones (aunque estamos conscientes de que existen otros servicios urbanos que propician la migración campesina como la energía eléctrica, agua potable, teléfono, alcantarillado, transporte y vialidad, servicio de limpieza y el de la vivienda que más adelante detallaremos).

Las ciudades mexicanas presentan como una de sus características peculiares la concentración de hospitales, sanatorios, centros asistenciales, -- hospitales infantiles, clínicas, etcétera, por lo que al carecer de ellos -- los habitantes del medio rural, buscan en esas urbes un mejor cuidado de sus vidas, de allí que esto constituye un factor importante en el flujo de la comunidad rural a la órbita citadina.

En efecto, solamente en la capital de la república se encuentran localizadas algo más del 80% de las instituciones que otorgan salud y seguridad sociales. Es aquí donde se ubican desde la Secretaría de Salubridad y Asistencia (S.S.A.) hasta el más modesto consultorio*, correspondiendo en algo a

* En la Ciudad de México, por mencionar sólo algunos ejemplos, se encuentran el Centro Médico equipado con las instalaciones médicas más modernas de Latinoamérica, siendo uno de los mejores del mundo. "Las instituciones descentralizadas como el IMSS que atiende la salud de obreros y empleados del sector privado y de algunos grupos de trabajadores, entre ellos de la población campesina en algunas áreas; el ISSSTE que ofrece servicios de salud al personal de la Administración Pública Federal y Estatal; así como otros organismos descentralizados e instituciones públicas, que sin ser de seguridad social brindan servicios de salud como el IJF, el I.N.I. etc.", véase: González Galazar, Gloria.--"Aspectos recientes..."-- op.cit.--pp. 295 y 296 (cursivas nuestras).

Guadalajara, Monterrey, Puebla y las diferentes capitales de las entidades federativas el contar sólo con hospitales y clínicas que cumplen con auxiliar en algo la salud de sus habitantes.

Por lo visto aquellos intentos de descentralización administrativa -- del gobierno 'Echeverría' nunca encontraron su realización, y en cambio se ha asentado más la centralización de instituciones y servicios con las consecuencias señaladas.

El caso es que la Ciudad de México y su área metropolitana (el D.F. y una parte del Estado de México), junto a los núcleos urbanos centrales como las zonas metropolitanas de Puebla, Guadalajara, Torreón, Monterrey, Chihuahua, Ciudad Juárez, etc., concentran a su población y sus actividades económicas y sociales unitariamente, lo que trae la absorción de las localidades que los circunvecindan.

La documentación de la S.S.A. y los censos de 1970 y 1980 arrojan datos que muestran además de la carencia, la mala administración que, de los servicios de salud y seguridad sociales, ha producido el "cáncer" de planificaciones imperfectas o "a medias" y sin resultados efectivos inmediatos por parte de los aparatos gubernativos de nuestro Estado Mexicano.

Si analizamos la extensión de los servicios de salud del año de 1976 -- podemos concluir que de los entonces 62 millones de habitantes con los que contaba el país, el 35 % eran beneficiados con los servicios médicos o de salud de alguna de las instituciones de seguridad social, esto traducido en números significa algo así como 22 millones de gentes, de las cuales sólo un 20 % era población económicamente activa. Pero lo asombroso de esto fue que más o menos 40 millones de personas, es decir, las dos terceras partes de la población, tenían la "esperanza" de ser atendidos --por lo menos en teoría-- por la S.S.A., pero --y he aquí lo asombroso-- su capacidad receptiva para ese año, cubría a lo sumo 18 millones de individuos, por lo que el déficit era aproximadamente de 23 millones de mexicanos sin servicio permanente de salud ³².

(32) Véase para un análisis más profundo, Laguna, J.--"Organización de la Salud y Seguridad Social como factores para el desarrollo social".--viene -- en la Reunión Nal. sobre el sect. des. y org. soc. IEPES.--México.--Jun.1976.

Cifras que en la actualidad se han incrementado rápidamente por el crecimiento demográfico y el desempleo. A nuestro parecer tres puntos conforman el problema: la planificación, la centralización y la disposición de los recursos materiales³³.

En cuanto a la planificación de los recursos humanos su deficiencia - se encuentra en que el 80 % de los médicos está concentrado en las ciudades y en los centros urbanos mayores de 50 mil habitantes, mientras que 1121 municipios, con una población de más de 5 millones de habitantes, carece de esos servicios profesionales.

La centralización, por otro lado, ha llegado a tal grado de unificación que se menciona que por cada 1063 habitantes existe un médico, pero la realidad es que el 50 % de los mexicanos tenemos un médico por cada 6500 habitantes¹, muy a pesar de que en el año 1977 había cerca de 60000 médicos en el país.

En cuanto al último punto, de los recursos materiales, las diferencias entre el campo y la ciudad son significativas; únicamente 2600 comunidades - de las 100 001 que existen tienen servicios profesionales de salud.

Para atender a la población rural, la SSA cuenta exclusivamente con 1593 centros de salud que denominan "tipo C" por no decir que sólo cuentan con los pasantes y medicamentos indispensables, y 1211 centros de salud en operación (de las 2100 edificadas); son muy pocos en realidad, pero una grave contradicción se da cuando las demás instituciones (I.M.S.S., I.S.S.T.E. PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, S.D.N., D.D.F., particulares y otros) tienen en conjunto menos de 500 unidades ubicadas exactamente donde la SSA cu-

(33) La parte relativa a recursos humanos, planificación y centralización se puede ver en: Subsecretaría de Planeación, SSA.-"Educación de pregrado en medicina y enfermería".- México.-1977.; Subsecretaría de Planeación SSA.-"La educación médica" (doc. mimeografiado).-México.-1977 y en: López Acuña, Daniel.-"Investigación de servicios de salud".- en Gaceta Médica de México.-vol. 114.-pp. 109 a 116 inclusive.

bre los servicios con otras tentas. Esto se traduce en más de 90 mil localidades rurales sin servicio público de salud.

En síntesis, los avances de la seguridad social y salud pública han sido lentos y se han concentrado, desde el inicio de aquéllos, esencialmente en los centros urbanos. Consideramos que la mayor parte de la población campesina y aproximadamente las dos terceras partes de la población nacional padece una "inseguridad social" y una deplorable falta de servicios sanitarios, pues como casi todo en México, la política seguida por los gobiernos nacionales se concreta a la no muy clara aspiración de que toda la población goce de salud y seguridad sociales.

Se necesitaría, para lograrlo, honestidad y responsabilidad canalizadas en instrumentos jurídico-normativos o definitivos de estrategias reales.

Tanto este problema como los anteriores, ya descritos, hacen que el flujo de inmigrantes campesinos sea cada vez mayor y más frecuente rumbo a las ciudades, que al mismo tiempo repercute en el problema urbano-habitacional (véase mapa N° I-g).

Quiérase o no, es de vital urgencia que se eliminen las enormes diferencias de clase que existen en el acceso a los servicios sanitario-esenciales. El proporcionar atención gratuita o a bajo costo a toda la población implica serios esfuerzos y sobre todo responsabilidad.

No justificamos, pero entendemos las necesidades de nuestro pueblo. No bastan, para extirpar estos males, las políticas altruistas del gobierno, son necesarios ya no 'programas democráticos', sino modificaciones radicales en los servicios mencionados, así como mejorar la calidad de vida y ofrecer protección universal contra riesgos sociales y económicos (en alguna conferencia sobre Derecho del Trabajo y la Seguridad Social se escuchaba el 'seguro contra desempleo').

El desarrollo de la civilización urbana se ha realizado, por lo visto hasta aquí, a expensas de la vida rural. El campesino ve cotidianamente disminuir sus ingresos y por encima de esto las oportunidades sociales que TODOS merecemos y consecuentemente ha querido migrar a los grandes centros de población. El crecimiento urbano y la industrialización por tanto, debilitan progresivamente a las organizaciones campesinas; por lo mismo es indispensable restaurar la dignidad de la vida rural si queremos resolver de raíz los problemas sociales que produce el desequilibrio entre el campo y la ciudad.

Lo cierto es que por razones de salud, de cultura, de seguridad, de progreso económico etcétera, las personas que habitan la provincia rural - del país vienen a concentrarse en los pocos centros urbanos de "atracción" y más progresivamente en nuestra ciudad capital, propiciando el atraso de la urbanización, no sólo porque haya gran concentración de los asentamientos humanos, sino porque quedan insatisfechas las grandes necesidades sociales y dentro de ellas la vivienda.

Los teóricos en materia demográfica dicen que estos son los dos problemas más importantes de la humanidad (la explosión demográfica y la aglomeración en ciudades) porque ellos mismos han generado problemas tan graves como los que ya padecemos en la Ciudad de México.

En efecto, podemos afirmar categóricamente que la concentración masiva en centros urbanos que sólo pueden dar cobijo a unos cuantos cientos de miles de personas, acarrea una serie de consecuencias "en cadena", de las cuales hemos entresacado las más importantes, a saber:

- 1) la primera de ellas se presenta en la existencia de mayor heterogeneidad de la población. La ciudad recluta continuamente a los habitantes - de donde provengan - pueblos, ranchos, municipios, ejidos, quizás otras ciudades y hasta otras naciones- y los inmigrantes traen consigo distintos valores, creencias y formas de vida. De allí que no exista una verdadera unificación vecinal para poder enfrentar los problemas cotidianos. En cuanto aumenta su tamaño, las ciudades exigen una mayor división del

trabajo y el surgimiento de nuevos y variados oficios y así se les puede llamar a los "traquefuego", limpiebotas o vendedores ambulantes. El tamaño y la heterogeneidad impiden la familiaridad excesiva, característica de las oscuras comunidades. La vida social-individual se organiza mediante relaciones sociales formales e impersonales que rechazan la intimidad y en este contexto el individuo se mueve y realiza la mayor parte de sus rutinas cotidianas.

- B) El gobierno de la Entidad "receptora" de estos conglomerados, no puede satisfacer las necesidades acumuladas de los "agentes externos" y aunado esto a que no existe la libertad fiscal en el cobro y libre disposición de los impuestos para solventar esta situación, los Estados 'Libres y Soberanos' se ven imposibilitados para resolver un problema que se complica y queda sin solución.
- C) Al acumularse mayor número de individuos en los centros urbanos, hay mayor demanda de mano de obra que, por lo mismo, se abarata y como consecuencia de esto, los salarios bajen y los artículos de primera necesidad se encarecen; todo esto, complicado por lo numeroso de las familias mexicanas, hace que los ingresos del paterfamilias resulten insuficientes para sostener su hogar.
- D) Como ya hemos visto, existen por lo mismo, grandes déficits en equipamiento para la cultura y educación, para los servicios sanitario-asistenciales y para los servicios públicos en general^o.

• Grosso modo podemos decir que para 1970 el 38 % de la población no contaba con agua potable, mientras que para 1976 el 35 % de la población urbana y el 84 % de la rural no tenía este líquido vital. El sistema de alcantarillado para 1970 beneficiaba a 11 millones de personas en los centros de población, pero 10.5 millones no tenían el servicio. En el área rural y localidades menores de 2500 habitantes, la situación era aún más grave, ya que sólo 50 mil personas contaban con este servicio y más de 19.5 millones carecía - de él. 58% no tenía drenaje y 41% de la población total quedaba sin electricidad, al tiempo que el 41% vivía en casas con pisos de tierra; el 40% y 29% de las viviendas tenía uno y dos cuartos respectivamente, habitadas por casi el 70% de la población total, con un molesto e insalubre hacinamiento - de 6 habitantes por vivienda. En cambio para 1980 había aproximadamente 12.2 millones de viviendas de las cuales el 28.8 % carecía de agua potable, también el 28.8% no tenía drenaje y el 25.4 % no contaba con el suministro de energía eléctrica, véase IX Censo... op.cit. y Datos preliminares del X Censo... op. cit. y cuadro N° 3. de esta obra.

e) Un problema más es el relativo a la contaminación ambiental. Cotidianamente el entorno ciudadano se ve deteriorado por las 'chitrarras-chimeneas' que sirven como medio de transporte de bienes y personas, los asentamientos irregulares, la explotación irracional de los bosques, así como la contaminación química de las zonas industriales concentradas en las urbes hacen de ciudades como la nuestra, verdaderos focos de contaminación ambiental y destrucción ecológica^{de sus}.

f) Por otro lado el desarrollo urbano de las Entidades Federativas se ve directamente afectado como producto de la concentración de la economía nacional en pocas ciudades que albergan millones de personas, de las que los -como se presume- la más importante es el Distrito Federal.

g) También como consecuencia del crecimiento de la población en los centros urbanos, se puede citar la escasez de vivienda y, por consiguiente, un -desmedido aumento en los precios del arrendamiento que se cobra por el alquiler de habitaciones, lo que ha llevado en los últimos años -y más a los partidos políticos- a especular sobre una posible Ley Inquilinaria o

(3^{da}) A tal grado ha llegado la contaminación ambiental que los alimentos y el agua "potable" han producido fuertes infecciones por contaminación biológica.

El agua, aire y suelos de las urbes en el Valle de México, sobre todo en el Distrito Federal, van crecer sus índices contaminantes que para 1970 alcanzaron una cifra de 3 745 020 kg. diarios, entre los que se hayan el monóxido de carbono, anhídrido sulfuroso y peróxido de plomo.

En la actualidad se contamina en mayores proporciones (700 mil toneladas para 1983), de tal manera que se considera, según las estadísticas mundiales, que la Ciudad de México es la más contaminada del mundo; sustancias en el aire, polvos en suspensión y sedimentables del Ex-Vaso de Texcoco, sustancias corrosivas, plaguicidas, gases tóxicos, basura, heces humanas, compuestos metálicos que oxidan las fábricas, y en general sustancias -sulfatadas han producido una nueva enfermedad por contaminación que, según los especialistas, causa la muerte instantánea principalmente en los infantes; enfermedad del Siglo XXI llamada "SIOS". Véase, Márcuez Mayaudón, Enrique. "Contaminación ambiental", en Salud Pública de México.-Vol. XIII 1971, n.º 2.- pp. 133 a 140 inclusive y Periódico 'Ovaciones', secc.inform. vespert., México, 27 de abril de 1984, pág. 2, Anderson-Grossegger.

- E) Un problema más es el relativo a la contaminación ambiental. Cotidianamente el entorno ciudadano se ve deteriorado por las 'charreteras-chimeneas' que sirven como medio de transporte de bienes y personas, los asentamientos irregulares, la explotación irracional de los bosques, así como la contaminación química de las zonas industriales concentradas en las urbes hacen de ciudades como la nuestra, verdaderos focos de contaminación ambiental y destrucción ecológica³⁵.
- F) Por otro lado el desarrollo urbano de las Entidades Federativas se ve directamente afectado como producto de la concentración de la economía nacional en pocas ciudades que albergan millones de personas, de las cuales como se presume la más importante es el Distrito Federal.
- G) También como consecuencia del crecimiento de la población en los centros urbanos, se puede citar la escasez de vivienda y, por consiguiente, un desmedido aumento en los precios del arrendamiento que se cobra por el alquiler de habitaciones, lo que ha llevado en los últimos años -y más a los partidos políticos- a especular sobre una posible Ley Inoulinaria o
-
- (35) A tal grado ha llegado la contaminación ambiental que los alimentos y el agua "potable" han producido fuertes infecciones por contaminación biológica.
- El agua, aire y suelos de las urbes en el Valle de México, sobre todo en el Distrito Federal, ven crecer sus índices contaminantes que para 1970 alcanzaron una cifra de 3 745 020 kg. diarios, entre los que se hayan el monóxido de carbono, anhídrido sulfuroso y peróxido de plomo.
- En la actualidad se contamina en mayores proporciones (700 mil toneladas para 1983), de tal manera que se considera, según las estadísticas mundiales, que la Ciudad de México es la más contaminada del mundo; sustancias en el aire, polvos en suspensión y sedimentables del Ex-Vaso de Texcoco, sustancias corrosivas, plaguicidas, gases tóxicos, basura, heces humanas, compuestos metálicos que oxidan las fábricas, y en general sustancias sulfatadas han producido una nueva enfermedad por contaminación que, según los especialistas, causa la muerte instantánea principalmente en los infantes; enfermedad del siglo XXI llamada "SIDS". Véase, Mércuez Mayaudón, Enrique. "Contaminación ambiental", en Salud Pública de México.-Vol. XIII 1971, nº 2.- pp. 133 a 140 inclusive y Periódico 'Ovaciones', secc.inform. vespert. , México, 27 de abril de 1984, pág. 2 , Anderson-Grossgerge.

de Arrendamiento. Esto a su vez propicia que las familias de escasos recursos económicos vivan en habitaciones reducidas, que no reúnen las condiciones más elementales de salubridad e higiene, con carencia de ventilación, de iluminación adecuada y a menudo carentes de agua potable y servicios sanitarios.

N) Una más de las consecuencias es el déficit acumulado de viviendas.

La peculiaridad del tópico tratado en este trabajo es que se le ha enfocado tradicionalmente como un problema de carencia, de "desajuste de mercado" —como dirían los economistas—, por una demanda excedente y una oferta deficiente; pero la característica fundamental del problema habitacional en nuestro país es que es acumulativo, pues a nuestro juicio, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización centralizada, la redistribución de la población (ya porque se emigra a otras ciudades o porque se crean nuevas familias) y la migración del campesino a los centros urbanos, así como el deterioro de la vivienda en servicio y los déficit de cantidad y calidad son circunstancias determinantes para ello, aunado a la mínima capacidad de pago que tiene el particular (por la mala distribución del ingreso y la situación de sub y desempleo masivo y de bajos salarios que se han generado en México) hacen que la mayoría de las familias no puedan solventar una vivienda "digna y decorosa" y muchas de ellas ni siquiera pueden costearse una habitación en las condiciones más favorables que se les ofrecen.

De hecho los déficit propiciados desde hace más de 40 años, ya por falta de producción de viviendas o por cuestiones político-económicas o como —quiera que sea, han llegado a cifras alarmantes y en gran magnitud.

Jesús Fuente Leyva señala un déficit nacional para 1969 de casi 4 millo-

* Jesús Silva Herzog F. lo situaba en 2.3 millones de viviendas urbanas para 1970, en 'El Problema de la vivienda en México' Primer Seminario de Estudios de los Problemas de la Habitación en México.—1973... un grupo de expertos — que elaboró la propuesta de un Programa de Gobierno, 1976—1982, dentro del IEPES—PRI lo ubicó en 2.5 millones de viviendas para 1975.; Garza, Gustavo y Scheingart, Martha.—'La acción habitacional del Estado en México'.—El Colegio de México.—1978, consideran que en 1970 había un déficit absoluto (familias sin vivienda) de 843 mil; de 2.5 millones de viviendas por deterioro y de 1.7 millones por hacinamiento", viene de la nota 8 de Rufz Nassieu, José Francisco.—"La Seguridad Social y la Vivienda".—en Anuario Jurídico VII—1980 IJU.—México.—UNAM.—1980.—pág. 182.

nes de viviendas equivalente aproximado a la mitad de las que existían en esa fecha. El mismo autor presenta un requerimiento de 775 mil a 1'245,000 viviendas entre 1969 y 1980 para poder satisfacer las necesidades habitacionales³⁴, sólo que en el periodo 1970-1976, es decir más de la mitad del periodo señalado, únicamente se construyó un número aproximado de 53 mil viviendas anuales (algo así como 318 mil viviendas); de 1976 a 1980 se edificaron otras 231,331 viviendas (véase cuadro N° 8), por lo que el déficit para ese año alcanzó la cifra alarmante de 4 millones de viviendas* (véase -- cuadro N° 4 para especificaciones).

Para 1984 el gobierno mexicano ha presentado en febrero de este año un Plan Nacional de Vivienda donde se pretende abarcar aproximadamente 270 mil acciones anuales de vivienda con un costo aproximado de 357 mil millones de pesos, beneficiando a un millón y medio de personas. Sólo que hasta el momento no se ha informado nada concreto acerca de cómo se cubrirá el déficit nacional total de este patrimonio familiar.

Pero junto a la cuestión del déficit habitacional, hemos encontrado que el problema es concebido de diversas maneras para su posible solución³⁵, veamos:

- a) Como problema de Disponibilidad de recursos.- esto es, en la medida en que han sido insuficientes, hasta ahora, los recursos financieros con los que se cuenta para satisfacer la demanda creciente de habitación. En México el Sector Público ha destinado como máximo el 1.27% del Producto Interno Bruto en 1984³⁶ para la construcción masiva de viviendas, no obstante -- que las Naciones Unidas recomendaban en 1975 la aplicación del 5 al 6% del P.I.B. nacional para la edificación de viviendas³⁷.

(34) Puente Layva, Jesús.-"El Problema Habitacional", en Perfil de México en 1980.-vol. 2.-Siglo XXI.-México.-1977.-pp.259-261.

(*) Dato preliminar X Censo G.P.V., op. cit., lo que quiere decir que -- 19.5 millones de habitantes tienen necesidad de viviendas, o sea, casi el 30% de la población total del país.

(35) Cfr. Coordinación de Vivienda (Dirección General de Equip. y Viv. SAHOP) "Problemática de la Vivienda en México".-México.-1977.-31 pp. (mimeo)

(36) Véase inciso C del cuadro N° 6 de esta obra.

(37) Cfr. ONU.-Asociaciones para la construcción de vivienda sin fines de lucro.-Nueva York, U.S.A.-1975.

- b) Como problema de aplicación de recursos.- en tanto que se revisan los -- criterios, normas, instrumentación y en sí las políticas seguidas --- por nuestros gobiernos frente a la problemática habitacional, que por cierto no han sido muy eficaces debido al criterio de 'renovar' los - estudios que durante seis años realiza un gobierno, por otros "mejores y más actuales", entorpeciendo con esto la continuidad de los programas para el desarrollo urbano.
- c) Como problema Normativo o Instrumental.- los particulares, los sectores privados y aún el propio Estado se ve "estorbado" por una serie de instrumentos jurídicos, administrativos, fiscales y financieros obsoletos que no se interrelacionan con la dinámica del problema habitacional actual. La normatividad que rige a la vivienda, la falta de coordinación entre - los diversos organismos encargados de ella y de estudios serios para una buena planificación hacen que aproximadamente dos terceros de la población se vea marginada no sólo del modelo que propugnan sino del acceso a la - misma, conformándose con alternativas ilegales y sin apoyo para atraerse este preciado bien inmueble.
- d) Como problema de desajuste de mercado.- pues en términos económicos, la oferta de vivienda es menor que su demanda.
- e) Como problema de Ingresos familiares.- en cuanto que no todos poseen lo necesario para procurarse una vivienda, no sólo para construirla sino para adquirir el terreno donde se edificará.
- f) Como problema derivado de su construcción.-ya que el aumento constante - de materiales para la construcción y la especulación de los mismos no ha sido detenida por ninguna norma jurídica, ni por ningún organismo del go- bierno.
- g) Como problema articulador de diversos conflictos sociales y como problema Conceptual, ya que se sigue aceptando que la vivienda (en renta) sigue generando altercados entre los arrendatarios y los casateneros y además ahora se ubica a la vivienda como un verdadero germen del desarrollo urba- no.

I) Hemos llegado así al punto más importante de la presente labor: la Vivienda enfocada desde el punto de vista urbano dentro del contexto nacional.

Desde esta perspectiva el problema habitacional en los centros urbanos del país, presenta características similares a pesar de tener ciertas modalidades*.

Hemos visto cómo el déficit de vivienda -sobre todo urbana- va en constante aumento; cómo se le ha enfocado desde diversos puntos de vista para una mejor comprensión y resolución de la problemática; cómo al existir una acumulación de la carencia habitacional, se va encareciendo la rentabilidad -de un hogar para vivir. Ahora, trataremos de mostrar la importancia del lugar para construir y sobre todo la imperiosa necesidad que se tiene del uso apropiado del suelo urbano, de por sí muy deteriorado y deficiente.

Al abordar este análisis hemos encontrado que la vivienda, en cuanto necesidad vital de la población, no puede separarse del desenvolvimiento socioeconómico del país, por ende se debe encuadrar dentro del contexto general de planeación como factor de desarrollo económico y social y de reestructuración territorial. De la vivienda se desprenden, a nuestro buen entender, importantes beneficios sociales, incluyendo por supuesto, varios relacionados con el bienestar común de la población (en tanto que seres humanos), como la protección versus los elementos naturales, las instalaciones sanitarias y el acceso a los servicios de salud y educación, así como la relación entre vivienda y empleo, esparcimiento y otros aspectos de la vida urbana, constituyéndose como un verdadero patrimonio familiar.

Por ello, pensamos que una buena administración del uso del suelo y una mejor zonificación de las áreas que conforman las ciudades (áreas de servicios públicos, de industria, de esparcimiento, culturales, de vivienda y aún áreas para los estacionamientos) pueden dar como resultado un mayor desarrollo socioeconómico para el país y un mejor bienestar para la población.

* Verbi gratia, en las ciudades fronterizas se alquila una habitación durante aproximadamente 8 horas -para dormir- como una solución al déficit habitacional, véase: Connolly, Priscilla (coordinadora).-"Las políticas habitacionales del Estado Mexicano".- COPEVI, N° III.-México.- 1977.- pág. 20.

De seguir concibiendo a la vivienda únicamente como objeto de bienestar social o familiar, o como "carencia de" y continuar atendiendo este problema de manera superficial -como se ha venido haciendo-, entonces la solución aparente sería construir viviendas masivamente con grandes inversiones estatales y dadas en "ayuda" a los pobres, pero la verdad es que la vivienda viene a ser el resultado final de un proceso común Estado-pueblo que parte del correcto ordenamiento territorial y cubriendo aspectos trascendentales como los relativos a suelo urbano, a la infraestructura, al equipamiento, a la ecología y a todos los servicios urbanos.

De no prever y resolver estas fases previas a la construcción de cualquier "condominio", fraccionamiento, zona habitacional o casa particular (incluyendo por supuesto las obras públicas), el resultado sería lo que ya es y seguirá siendo: la acumulación de carencias y limitaciones de los servicios públicos básicos para hacer de las ciudades lugares habitables, verdaderas -urbanas y no simples conglomerados 'infrahumanos'.

Entonces, es comprensiva que la vivienda sea uno de los factores que se conjugan con las demás circunstancias sociales, económicas y políticas -para el desarrollo del país, ya generando empleo y activando -como dicen los estudiosos de la materia- la planta industrial, ya propiciando la participación organizada y responsable de la población o reestructurando el territorio en las localidades del país, donde la vivienda ocupa los mayores espacios en los asentamientos humanos.

La vivienda debería ser un eje en torno al cual se estructurarán múltiples funciones, como en Canadá, Australia, Holanda o la URSS, pero al parecer esto no lo pueden concebir las mentes de los proyectistas y menos aún de los funcionarios que detentan el poder de decisión.

Como es fácil comprender, el suelo es el elemento esencial de cualquier estudio, político o simple razonamiento que se haga o deje de hacer. Sin este recurso básico, resultarían prácticamente inútiles o ineficaces cualesquiera -proyecto sobre equipamiento, infraestructura, vivienda, etcétera, que se pretenda realizar.

El ordenamiento del territorio, es decir de su aspecto físico, es un factor que contribuye a mejorar el nivel de vida de la población, cuando -- son adecuadamente distribuidas cada una de sus zonas (áreas verdes, de construcción de obras públicas, de la industria o de la propia vivienda). De -- allí la importancia que reviste el dar un mejor destino al territorio donde habitamos.

Los proyectos Estatales para las respectivas zonas urbanas han procurado --sin éxito-- reordenar algo que nació abortado.

Históricamente, durante la colonia, se construían las habitaciones -- dentro del fundo legal*, para que posteriormente, y con la creciente acumulación de las carencias, la opción fuera ubicarse donde los satisfactores -- eran, de alguna manera, más abundantes, es decir, en los centros urbanos.

Por otro lado, los asentamientos humanos (por ejemplo en la Ciudad de México) nacen en los antiguos ejidos, donde el ejidatario --al no contar con la ayuda necesaria para explotar su tierra-- se convertía en fraccionador, -- vendiendo a particulares los lotes o terrenos que carecían de servicios básicos, se ofrecían a precios no muy caros e incluso a crédito con bajos intereses. Así surgen las primeras colonias o barrios no muy bien delimitados, que al paso del tiempo fueron admitiendo a más y más gente proveniente de todos lugares; la situación salarial mínima --como ya explicamos anteriormente-- propició la construcción de jacales--vivienda, no muy vistosos, sólo para -- ese fin y sin ningún servicio público, que se edificaban donde se creyera -- más adecuado o donde hubiera terreno para ello. Aunque a decir verdad, por diversos motivos, se prefirió el centro de la ciudad que poco a poco se fue expandiendo hasta adherirse su propia zona periférica, único lugar que puede albergar a los marginados de la ciudad formando los cinturones de miseria. Al transcurrir los años la ubicación de las diferentes áreas citadinas se --

* El fundo legal tenía 600 varas, contadas desde el centro del pueblo a los cuatro puntos cardinales formando un cuadrado de 1 200 varas de lado, o sea, con una superficie de 1 440 000 varas cuadradas, pero dos de sus lados deberían estar en dirección Este-Oeste y los otros dos de Norte a Sur, véase : Mendieta y Núñez, L.--"El problema Agrario..."--op.cit.-- pp. 67 y 68 inclusi ve.

dibujaron en un mosaico entremezclado de zonas industriales conjugadas con comercios, parques recreativos y viviendas de todo tipo, como es el caso - de las delegaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal sólo por citar un ejemplo.

Las ciudades mexicanas nunca contaron con proyectos obligatorios que efectivamente delimitaran unas zonas de otras. Un ejemplo claro de esto es que las quince ciudades más importantes del país (véase Gráfica N°II-1) --- cuentan con su Plan Estatal de Desarrollo Urbano, pero en ninguno de ellos se menciona que tal o cual parte de su territorio se destinará, v.gr., exclusivamente al comercio, a la vivienda o a la industria. Cabe señalar que de ellas únicamente cuatro o cinco ciudades disponen de planes actualizados, - mientras que el restante cuenta con planes y proyectos atradísimos que nunca se aplicaron y por tanto al paso del tiempo devienen en obsoletos, o por el contrario ni siquiera tienen uno de ellos (o por lo menos no los localizamos; véase cuadro N° 5)³⁸. Por lo mismo pensamos que pronto se tendrá que "echar mano" de los instrumentos de planeación³⁹.

Por otra parte la orografía del suelo mexicano es muy accidentada (tres sierras madres, la cordillera volcánica transversal, muchos montes etc.) y --- por ende no dá para más. El gobierno mexicano en sus funciones administrati-- vas tiene, por tanto, que destinar fuertes gastos a la creación de nuevos cen-- tros de población, centros que necesitan de los servicios urbanísticos básicos para el desarrollo regional del país. De acuerdo a la extensión territorial - de cada entidad y de sus respectivas divisiones (delegaciones en el D.F., mu-- nicipios en los estados) es necesaria más atención al poco espacio disponible y adecuado para el desarrollo urbano integral y su correcta distribución en la construcción desde viviendas "de interés social" hasta los fraccionamientos y predios particulares. En general se ha venido calculando para resolver los problemas de momento y no a futuro; de esta concepción errónea se debe extraer lo positivo para que la construcción de cualquier inmueble se zonifique ---

(38) Cfr. Planes Estatales de Desarrollo Urbano, SAHDP, México; para cada --- una de las 15 ciudades que se mencionan en la gráficaII-1.

(39) Un ejemplo claro es que ya contamos con una "Ley de Planeación" (Publi-- cada en el D.O. de 5 de enero de 1983).

de tal manera, que se prevenga la cantidad de servicios públicos necesarios - para determinado número de habitantes y sus proyecciones, por aumento de población y escasez de tierra, para veinte o treinta años efectuando estudios científico-pragmáticos aplicándolos sobre la marcha, al tiempo de ir verificando la existencia de reservas territoriales para la población futura.

Que el "stock" habitacional es insuficiente, es indudable, pero no - menos cierto resulta que el espacio en las ciudades es cada día más reducido.

Es un hecho que durante los últimos años no han existido verdaderos reglamentos de construcción para las ciudades, y mucho menos para las comunidades rurales, sino simples enunciados y recomendaciones que propician la - corrupción al por mayor. De hecho el "sistema" para el otorgamiento de permisos de construcción, muy rígido por cierto, sólo requiere de unos cuantos pesos -por medio de la clásica "mordida- para ser expedidos, causando con - esto que el problema habitacional en todo el país sea harto crítico.

Hemos descrito hasta aquí los problemas propios de las ciudades que han configurado una verdadera crisis urbana; la falta de espacio para la - construcción y - no digamos de un edificio, sino hasta de una simple casa - son síntomas de nuestros grandes males y que precisan de grandes tomas de - decisión para su solución.

o Es una pena ver que, por ejemplo, el Reglamento de Construcción para el - Distrito Federal data de 1976 (publicado en el D.O. del 14 de dic. de ese año) y aún sigue conservando enunciados (no normas jurídicas) como el del artículo 133 que define a las piezas "no-habitables", mientras que más de la mitad de la población se hace en cuartos de cocina que sirven como re cámaras y viceversa; "normas" hechas con apresuramiento, y con todo respeto, dignas de grandes arquitectos o ingenieros, pero sin el VoBo. de un - licenciado en Derecho, pues al fin y al cabo son 'normas jurídicas'.

2. EN LOS CENTROS NO-URBANOS*

-¿A qué hacer- le pregunta Doxi- lo que ya está hecho?. ¿Vas a enseñar ahora a los pájaros a hacerse sus nidos o a los castores a construir nidos diferentes a los que saben hacer?. ¿Por qué modificar de este modo, la obra del Creador?.

-¿Quién sabe! -contesta Epergos-; volvamos de nuevo dentro de cien mil días y ya veremos si estos seres han olvidado mis instrucciones y han vuelto a vivir como vivían antes. Si ocurre así, me habré equivocado al meterme en sus asuntos y nada habré conseguido; pero si siguen mis consejos, si las cosas que vemos entonces son mejores que éstas, habré triunfado, pues estos seres habrán dejado de ser animales...

(Diálogo entre Doxi y Epergos, en los albores de la vida humana: "La Histoire de l'habitation humaine", Viollet-le-Duc) viene en Moya Rubio, Victor José.-"La vivienda indígena de México y del Mundo".-UNAM.-México.-1982. pág. 13.

Como ya hemos visto, nuestro país se encuentra sujeto a un proceso intenso de urbanización concentrada en las ciudades características del progreso económico nacional (Monterrey, Guadalajara, Puebla, la Ciudad de México) y un 'abandono' literal de las regiones rurales.

Al mismo tiempo analizamos y describimos la dinámica del crecimiento urbano que expresa no solamente el incremento demográfico, sino también la migración campo-ciudad derivada tanto de la atracción de los centros urbanos como de las condiciones que priven en el agro mexicano. Y finalmente concluimos con un breve análisis de las condiciones en que se presenta la habita --

* En este inciso del capítulo I, hemos preferido tomar la palabra "NO-URBANO" con la connotación de localidades menores de 15 mil habitantes y no la que subclasifica a lo no-urbano (poblaciones con menos de 15 mil hab.) y a lo rural (localidades menores de 5 mil habitantes); ni tampoco la clasificación censal de urbano (localidades de 2500 hab.) y rural (localidades menores de 2500 hab.). Por tanto para nosotros lo no-urbano abarca la población campesina y hasta la indígena, cuyos grupos étnicos son muy numerosos. Véase, Unikel, Luis.-"El desarrollo..."-op.cit.-pág. 29 y apéndice metodológico.

ción en las urbes y el problema urbano-habitacional que se refleja en la carencia de suelo propio y apto para la construcción de la vivienda y en general de cualquier inmueble, incluyendo a los de origen Estatal.

Ahora nos corresponde esbozar los problemas inherentes a la vivienda campesina o rural cuyas características y peculiaridades se presentan -como veremos- de manera distinta que en las ciudades:

En nuestro país una gran proporción de la población nacional todavía se alberga en las viviendas de construcción campesina, o sea, de viviendas producidas por quienes las habitan, un producto para el "autoconsumo", edificadas en mayor o menor grado por medio de los materiales que la naturaleza ofrece noblemente al habitante del medio rural, y sin presentar ninguna transección de compraventa del suelo ya que se realiza, por lo general, en las tierras propiedad del ejidatario, comunero u pequeño propietario -cuando -- bien les tiene--.

Se ha considerado, además, a la vivienda como la medida o el índice de la idiosincracia y de la cultura de los pueblos, sin tomar más que en un segundo plano a la economía y a las condiciones materiales del campesinado. Esta concepción, en parte cierta, es refutable en la medida en que dichas condiciones económicas y culturales, y en algunas partes, las condiciones climatológicas, han dejado en una condición de 'trogloditas' a los grupos étnicos que son parte de nuestra historia y que por lo mismo -y porque son seres humanos- deberían ser atendidos más propiamente. Las cavernas no se cuaderon -inscrites en el pasado, sino que aún existen no sólo con los tarahumares o -

* "Pero a pesar de las vicisitudes sociales y de las condiciones económicas, el medio ambiente es el factor más importante y decisivo en la construcción de las viviendas del hombre del campo. El clima, la intensidad de los rayos solares, dirección y fuerza de los vientos, régimen pluvial, corrientes de agua, vegetación, etcétera, son elementos determinantes en la creación y desarrollo de la vivienda, que revelan la influencia del medio ambiente y, secundariamente, a través de ciertos detalles y comodidades, muestran, no únicamente el grado de cultura, sino la capacidad económica". Pero mientras que no se le dé la debida atención a la economía campesina seguirá viviendo en moradas incongruentes para "una sociedad del siglo XX", Cfr. Moya Rubio, Victor J. -"la vivienda..."- op.cit. - pág. 24.

los pimas (grupos étnicos de Chihuahua y Sonora) sino aún en el Distrito Federal en las regiones sub-urbanas de Tacubaya y en el Estado de México^o.

Podemos decir que para la población mexicana, pero en especial para la gente del campo, la vivienda es un símbolo de arraigo regional y de pertenencia a un suelo, por lo menos hasta ahora eso queda plenamente demostrado. Necesario resulta entonces, que se le provea de una vivienda más adecuada, con el equipamiento y la infraestructura básica para que viva en las mejores condiciones posibles que le permitan brindar un rendimiento óptimo en sus labores cotidianas.

Pero además, la vivienda en los centros No-urbanos se inscribe, en el caso de México, con una larga tradición histórica, recibiendo la influencia propia de aquellas arquitecturas predominantes de la época prehispánica y de la vivienda española; la condicionan el clima, la tecnología, los sistemas constructivos y la disponibilidad de materiales que hacen que adopte diversos tipos, de acuerdo a esas variables .

Ahora bien, sus patrones de ubicación territorial han sido el resultado de la evolución del poblamiento, derivada de la dinámica histórica, social, económica, política y cultural de México.

A pesar de que se continúa despreciando al habitante del campo, no cabe la menor duda que gracias a él, el desarrollo urbano se ha incrementado. Las condiciones primitivas en que se ha mantenido a la cultura rural, junto a su creciente ignorancia, obviamente contribuyen a forjar más víctimas del capitalista sin escrúpulos, quien compra los productos del campo -desde alimentos hasta la materia prima- a precios irrisorios, al tiempo que utiliza -

• Podría pensarse que se 'exagera la nota', pero realmente existen familias que viven en condiciones infrahumanas, véase: Moya Rubio, V.J.-"la vivienda. .."op.cit.- fotografías 19 y 20 pág. 24 y fotografía 132 pág. 92.

al ex-campesino como fuerza de trabajo masivo con bajísimos ingresos que lo mantienen al margen del desarrollo ó de sus beneficios.

Por otro lado debemos decir que la base de la problemática habitacional en el campo se sustenta primeramente en la tenencia de la tierra, surgido y desarrollado durante la época colonial, produciendo al consumirse la independencia, el germen de la crisis agrícola actual, es decir, en aquella época (1810) nos encontrábamos en algunas regiones con exceso de población y otras casi deshabitadas. Así, esta cuestión contaba con dos aspectos inicialmente: de un lado la defectuosa distribución de la tierra y del otro -- una mala distribución de los habitantes sobre el territorio nacional; pero el defecto fue que después de la guerra de independencia y hasta la creación de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971^o, los gobiernos sólo habían atendido el segundo aspecto.

El problema de la vivienda campesina encuentra su fundamento en una serie de contradicciones que producen una vivienda estáticamente no muy mala (como el modelo de la vivienda tarasca de chicota en Michoacán), ni en mal estado, sino carente de las condiciones sanitarias adecuadas y con graves problemas de hacinamiento que para 1983 se calculaban para esas regiones rurales en 6.86 personas por habitación⁴⁰.

Para el campesino mexicano --y creemos que para el de cualquier parte del mundo--, el material para la construcción de su vivienda le es ofrecido -- por la naturaleza (salvo para el campesino de comunidades mixtas, que por el contacto directo con la urbe mejora sus habitaciones con materiales más evolucionados como los techos de madera y teja y los muros de ladrillo y cemento) pues es pródiga en cuanto a la variedad, abundancia y calidad de los ma-

^o Publicada en el D.O.F. el 16 de marzo de 1971 y reformada sustancialmente el 17 de enero de 1984 .

(40) Cfr. cuadro N° 7 en la parte relativa al hacinamiento de 1982.

teriales y lo único que tiene que hacer es usar su fuerza de trabajo, y siendo fácil la utilización y preparación de aquéllos, construye su vivienda que le da como resultado una mejor protección contra los cambios climatológicos -- y atmosféricos.

En cuanto a los costos de producción de la vivienda campesina, cabe señalar que no involucra gastos o transacciones monetarias difíciles de cubrir, es decir, al ser realizadas por sus habitantes trae un ahorro considerable -- de mano de obra, de allí que se considere que el problema de la vivienda no-urbana tiene un fundamento distinto que la problemática de las ciudades y -- aún que el de la vivienda del asalariado agrícola, cosa que por otra parte, no significa que las condiciones en que se encuentra la vivienda del campesino no se desligue de las necesidades urbanas.

Entonces el problema de la vivienda no-urbana, no corresponde a déficit de la misma, ni a carencia de suelo para construir, sino más bien -- como ya -- dijimos -- a las condiciones de su habitabilidad (que son en verdad deplorables).

Ahora bien, en términos generales, nos atrevemos a afirmar que en el -- medio rural, los problemas que afronta la clase campesina son de escasez de fuentes de trabajo, limitado por el reducido número de actividades a las que puede dedicarse la población (entre las más comunes están la agricultura y -- la ganadería en pequeño), de donde obtienen ingresos reducidos que hacen vivir a los miembros de la familia rural en condiciones de pobreza, con un pre supuesto racuítico, lo cual les impide satisfacer de manera normal sus necesidades más urgentes como la alimentación y la vivienda. A primera vista se podría pensar que en el campo mexicano no falta nunca el buen alimento diario, pero a pesar de que los alimentos de que se dispone en aquellas zonas son más sanos que los de las ciudades, resultan ser escasos y en muchas ocasiones -- fuera del alcance de sus habitantes.

Parecería que el hombre de campo con esa posibilidad de gasto, no -- puede satisfacer sus más elementales necesidades, empero, la realidad es que no sólo no las satisface sino que cuando logra adecuarse a ellas el nivel de las mismas es muy precario.

Si no, vemos cómo el campesino mexicano se logra mantener de un ingreso de características duales: una parte del mismo, lo constituye cuando realiza transacciones con la esfera urbana e industrial del resto del país y de la cual surgen sus posibilidades de vestir, calzar y de comprar instrumentos de labranza para su trabajo cotidiano; la otra parte la completa con la recolección de los elementos que le ofrecen animales y vegetales que le rodean, y su utilización precisamente para la construcción de su vivienda.

Pero lo peor de todo esto es que, dichas formas de ingreso, dependen en la mayor parte del país de la condición climatológica y en la tierra, que no es otra cosa que la agricultura temporalera (Son ingresos exigüos que se obtienen en época de cosecha y que dejan al campesino sin oportunidad de -- trabajo por largos periodos de tiempo durante el año).

No es pues sorprendente que, de un medio así, el hombre de vida rural tenga un ingreso, producto de su trabajo y del medio ambiente, que sea de -- niveles reducidísimos.

Esta flacidez de los "sistemas" de ingresos del campesino y la sugestión al medio ambiente en que trabaja, crea en él, como forma de superación a sus debilidades y a sus miserias, un espíritu comunitario, social (como vi mos en el inciso anterior de este mismo capítulo, muy distinto al de ciudad), que significa la perspectiva indispensable y la condición necesaria para ayudarse mutuamente ante las dificultades que le plantean sus condiciones de -- vida. Pero no sólo eso, sino que además, se explica el por qué de la tendencia al crecimiento familiar, creando condiciones dramáticas en la vida familiar rural.

En cuanto a la forma de construcción de su vivienda, el campesino me xicano lo hace a la manera como fue adiestrado por sus antepasados, con -- materiales poco consistentes y que no cuentan con las comodidades creadas pa ra y por la vida moderna (en general careciendo de mobiliario adecuado y de las formas indispensables de salud, así como de agua potable y muchas cosas más).

El gran peledaño que separa la vida urbana de la rural, se vé notoriamente delineado cuando observamos las condiciones cualitativas y cuantitativas de la vivienda campesina, destacando los aspectos de insalubridad y hacinamiento que hacen de ella una representación de la decadencia de la sociedad rural. Y si agregamos a lo anterior la insuficiencia o la completa carencia de una buena alimentación, tomas de agua (indispensables para el lavado total o parcial de la persona), drenajes que permitan un manejo sanitario eficiente de toda clase de desperdicios comunes al ser humano y a su vida doméstica, y por último la energía eléctrica que lo coloque en una situación más adecuada con la época, podemos entender el por qué de tantas y variadas enfermedades, cuyo origen amana de las impurezas de los alimentos, del poco cuidado personal que se dá a sí misma la genta del campo y de la relación obligada entre hombres, mujeres y niños con animales de todo tipo y tamaño hacinados en una habitación que por lo mismo se pauperrisa.

Por todas esas circunstancias -provocadas, no casuales- el campesino se empobrece y tiende -como ya vimos- a migrar a los centros urbanos, tratando de encontrar alguna "chamba" que le permita medio subsistir ya como asalariado, ya como trabajador eventual y en el último de los casos cantando en camiones o pidiendo limosna y hasta convirtiéndose en delincuente.

Lo peor de todo esto resulta cuando encuentran un trabajo permanente, pues tratan de establecerse dentro de la ciudad en los lugares acordes a sus posibilidades económicas, y como esas zonas son las periféricas, allí encontramos el mayor volumen de esas personas. Pero el problema viene cuando se tiene la necesidad de un techo para vivir y como en las ciudades esto se satisface por medio de dinero, se tiene que pagar la renta o compra del suelo, luego los materiales de construcción y a veces la mano de obra, etcótera; en síntesis que la vivienda que él mismo producía, ahora ha desaparecido y no contando con material dado por la naturaleza -porque es precisamente lo que menos tenemos en las ciudades-, se resguardará en chozas o jacales y hasta en cuevas logrando los asentamientos irregulares localizados en zonas insalubres -en grado máximo- y casi sin ningún servicio público.

En alguna Dependencia Estatal se decía que 'la vivienda del campo - debe resultar de los ingresos del campesino': no obstante esto, sabemos que esta forma errónea de dar solución al problema de la vivienda campesina se debe precisamente a la falta de interés por resolverlo y sobre todo a una - ignorancia total de los factores que conforman dicho problema.

Es por ello que la solución debe partir de arriba hacia abajo, por medio de políticas crediticias, maquinización, asistencia técnica a muy bajo costo (por ejemplo, utilizando los servicios sociales de peasantes), almacena- mientos, etcétera, proyectando no grandes edificios o 'condominios' en el - campo -cosa absurda- sino conociendo la problemática de la vivienda regional rural y respetando la tradición e idiosincrasia del campesino, pero eliminán- dola todo foco de infección y creándole una idiosincrasia de avance y no de su- misión.

La mejoría gradual de la vivienda campesina debe necesariamente efec- tuarse mediante formas y fórmulas que eviten poner el doble peligro de, por una parte, dejar en los mismos niveles de penuria y de insalubridad a los - habitantes del campo con los subsecuentes efectos negativos tanto social co- mo particularmente; y, por otra, que dichas fórmulas para la optimización - de la vivienda estén alejadas de toda capacidad de pago, de la manera de vi- vir, de las costumbres y tradiciones y que traerían efectos nefastos o inclu- so inoperantes en las condiciones actuales que privan en la provincia campe- sina mexicana. Todo esto auxiliado por el conocimiento real de lo que aconte- ce en el agro mexicano.

La atención a la vivienda rural ha venido desarrollándose -según el personal especializado de la SEDUE*- por medio de diversos programas vincula-

* Algo característico de la vivienda campesina es que la forma de construc- ción determina la región y hasta la raza a que pertenece un cierto tipo - de habitación, por lo que se hace patente la necesidad de resolver sus caren- cias a través de la observación primariamente, luego del estudio y final- mente de la mejora a los tipos de vivienda existentes, pero sin implantar modelos de la misma que no corresponden a la forma tradicional de la región.

+ Esta Secretaría de Estado corresponde a la antigua Secretaría de Asentamien- tos Humanos y Obras Públicas (SAMOP) modificó su nombre por decreto de refor- mas y adiciones a la L.O.A.P.F. (D.O. del 29 de dic. de 1982).

dos con la sanidad ambiental, las políticas indigenistas, los programas de introducción de servicios o los planes micro-regionales de desarrollo, pero desde nuestro particular punto de vista, antecemos que el campesino mexicano no «una vez solventado su problema fundamental que es de tenencia de la tierra y asistencia técnica y financiera adecuada para la producción» no recurrirá, para mejorar su vivienda, más que de una poca de tecnología de los arquitectos e ingenieros y el allegarle los servicios públicos básicos que en última instancia es el punto clave del cual se derivan los efectos negativos ya mencionados.

No obstante las inversiones que hace el Gobierno Federal para resolver tan grave problema, todavía no se superan estas deficiencias que se hallan en trágica vigencia en el ámbito rural.

Las razones por las que los programas estatales de "ayuda" a la construcción de vivienda campesina dan pocos resultados óptimos se reflejan en los esquemas financieros y crediticios que, tomados de las acciones urbanas, no llegan a habilitar al campesino como "sujeto de crédito", debido a que se conoce perfectamente la peculiaridad poco periódica e insegura del ingreso familiar con que cuenta, a la vez que careciendo de garantías bancarias que satisfagan un empréstito a largo plazo, en especial para su vivienda, hacen casi imposible que éste se realice. Todo esto lo corroboramos en el análisis de los programas de casi todos los organismos de vivienda, mismos que dejan a dos terceras partes de la población mexicana en un "inacceso" a la "vivienda digna" por la que pugnan.

Por otro lado, la producción masiva de viviendas —que se lleva a cabo en las ciudades— no puede ser aplicable a la vivienda rural, porque se propiciaría una estandarización poco recomendable para las bastas condiciones ambientales y socio-culturales de nuestro país; a su vez hemos encontrado que esto acarrearía —de llevarse a cabo— altísimos costos indirectos. No cabe la menor duda que hacen falta los procesos de educación campesina para que el campesino tome conciencia de sus problemas y pueda, con la ayuda

suficiente, oportuna y permanente, organizarse para satisfacerlas.

Un ejemplo de lo dicho podría ser que, teniendo el campesino bastante disponibilidad de tiempo, se le proponga ayudar en la construcción de su vivienda y participar en el desarrollo de su comunidad, pues créase que la vivienda del campo es un factor eminentemente de desarrollo personal, familiar y hasta comunitario en esas sociedades rurales.

Algo que nos parece debe ser inmediatamente atendido es el insalubre hacinamiento de la familia campesina que, como ya vimos, convive inevitablemente en pequeños espacios cerrados, sombríos e insalubres; a menudo comparados con cerdos, perros y aves de corral.

En cuanto a los planes y programas de la vivienda campesina, cabe señalar que se conciben en forma aislada (no como parte de un Plan Integral de desarrollo habitacional) y los hay que aún formando parte de un programa integral, quedan suscritos a su nivel de planteamiento teórico y no se llevan a cabo como lo fue el VICA (Programa de Vivienda Campesina) del INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular) que tuvo un financiamiento del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) de la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia en el periodo presidencial de Luis Echeverría (1972-1976)⁴¹.

Existen también los programas que se hacen desde un escritorio y que son sacados de las experiencias pasadas y sin conocimiento real de la situa-

(41) Cf. Miller, Eric J. - "Desarrollo Integral del medio rural". - Fondo de Cultura Económica. - México. - 1976. - 160 pp.

ción vigente, como es el caso de muchos de los programas de los organismos que tratan de "resolver" el problema de la vivienda campesina en nuestro país.

Obviamente estos han sido los criterios seguidos en la elaboración de los programas para la vivienda campesina que se han traducido en frustraciones tanto para el campesino como para el técnico o técnicos que elaboran tales programas.

Finalmente queremos hacer notar que a pesar de que los patrones -- que se han seguido en la distribución espacial de la vivienda campesina, -- causan los asentamientos dispersos que vemos muy a menudo en la región rural y que por lo mismo traen problemas para los organismos encargados del particular en cuanto a la introducción de los sistemas de alcantarillado, agua potable, electricidad y la estructura básica necesaria, esto no deber ser motivo suficiente de abandono de los programas (en los que se invierte mucho dinero y tiempo), y aunque parezca repetitivo es imprescindible una coordinación eficaz, eficiente y dinámica entre los órganos públicos y privados que intervienen en el vasto campo de la agricultura y de la vida rural del país, porue definitivamente se tienen que superar los obstáculos que son -- originados por la legislación vigente y por las condiciones de la propiedad de la tierra y del trabajo del hombre del campo; y no ignorar que el rico -- muestrario de climas, de suelos, de tradiciones históricas, de idiosincra--cias particulares predominantes en las diferentes regiones geográficas del país, son también elementos que devienen condicionantes que influyen en las posibles soluciones que pudieran y puedan ofrecerse.

3. DE DETERMINADAS CLASES SOCIALES: Obreros, campesinos, empleados burócratas, militares, empresarios, funcionarios públicos etc.

"Tu obligación como productor de una obra novedosa es decir la verdad, sin importar los perjuicios morales, sin importar los perjuicios políticos, sin importar los perjuicios sociales..."

Don Antonio Caro (cursivas nuestras).

Llegamos así al análisis de la problemática habitacional que sufre nuestra sociedad clasista y de la dificultad que presenta o pudiera presentar, para cada uno de los sectores del encabezado de este inciso, el acceso a la vivienda "digna y decorosa"; sin duda alguna ubicada dentro de las necesidades básicas para el desarrollo integral de los que habitamos este país.

Se deduce de lo escrito a lo largo de este capítulo, que la vivienda es un bien patrimonial que entra dentro de los planes de adquisición de toda familia mexicana, a pesar de sus mínimas posibilidades para realizarlo.

En términos generales, la población con más altos ingresos ve su preocupación en otras cuestiones de "mayor importancia", "trascendentales", como los negocios, las finanzas o las inversiones, debido primordialmente a su alto poder adquisitivo que es infinitamente superior al de cualquier individuo del pueblo.

Por tanto, los funcionarios públicos, los empresarios, los militares de alto rango, y los burócratas con empleos bien remunerados, no tienen problemas de índole habitacional; sus crecimientos ubicados en las zonas residenciales con todos o casi todos los servicios públicos no sólo básicos, sino hasta suntuosos como los servicios de televisión norteamericana por cable (cablevisión), ascensores y pistas de patinaje, clubes, salas -

cinematográficas de primera línea, parques recreativos, museos y junto a los centros culturales más importantes, sólo por mencionar algunas de las prerrogativas que esta clase social, los podemos localizar fácilmente en siete u ocho zonas del Distrito Federal y su Área Metropolitana (Sn. Ángel Inn y muchas colonias -si así se les puede llamar- de la delegación Coyoacán, Linda Vista en la delegación G.A. Madero, Ciudad Satélite en el Estado de México, etcétera) y casi siempre en las capitales y zonas privilegiadas de las demás Entidades Federativas.

Por otro lado, la clase media tampoco tiene este tipo de problemas -aunque no todos, claro está-, pues mientras su ingreso es superior al grueso de la población, cuenta con lo suficiente para alquilar un departamento de -mediana y hasta de alta calidad y a veces aún de adquirir una casa ya construida y las más de las veces de procurarse un terreno para ir construyendo 'a su gusto' el deseado hogar para la familia.

Por consiguiente el problema se reduce (independientemente de que -todas las clases sociales caen dentro de la cuestión urbano-habitacional, en la medida en que ya no es posible contar con suelos aptos para ese uso -o contando con ellos son muy caros- a no ser en detrimento de las zonas "pulmonares" de las ciudades* como se ha venido haciendo) a la población con -ingresos inferiores al mínimo legal, con ingresos del mínimo y con ingresos superiores, en pequeña proporción, a éste.

Nos referiremos entonces a casi el 15 % de la población total del

* Resulta curioso cómo después de los múltiples problemas que causa la contaminación ambiental, se siga permitiendo construir en las escasísimas zonas verdes de nuestra ciudad capital, p. ej., se dice que el Jefe del D.O.F. - en turno permitirá construir en la Tercera sección del Bosque de Chapultepec, siempre y cuando sea "para construcciones de interés social", mientras pensamos que el "interés social" no se refiere a la masa enorme de la población de bajos ingresos, sino a los de ingresos medios y altos..., véase Periódico 'El Nacional', primera plana, 27 de abril de 1984, pág. 1

país (unos 12 millones de personas), un donde se encuentran casi todos los obreros, asalariados, camoesinos, muchos empleados de empresas privadas, trabajadores eventuales y muchos militares y trabajadores al servicio del Estado, así como a todos los que no cayendo dentro de estos grupos, reciben los beneficios -aparentemente- de la vivienda de los seguros sociales.

El pueblo mexicano, vejado, humillado y explotado primero por los -- conquistadores, después por las empresas transnacionales y finalmente por nosotros mismos, ha contado -casi a lo largo de su historia- con ingresos salariales muy por debajo de lo indispensable para vivir normalmente. Se sabía - que la mala organización en que caían los gobiernos, la corrupción y en sí - la mala distribución de la riqueza o de los ingresos, traería graves consecuencias, pero nunca se imaginó -o se aparentó muy bien- a qué grado y en -- que proporciones.

Si para 1930 el país presentaba una estructura de empleo mayoritaria mente campesina, para el año de 1940 esta situación comienza a transformarse cuando, de acuerdo a los estudios realizados por COPEVI⁴², da inicio el crecimiento económico del país. Pero curiosamente la fuerza de trabajo industrial (que se creía iba a aumentar en perjuicio de la agrícola) no creció en la proporción esperada, sino que al disminuir la población activa dedicada a la agricultura, se incrementa el llamado 'sector terciario' o de servicios - el cual abarcó una gran parte de la población y que en países dependientes - como el nuestro- acumula trabajos no muy bien remunerados, inestables y poco productivos, lo que dió origen al abaratamiento de la mano de obra de los trabajos personales y comerciales en los centros urbanos que para 1982 llevó al 66 % de la Población Económicamente Activa (PEA) del Distrito Federal, a recabar un salario inferior al mínimo establecido legalmente⁴³.

Es por ello que la ineficacia para poder crear fuentes de trabajo -

(42) Priscilla, Connolly (coord.).-"Las políticas heb..."op.cit.-pp. 26a 32 y cuadros 1, 2 y 3.

(43) Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario del D.F.-"Investigación" México, D.F.-1982. (doc. mimeografiado).- s/pp.

suficientes para la población urbana produce para ella un nivel precario de ingresos, por lo que su capacidad de pago de una vivienda se ve cada vez más reducida.

Debe señalarse que la vivienda representa una inversión enorme tanto para los particulares como para el Estado, en virtud de que no sólo es la casa ya construida la que tiene un valor determinado, sino que antes de su finalización, han existido inversiones de toda índole:

- De planes y proyectos de suelo propicio para construir, pues resultaría absurdo hacer una gran obra habitacional en lo alto de una montaña escabrosa o donde fuera imposible o incosteable trasladar cada uno de los servicios públicos básicos para una vivienda con cierto grado de confort.
- De infraestructura y equipamiento (alcantarillado y drenaje profundo, pavimentación, supermercados, parques recreativos, transporte, alumbrado público, etcétera).
- Y finalmente todo el gasto que representa el atravesarse para la construcción, el material (piedra para la mampostería de la casa, cemento, grava arena, varilla, los servicios de toma de agua, energía eléctrica, drenaje, etcétera) y la mano de obra en la edificación de la vivienda, así como su constante mantenimiento.

Por lo mismo resulta elevado el precio que se paga por la vivienda vista como una mercancía y que de hecho ha encontrado sus mayores existencias en la iniciativa privada que se vale de las transacciones de mercado para especular con la misma, en que salvo la demanda de las clases con medios y altos ingresos -que ya la tienen satisfecha-, apenas pueden beneficiar a un sector de familias de modestísima capacidad de ahorro y en nada les de los sectores más pobres y mayoritarios de la población.

Así, tanto el cambio en la estructura ocupacional que se sufrió, como el decremento salarial que produjo (y que han creado en conjunto una extraordinaria incertidumbre en el ingreso de la población total del país, a tal

grado que nos aventuramos a afirmar que en México cada vez hay muchos pobres más pobres y menos ricos más ricos⁴⁴) y el costo elevado en la construcción de la vivienda, no dejan de influir para que la producción capitalista de vivienda sea mucho más escasa al no 'convenir' a las inmobiliarias, negociar con gente 'insolvente' la construcción de una vivienda.

(⁴⁴) El ingreso mínimo percibido por la clase trabajadora para los años 1945, 1950, 1955, 1960, 1970, 1980 y 1983 tomando como base el año de 1940=1.52 se ha incrementado para esos años 0.38 ¢; \$ 1.83; \$ 4.82; \$ 8.37; \$ 25.47; \$ 135.10 y \$ 367.48 respectivamente.

Ahora bien, la clase con ingresos más bajos (del campo y de la ciudad) 'sustrajeron' únicamente el 6.1 % del ingreso nacional total para el año de 1960; el 4.17 % en 1963; el 3.63 % en 1972 y el 2.1 % en 1983, mientras que la población económicamente más rica ganaba para los mismos años el 59.8 %; el 62.64 %; el 67.73 % y el 75.0 % del ingreso nacional respectivamente.

Un tercer aspecto que reafirma esta nota, es que la tasa de desempleo abierto se incrementó del 10 % en marzo de 1977 al 32 % en julio de 1983. Si consideramos que la población económicamente activa es de 21'409,800 individuos en todo el país (véase Infra, nota 58), esto equivale a 6851, 136 desocupados.

Por otro lado la tasa de subempleo es del 35 % de la P.E.A. y que sumado a lo anterior da como resultado una suma trágica de 14,344 566 de personas total o parcialmente desocupadas actualmente en la República Mexicana.

Finalmente la diferencia entre el aumento salarial mínimo nacional y el aumento del costo de la vida es realmente alarmante si se observa que entre 1938 y 1965 el primero aumentó en un 315.92 % y el segundo ascendió en un 744.80 %.

Cfr. los documentos siguientes distribuidos respectivamente por párrafos: NAFINSA.-"La economía mexicana en cifras, 1981".-México, D.F.-1981 pág. 356. Datos de 1950 y 1963 en Navarrete, Ifigenia.- en "Perfil de México en 1980".-op.cit.- pág. 37 y los datos de 1972 en Banco de México.-"La distribución del ingreso en México".-FQE.-México.-1974, ambos citados por Connolly, Priscilla.-"Las políticas..."-op.cit.-pág. 32 y pág. 63 respectivamente.

Pero el reverso de la moneda se observa en la venta de predios que en su conjunto forman las actuales Unidades Habitacionales -no muy aceptables por cierto- y, en el peor de los casos, no existen ventas y la necesidad -hace que surgan las colonias proletarias en condiciones de inmundicia, en donde el particular edifica su "vivienda" -si así se le puede llamar-, valga la expresión "como Dios le dá a entender", con materiales deleznable, sin seguir norma o limitación alguna.

La consecuencia inmediata es una enorme gama de asentamientos irregulares y paracaidismo que producen los cinturones de miseria de la periferia de las ciudades y las llamadas "Ciudades Perdidas", denominadas así no por que no se localicen, sino porque hasta hace poco estaban excluidas de las inversiones estatales y por tanto de los beneficios sociales.

Todos estos hechos han llevado al gobierno mexicano a participar directamente en el establecimiento de instituciones para asegurar un número anual de habitaciones para la sociedad, viviendas de 'interés social'. Aunque al no haber intervenido con ahínco en programas urbano-habitacionales, ni con inversiones suficientes⁴⁵ en la producción de la vivienda popular (véanse cuadros Nos. 6 y 8), se creó él mismo un abismo difícil de superar a corto o mediano plazo.

La dialéctica del colapso habitacional dió por resultado, entonces, -la institucionalización de la problemática deficitaria.

* Entendemos que las llamadas "ciudades perdidas" nacen de los asentamientos irregulares y por lo mismo sus formas de construcción habitacional son muy precarias con materiales de madera, cartón o desecho, cuyos usuarios o alquilan el 'lotesito' o lo ocupan gratuitamente en lugares insalubres (ex-basureros, lotes baldíos, barrancas y hasta cuevas), o definitivamente se asientan en extensiones de propiedad privada invadiendo los predios, lo que por su aspecto hace más visible la pobreza del país.

(45) De 1925 a 1946 no se registra ninguna inversión estatal en materia de vivienda; de 1947 a 1958 la inversión pública federal varío de un mínimo de 0.7% (1948) a un máximo de 2.5% (1956) sobre el total de inversiones, en tanto que de 1959 a 1970 el mínimo correspondió al 0.7% (1965) hasta el máximo de 7.2% (1963), Cfr. Connolly P.-"Las Políticas..."-COPEVI.-op.cit.- cuadros 4, 5 y 8 pp. 49, 57 y 83 respectivamente.

sin defecto de remitir al lector a los cuadros números 9 al 12 , referentes a las Acciones Gubernamentales en materia de Vivienda de los periodos 1925-1960-1984, mencionaremos ahora la forma en que el Estado mexicano - ha tomado cartas en el asunto para, por medio de ciertas instituciones, poner coto a esta problemática habitacional de los conglomerados de nuestro país.

Entonces, sin introducirnos en el funcionamiento de cada organismo o institución, que sería tema de reflexión de un análisis posterior, en México se presentan a grosso modo las siguientes instituciones⁴⁶ y programas de vivienda que de alguna u otra manera son , a nuestro buen entender, los más relevantes:

El control serio por parte del Estado da comienzo prácticamente en el año de 1947 cuando se promulga la Segunda Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, que confería a dicho banco las funciones respectivas.

En los años cincuenta casi la mitad del financiamiento público de vivienda para los empleados públicos correspondió a la extinta Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro -antecedente inmediato del I.S.S.T.E.- mientras que la parte restante del total, correspondía al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, al Instituto Nacional de Vivienda (creado en 1954 para la integración de una política nacional de vivienda)⁴⁷, al I.M.S.S. (que iniciaba sus actividades habitacionales en 1953) y al D.D.F., aunque cabe señalar que el beneficio fue sólo para los sectores medios de la población a los cuales les eran arrendadas las viviendas construidas, o por lo menos ese

(46) Para un análisis más profundo Cfr. González Salazar, Gloria.-"Aspectos recientes..."-opus citatus.-pp. 342 a 353 inclusive; Connolly P. (coordinadora).- "Las políticas habitacionales..."- op. cit.-pp. 105 a 146 inclusive.

(47) Entre sus atribuciones estaban las de reglamentar y coordinar los programas habitacionales de las dependencias estatales, efectuar investigaciones sobre el problema habitacional, para planear y determinar las políticas aplicables de acuerdo con los recursos con que se disponía. A pesar de ello no logró su objetivo y los resultados se plasmaron en el VIII Censo General de Población de 1960.

fue el dispositivo que se siguió en las obras realizadas por el BANOPSA y el ISSSTE (cuya inicia sus beneficios habitacionales en 1959, pero sólo para algunos de sus afiliados) hasta principios de los sesenta con la aparición del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en el Banco de México (cuya venía a complementar en esencia las funciones del Instituto Nacional de la Vivienda I.N.V.) a finales de 1962 y principios de 1963. Entonces, hasta el año de 1962 indudablemente que existió un predominio casi absoluto de los institutos de seguridad social del país (IMSS, ISSSTE) logrando producir anualmente hasta 3 400 viviendas en promedio.

El Programa Financiero de Vivienda se integró con dos fideicomisos⁴⁸: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), teniendo como funciones primordiales las de apoyar y completar las operaciones bancarias en materia de vivienda dando mayor plazo y con menor interés en el primer caso y garantizando los préstamos hipotecarios que otorga el FOVI, en el segundo caso, siempre para las viviendas de bajo costo.

Sin embargo, ambos fondos han adolecido -por lo menos hasta ahora- de la visión global, genérica o de conjunto que se requiere, lo que hace que se les conciba como programas desarticulados a pesar de que en el periodo 1964-1970 lograron construir más de 92 mil viviendas (producción media anual de 20,800 viviendas) que equivalía al 70 % de la producción estatal anterior a ese lapso⁴⁹, además de que se dirigieron los beneficios a los sectores medios de la población nacional.

(48) El Fideicomiso ha sido uno de los instrumentos que el gobierno mexicano más ha utilizado a partir de 1973 con los problemas de los colonos del Ex-Vaso de Texcoco, para solucionar innumerables conflictos cosa que le ha resultado "de maravilla". Por otro lado, se define al fideicomiso como "una operación jurídica a la cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, confiando la realización de este fin a una fiduciaria" de acuerdo al Código de Comercio vigente en su artículo 346; véase Connolly, P.-"Las políticas hab..."-CCEVI.-op. cit.-pág. 129.

(49) Cfr. Schteingart, Martha y Garza, Gustavo.-"La producción de vivienda en México", en la Revista "Planificación", nº18.-3oc. Mex. de Planific.-México.-abril de 1976.-pp.36-37.

De 1971 a 1976, durante el periodo Presidencial de Luis Echeverría, se crean una serie de mecanismos y formas financieras denominadas "FONDOS de la vivienda", para hacer llegar a los trabajadores de bajos ingresos este preciado bien, con un predominio indiscutible del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) creado el 1º de mayo de 1972, llegando a producir 54,200 viviendas en promedio anual.

De 1977 a 1983 continuo el predominio de este instituto, ya que para abril de este último año "el INFONAVIT había financiado la construcción de más de 316 mil viviendas ya terminadas; se encontraban en proceso de construcción 48,128 y se habían otorgado más de 49 mil créditos para la adquisición de viviendas de terceros, construcción de terreno propio, ampliación o mejoramiento de vivienda y pago de pasivos"⁵⁰, lo que da como resultado 413,128 acciones de vivienda, beneficiando aproximadamente a -- 2'300,000 mexicanos.

Pero junto al INFONAVIT, que por mucho ha sido el organismo más relevante en vivienda, se encuentran otros más como el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) que complementado por el FOVIME o ISSFAM (que es un fondo más pequeño dirigido a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada) tratan de cubrir las necesidades de los trabajadores del Estado y cuyo fondo, al igual que el INFONAVIT, lo obtienen del 5 % sobre salarios pagados que deben cubrir las empresas privadas (caso de INFONAVIT) y el Estado-patrón (en el segundo caso).

Existen además el Fideicomiso Urbano (FIDEURBE) y el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General de la Habitación

(50) NAFINSA.- Semanario "El Mercado de Valores".-Año XLIII, N° 19.-México, D.F.- mayo 9 de 1983.- pág. 483.

Popular (DGHP) que funcionando mediante recursos de fuentes presupuestales trató de cubrir la falta de vivienda de los no-asalariados de la Ciudad de México hasta 1977, fecha en la que nace la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F. (CODEUR) substituyendo a la DGHP. El Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y la Vivienda Popular (INDECO), que nace en febrero de 1971 en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda, y cuyas funciones eran, de acuerdo a la ley que lo creaba, las de valorar las necesidades habitacionales en todo el país, proponer programas, normas y proyectos, regenerar las zonas de tugurios, propiciar la construcción de viviendas por todos los medios públicos y privados y realizar las actividades necesarias para que surgiera una política nacional integral de vivienda, funciones que una vez extinto el INUECO fueron absorbidas por 28 instituciones de vivienda de los distintos estados de la República. Podríamos seguir mencionando otros organismos e instituciones que tratan de solventar el déficit nacional de vivienda como son el AURIS — (Instituto de Acción Urbana e Integración Social en el Estado de México) y el INOUR (Instituto de Desarrollo Urbano Regional), pero lo cierto es que los ya mencionados, de acuerdo al cuadro N° 8, han logrado construir en conjunto durante ocho años (1973-1980) 342,955 viviendas que comparado con lo espectacular que resulta el déficit de 4'000,000 de viviendas para 1980⁵¹, no sugiere un avance extraordinario de un problema que diariamente se complica más y más.

Además si observamos las dificultades que presentan los programas de vivienda de los diversos organismos, nos daremos cuenta de que el acceso a los mismos es casi imposible para quienes sólo cuentan con el se

(51) Este dato fue tomado de los datos preliminares del X Censo General de Población y Vivienda, SPP, op. cit., a reserva de que un estudio de COPLAMAR.—"Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000".—S. XXI, prevea un déficit de 7.8 millones para 1970.

larío mínimo como medio de subsistencia, por ejemplo: el FOVI fijó para - el Programa Financiero de Vivienda PFV los denominados "cajones" que al principio eran sólo dos, el VIS A y el VIS B para ingresos bajos y medios respectivamente, pero sucede que el cajón VIS A exigía -para ser sujeto de crédito- un salario o ingreso que contenía 4.9 veces el salario mínimo en el año de 1980 y 6.2 veces en 1982, en tanto que el cajón VIS B exigía 6.8 veces el salario mínimo para 1980 y 11.3 veces en 1982, por lo que - se crea un tercer cajón denominado VAIM "para ingresos mínimos" que tam- poco viene a satisfacer las necesidades de la mayoría, pues los requeri- mientos para este cajón fueron desde su creación (1979) de 2.6 veces a - 3.4 veces en 1982 y si consideramos que en 1979 la población económicamen- te activa tenía a un 50.8% ganando menos del salario mínimo y aproximada- mente un 12.5% alrededor de ese salario; un 29% entre 1 y 3 veces, un 4.9% entre 3.1 y 5.7 veces, y sólo el 2.7 % más de 5.8 veces el salario mínimo,⁵² entonces podríamos afirmar que únicamente el 7.2 % de la población de más altos recursos ha tenido acceso a eso que llaman "viviendas de interés so- cial", mientras la mayor parte de la población ni siquiera sabe que exis- ten estos cajones.

Ahora bien, en cuanto al INFONAVIT y al FOVISSSTE podemos decir que son a todas luces los programas que más han apoyado, a través de sus sistemas, la construcción masiva de viviendas y la creación de empleos - dentro del ramo de la construcción⁵³, pues según tenemos entendido, han mantenido constantes sus niveles de producción de viviendas y sus corres- pondientes financiamientos para los estratos que reciben de 1 a 2 veces el salario mínimo (75 y 60 % del financiamiento total respectivamente).

(52) Jato tomado del Programa Nacional de Vivienda, Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, SAHUP.-México, 1979.-pág. 76.

(53) Se considera que tan sólo en vivienda de interés social y construc- ción de carreteras podrían generar hasta 400 mil empleos en un año, Cfr. Banco de México.-Informe Anual, 1983.-México,DF.-1984.-pág.32.

Así, a raíz de la creciente demanda de vivienda y la no muy satisfactoria intervención que había tenido el Estado durante muchos años, en 1979 se tratan de implementar una serie de estrategias que ayudarían no sólo a los habitantes que percibían ingresos iguales al salario mínimo sino también a las familias de ingresos más bajos, canalizado esto a través del Programa Nacional de Vivienda (PNV) que en términos generales trataría de dar mayor posibilidad de acceso a la tierra a los grupos marginados, mediante financiamientos más adecuados, con asesorías técnicas para la construcción de sus viviendas, y con programas de apoyo a la comunidad o inclusive dando impulso al Programa de Vivienda Cooperativa y a los beneficios que de este se desprenden, pero si observamos -sólo por dar un ejemplo- que para 1980 se establecía en el programa como meta, realizar 53,119 acciones de vivienda progresiva y los organismos que lo llevarían a cabo sólo programaron para ese año 35,174 acciones, entonces nos daremos cuenta de cuál es la efectividad de dicho programa, és aún si sabemos que los organismos programan "x" número de acciones y casi siempre, al final, resultan ser menos de las previstas.

Todo esto nos lleva a pensar que los esfuerzos y modificaciones institucionales, realizadas por el gobierno federal en materia de vivienda, no son ni siquiera suficientes para la población que percibe el salario mínimo. Los mecanismos financieros encuentran una serie de obstáculos (como el aumento del costo de materiales de construcción, ver cuadros números 13 y 14) y limitaciones que reducen la participación estatal a un mínimo y sólo esa participación se dirige a ciertos sectores muy reducidos de la población.

Finalmente queremos hacer notar que, por todas estas circunstancias, la vivienda se ha convertido en uno de los satisfactores cuya adquisición o acceso a ella es costoso y muy complejo y que por razones aún no comprensibles, se ha dejado a la vivienda como una mercancía con la cual las empresas promotoras y constructoras, han especulado a tal grado que - han ayudado a promover la crisis que actualmente padecemos.

4. DE CUALQUIER PERSONA

Un punto que remata este primer Capitulo nos queda a guisa de corollario: los problemas que se presentan para el ciudadano de esta inmensa nación en el acceso a la vivienda.

Sin pretender caer en la repetitividad de lo antes escrito, a continuación enmarcaremos algunos factores que muestran de manera objetiva cómo el acceso a la vivienda -primordialmente en las ciudades- ya no es factible para todos.

Tales factores como el desempleo urbano en incremento, el costo altísimo de cada uno de los materiales para la construcción y el de la mano de obra, así como el ínfimo salario mínimo actual, propician la disparidad entre la vivienda digna y decorosa que se pugna dar al mexicano y su posible acceso a ella.

Nuestro país, visto en un marco genérico, ha presentado un sistema económico con altibajos, producto de una crisis constante que no se ha podido superar. Si bien es cierto que para el año de 1979 el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó en un índice de 9.2, esto no significó que México comenzara a salir de la crisis, sino por el contrario, fue un ascenso tan vertiginoso como su caída en el año de 1982 (- 0.5), lo que por supuesto produjo consecuencias tales como el estancamiento en la creación de empleos, al tiempo que existía una subutilización de la llamada 'planta productiva' del país (véase cuadro n° 15).

Lo anterior se reflejó en la industria de la construcción (y dentro de ella, un renglón importante es la construcción de vivienda) con un volumen productivo de aproximadamente el 4.2 % en 1982 y de 10.7 % en 1983.

Por otro lado, nuestras tres ciudades principales, tuvieron una tasa de desempleo aproximado del 8.0 % durante cuatro o cinco años, a pesar

de que la supuesta recuperación económica (1980-1981) lograba ocupar a la mano de obra de las urbes en algo así como 1.9 millones de obreros, reducida a 850 mil en 1983, año en que se llegó a niveles tan altos de desempleo como el 13 % de la P.E.A. se mantiene desocupada, a la par de un índice de rendimiento de sólo el 26 % en el sector construcción, que equivalía a dos o tres veces menos de lo que se hubiera logrado con la capacidad instalada⁵⁴.

Pero el desempleo y el decremento de la productividad nacional (que tal vez tenga como uno de sus orígenes las altas tasas de interés y la inflexibilidad de las condiciones de crédito externo que impusieron nuestros acreedores) propiciaron una escasa inversión del sector estatal y del sector privado en la construcción de viviendas -que de por sí era ya muy baja-, -- creándose también una inflación que hasta 1972 tenía cierta estabilidad en los precios al público, aspecto que comienza a cambiar notablemente al año siguiente y logró prolongarse hasta nuestros días.

Allá por 1976 el gobierno produjo una devaluación de nuestra moneda que dió inicio a una larga cadena de ellas, desatando un proceso inflacionario (febrero 1982) que se plasmó en un ascenso de los precios de la mayor parte de los productos en casi un 100 % (véase cuadro N° 15), resultando cerca de dos veces mayor el índice de precios al consumidor de un año (1981= 28.6 %) a otro (1982=98.8 %) a pesar de los esfuerzos estatales que sólo lograron disminuirlos a 80.8 % en 1983, no muy alagador por cierto.

Ahora bien, este panorama general se vió auxiliado por el particular de la vivienda para no permitir un acceso fácil a este satisfactor.

(54) Revista "Construcción", en 'Análisis Económico', Grupo Editorial Expansión, 9 de enero de 1984, pág. 5.

En efecto, al costo de una vivienda común y aún el de la vivienda de interés social, es demasiado alto como para que una persona con recursos o penas suficientes para sobrevivir, pueda financiarse a sí misma un hogar para su familia.

De las cifras del cuadro N° 16 podemos indicar que en un periodo sexenal (1977-1982) el aumento inflacionario alcanzó inevitablemente al costo de construcción de viviendas sobrepasando los precios al consumidor (en el primero aumentó un 283.4 %, en tanto que en el segundo fue de 256.7 % respectivamente); pero tan sólo en un año (1983) este último aspecto excedió en un 5.2 % al costo de producción de vivienda, pues mientras los precios aumentaron en un 60.8 %, el costo de la vivienda registró un aumento del 75.6 % debido primordialmente al bajo costo de la mano de obra que a su vez es el resultado del desempleo y la política salarial seguida por el Estado mexicano, cifras que nunca en la historia se habían dado.

Analizando exclusivamente el costo de la vivienda de interés social (que se constituye por el de los materiales de construcción y el de la mano de obra) inducidos del cuadro N° 18 que de 1977 a 1983 el aumento del material para la edificación de la vivienda bloqueó a la población definitivamente para extraerse un hogar donde habitar, debido a que mientras éste creció - en un 694.5 % y la mano de obra en un 441.1 % (según algunos autores justificable por la liberación de los precios de muchos artículos de consumo y de producción, por un lado, y por el control que de los salarios hizo el gobierno y la disminución de la demanda de mano de obra que surgió, por el otro), los salarios mínimos generales no aumentaron en gran proporción, lo que en una relación 'costo de vivienda - salario mínimo', se vé claramente que al particular al no contar con el poder adquisitivo necesario para costearse una vivienda abandona fácilmente la idea de convertirse en propietario, refugiándose en el inquilinato y muchas veces en construcciones ruinosas de materiales deleznable como ya vimos anteriormente. Así, los niveles de inflación invariablemente han sobrepasado rápidamente el incremento salarial (véase -- cuadro N° 17).

Concluimos entonces que, el desempleo -en constante aumento-, la inflación que se reduce -en lo referente a nuestro campo de interés- a la pérdida del poder adquisitivo del trabajador, aumento desmedido y aún no controlado de los materiales para la construcción, así como el costo elevado de tierra para la vivienda -por su constante especulación- y la carencia de suelo propicio para la edificación de una vivienda 'digna y decorosa' (con todos o casi todos los servicios públicos), hacen imposible la satisfacción de los déficits acumulados de vivienda de una población que se este habituando a recibir como un 'tesoro' lo poco que se le da.

-
- ° En el período 1977-1982 los aumentos a los materiales de construcción - crecieron en enormes proporciones, a tal grado que los materiales de yesería aumentaron 908.4 %, los de albañilería en 739.5 %, los de herrería en un 705.6 %, los de instalación hidráulica-sanitaria en 685.0 %, los de carpintería en 656.3 % y los de instalaciones eléctricas en un 628.2% entre los más notables.

Estos incrementos descendieron notablemente, o por lo menos se estancaron sus aumentos, de julio a diciembre de 1983 (tasa promedio de 18.6 %, muy inferior a la alcanzada de enero a junio del 59.8 %), aunque visto globalmente el lapso comprendido entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983 vemos los incrementos desmesurados en los materiales de pintura (que fue de 107.1 %) e instalación eléctrica (101.1 %), así como en los de albañilería, carpintería, herrería e instalación hidráulica-sanitaria con índices superiores al 80 % (véase cuadros números 13 y 14 y gráfica II-3).

CAPITULO II
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA
CIUDAD DE MEXICO

1. Importancia del problema.— 2. Alcances.— 3. Características generales.—
4. Características particulares.— 5. Información Estadística.

"México no es el D.F."

1. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

El nacimiento de la antigua Tenochtitlan (lugar del tunal en la pirámide) hacia el año 1327 en un sitio sacro llamado Mechtli (mexico, que quiere decir lugar de los mexicanos) ha mantenido sorprendentemente su hegemonía a lo largo de nuestra trayectoria histórica.

Los españoles llamaron a ese bello lugar "ciudad de Mejico" y formaron allí el principal asiento de la conquista, para que más tarde fuera el centro del gobierno del Virreinato y lugar desde donde se iba extendiendo el dominio español a todas direcciones del territorio.

Desde entonces, vemos la asentación de la centralización política y administrativa que rige hasta nuestros días. Demográficamente hablando, -- en la actualidad, la Ciudad de México ocupa uno de los tres sitios de entre las ciudades más grandes del mundo, siendo mayor que más de la mitad de los países de nuestro planeta, además que internamente es seis veces mayor que Guadalajara, la segunda ciudad en importancia en el país. Y no es para menos si observamos el crecimiento demográfico de nuestra ciudad (que ascendió de 344 000 habitantes en 1900 a más de 10 millones en 1983), así --

como todos y cada uno de los elementos que se unen en una centralización excesiva y nunca pensada hasta hace unas décadas.

Indiscutiblemente esa centralización, de la que ya hemos hablado - en el capítulo anterior, ha beneficiado a ciertos sectores de la población al mantenerles un alto nivel de bienestar individual y social, pero las nefastas consecuencias que ha producido en el medio rural a millones de campesinos, ha dejado mucho que desear en cuanto al desarrollo integral del país.

Se remarca cada vez con mayor relevancia la enorme desigualdad entre los habitantes de la ciudad y los habitantes del campo y por si fuera poco, entre los diferentes sectores que habitan esta gran urbe.

Muchas han sido las causas que propiciaron la centralización de - la vida económica, política y demográfica en la ciudad de México, pero lo - cierto es que se nota terriblemente difícil poder descentralizar las actividades que se realizan en el D.F., no porque en sí resulte complicado, sino - porque las políticas del Estado Mexicano no tienen las bases suficientes para poder hacer efectiva dicha descentralización⁵⁵.

Sólo por dar algunos ejemplos de la centralización que sufrimos, la Zona Metropolitana de la ciudad de México concentra aproximadamente al -- 24.28 % de la población total del país, es decir, a 17 de los casi 70 millo-

(55) Según Gustavo Garza, durante el periodo 1876-1910 se establecieron -- los determinantes históricos que iniciaron el, hasta hoy, irreversible proceso hacia la elevada concentración económica demográfica en el D.F. En primer término la construcción del sistema ferroviario tuvo como -- centro la ciudad, surge la fuerza hidroeléctrica para el servicio de -- la misma, al tiempo que se consolida como sede del poder político y -- económico, se constituye como el mayor mercado de mercancías y fuerza-de trabajo y se eliminan las aduanas interiores, lo que facilitó la retracción a la capital de la República.

Todo esto elevó la concentración de la economía y la población del -- país en una sola entidad, aspecto que se estimuló aún más después de -- la revolución de 1910 en un momento no propicio para hacerlo, impulsan-do una política deliberada de industrialización, Cfr. Garza, Gustavo. -- "Estructura Productiva e industrialización de la ciudad de México", en 'Habitación. Problemas de Vivienda y Urbanismo'.-FOVISSSTE.- N°s. 7 y 8 Año 2, julio-diciembre 1982, pág. 3.

nes de mexicanos que habitamos este país, pero lo sorprendente resulta saber que los 17 millones de habitantes de la Zona Metropolitana representan el 39.90 % de la población urbana total (que es de 42.6 millones) y que cotidianamente se va incrementando por la entrada promedio diario de 1,275 - individuos con las intenciones de quedarse, aspecto grave si consideramos que en 30 años (1940-1970) se movilizaron del campo a la ciudad 6.2 millones de individuos y el Distrito Federal capturó al 50 % de ese flujo (véase cuadro N° 19).

A su vez la Z.M.C.M. participa activando el producto interno -- bruto del país con un 44 % del total⁵⁶, pero el contraste de esta área respecto de todo el país es que en ella se queda el 49.2 % de los ingresos -- brutos totales de la industria de la transformación, así como el 53.7 % de los servicios públicos en general; el 65 % del transporte total; el 69 % del capital bancario exhibido; el 78.1 % de los préstamos hipotecarios; el 80 % del total de la oferta nacional educativa de enseñanza media y superior; así como el 93 % de los museos y el 90 % de los centros culturales⁵⁷.

Se localizan también en esta entidad, alrededor del 31 % del total de plantas industriales del país, el 37 % de los comercios y el 35 % de los empleos estatales, alcanzando a cubrir estos tres factores de la producción aproximadamente el 23 % de la población económicamente activa nacional, si consideramos que la P.E.A. nacional es de más de 20 millones de -- personas ocupadas, esto significa 4'756,492 personas, aunque como la crisis

(56) En este sentido vemos cómo el sector primario nacional (agricultura, ganadería, caza y pesca) disminuyó radicalmente de un 26.2 % en 1940 a sólo el 8.3 % en 1980, mientras que los otros dos sectores (el secundario o de industrias extractivas, petróleo, industrias de transformación, construcción y electricidad, y el terciario o de comercio, servicios y gobierno) aumentaron en ese mismo lapso de 29.6 % a 37.3 % el sector secundario y de 47.8 % a 54.4 % el terciario; mientras que en la Z.M.C.M. concentraba el PIB no agrícola nacional en un 39.4 % hacia 1940 en 36.5 % en 1980 y en un 44 % para 1983, Cfr. Garza, G. -- "Habitación..." op. cit. pág. 3.

(57) NAFINSA. -- "La economía mexicana en cifras" -- México, D.F. -- 1982. -- 420 pp.

ha repercutido en casi todos los renglones de la vida nacional, de ese porcentaje aproximadamente 3'139,284 individuos (el 65.99 %) no alcanza el salario mínimo y de ella el 62.3 % (2'963,294 gentes) se encuentra sub y deseem
pleada ⁵⁸ .

(58) Estas cifras son propuestas por el autor de esta obra basado en el cuadro número 1.7 de NAFINSA.- "La economía mexicana..., 1981".-op. cit.- pág. 15 tomando como base la "media" de los años de 1975 a 1980 (que es de 729,400 personas) y sumando a esa cifra la de la población económicamente activa de 1981 dá como resultado 20'680,400 personas activas en - 1982 y 21'409,800 en 1983 siendo éstas cifras estimadas.

Por otra parte, uno de los problemas que aqueja indefectiblemente a la ciudad de México es el tránsito de vehículos (ligado directamente a la construcción y contaminación ambiental en general⁵⁹ y a la vivienda y sus estacionamientos en particular), pues para dar una idea global, podemos decir que la Ciudad de México —que representa sólo el 0.08 % del territorio nacional— tenía en 1978 la cantidad de 1'423,283 vehículos de motor de los cuales 1'214,002 eran automóviles, estimándose que para 1982 serían aproximadamente 2'669,900 automóviles⁶⁰. Lo que acompaña a este serio problema es la —carencia de lugares destinados para los estacionamientos, sobre todo en las zonas del centro⁶¹. Si de por sí a la insuficiente e inadecuada vialidad se aúna la falta de estacionamientos, imaginemos como se configura la crisis —que padecemos cuando se construyen viviendas sin estacionamiento para el auto móvil particular.

Según cálculos realizados al respecto⁶², existía todavía hasta el año de 1981 una ocupación de más del 33 % del área de rodamiento por automóviles estacionados en doble y triple fila, incluyendo por ejemplo, arterias tan importantes como la avenida de los Insurgentes, el paseo de la Reforma o la calle de Isabel La Católica, etcétera, llegando a reducir la vialidad en más del 50 %.

(59) Supra nota 33bis.

(60) Velasco G., Ma. Guadalupe, Mireles G., Blanca y Arellano de F., Patricia.— "Transporte Urbano de pasajeros en el D.F.", en "Habitación. Problemas..." op. cit.— N° 5, enero-marzo de 1982.— pág. 11; y Cámara de Comercio de — la Ciudad de México.— "Problemas de circulación vial en la ciudad de México y su posible tratamiento".—México.— s/f. — pp. 14 y 15 inclusive.

(61) "Un factor fundamental de la vialidad de la ciudad está constituido por los estacionamientos. Su importancia se deriva del hecho de que un vehículo pesa estacionado no menos de 20 horas diarias, tiempo en el cual utiliza la vía pública o un espacio de estacionamiento fuera de la misma." Cfr. Ibidem, primera nota, pág. 9

(62) Plan rector de vialidad y transporte del D.F., "Guión para un Audiovisual", documento presentado por la Comisión de Vialidad y Transporte, al Primer Congreso Internacional de Planeación de las Grandes Ciudades, México, D.F. junio 22 a 25 de 1981 (doc. mimeografiado).

"Hasta 1980 existían en la ciudad 575 estacionamientos públicos con 66,622 cajones, situados el 90 % de ellos dentro del área limitada por el Circuito Interior. 140 edificios de estacionamientos. El D.O.F. a través de Servicios Metropolitanos S.A. (SERVIMET) manejaba 55 estacionamientos. En tanto que existían ya 435 estacionamientos en lotes baldíos"⁶³, todo esto hace según nuestros cálculos 1205 estacionamientos, cubriendo 141,344 cajones para los autos en total, aunque según SERVIMET cubriría 60,000 nuevos cajones en el periodo 1980-1982 pensamos que el número fue inferior a esta suma y los resultados no se dejaron esperar, pues aún se siguen estacionando en plena vía pública, o por el contrario, a pesar de ser suficientes, - el precio por estacionamiento ha rebazado los límites que el usuario puede pagar, sobre todo en la zona del centro donde los lotes que utilizan para estacionar los vehículos no cuentan con la seguridad que ofrecen los lugares destinados exclusivamente para ello, a más de que se tiene que pagar - desde 100 hasta 250 o 300 pesos por hora de estacionamiento.⁶⁴

(63) Velasco G., María Guadalupe et alius.-"Transporte urbano..." op. cit. pp. 9 y 10 inclusiva.

(64) Una nueva modalidad es que se han construido y se están construyendo estacionamientos en las paradas "base" del metro y en las que existe un lugar adecuado a ese fin, cobrando la módica suma de \$ 5 ** pesos por hora, sin duda un planteamiento con 'buen tino' por parte del D.O.F.

El problema fundamental entorno al urbanismo de la ciudad de México, lo constituye principalmente el de la ausencia de verdaderos métodos científico-prácticos de Planificación. De allí que todos estos problemas, directa o indirectamente, repercutan tanto en la producción de vivienda como en la distribución adecuada de ella y el aprovechamiento total de los espacios de la ciudad.

En México, como es bien sabido, la "utilidad" comercial de la tierra depende de su ubicación y zona, así como de los servicios de agua, al canterillado, electricidad y caminos proporcionados a los terrenos, y del transporte disponible en tal emplazamiento. La tierra y los materiales de construcción, el capital y la mano de obra necesarios para ese fin son factores cuya coordinación debida constituye un problema importante, tan importante, que muy pocas sociedades han podido resolver satisfactoriamente, pues en su conjunto estos componentes determinan el costo total del alojamiento y la proporción en que se combinen pueden subir o bajar dicho costo (por ello vemos una amplia variedad de tipos de vivienda). Es por ello que el éxito de un simple proyecto o de toda una planificación depende, en gran medida, del marco de política general de vivienda y desarrollo urbano de nuestro país y de la estructura institucional dentro de la cual se pone en práctica dicha política. Desgraciadamente, la política habitacional del Estado Mexicano (y esto está plenamente reconocido) no pretende en ninguna de sus acciones "dar solución general a las carencias y penurias de la vivienda"⁶⁵, mucho menos a la mala distribución de las distintas zonas que redujeron indiscutiblemente los espacios en el Distrito Federal.

Por la carencia de políticas de "solución" y junto a los problemas inherentes a la vivienda-urbana (falta de estacionamientos, centralización de casi todas las actividades, crecimiento demográfico, etcétera), ésta y el espacio que queda en el Distrito Federal concuerdan con una enorme importancia urbanística.

(65) Connolly, Priscilla.-"Las políticas habitacionales..."-op.cit.-pág. 21

Tradicionalmente la vivienda, y las características que la componen, ha sido considerada como la expresión del grado de desarrollo alcanzado por una comunidad, una región o un país, ya que representa indiscutiblemente uno de los elementos que con mayor amplitud y claridad muestra objetivamente el nivel de vida de sus habitantes*.

Son muy variados y complejos los factores que condicionan a la vivienda, sin embargo se pueden enumerar algunos en el siguiente orden: estructura y nivel del ingreso de la población, ocupación, tamaño de la familia, escolaridad, normas y reglamentos administrativos y legales, así como los hábitos y las costumbres de la comunidad —que como ya vimos anteriormente, en una ciudad como la nuestra son heterogéneas—.

De todo lo antes mencionado, se nota a loques la verdadera importancia que tiene la vivienda en una entidad donde el espacio es vital, recordemos que inclusive la posibilidad de satisfacer las necesidades de vivienda de la población total del país, ha originado hacinamientos, asentamientos irregulares, ocupación de suelos no aptos para la habitación (como los suelos agrícolas) y el desarrollo de fraccionamientos (que a diario se van incrementando) carentes de infraestructura y equipamiento adecuados.

Por ello, para nosotros es comprensible —más no justificable— que nuestros gobiernos no hayan encarado a éste y muchos otros problemas de desarrollo urbano con un sentido innovador, en tanto que en casi en todos —los países desarrollados las condiciones en esta materia y en la de distribución adecuada del espacio urbano, han sido de verdad muy favorables como sucede en Australia, Holanda, Suiza o la Unión Soviética.

• Para nosotros resulta clara la interrelación del nivel de desarrollo socioeconómico de la comunidad con la vivienda, que generalmente se emplean los resultados del análisis de ésta para la medida del nivel de desarrollo que "x" o "z" región ha alcanzado.

Por otro lado, en términos económicos y sociales, la vivienda y el espacio que ocupa revisten una enorme importancia para la industria (del Distrito Federal y del país) y para el bienestar social de sus habitantes; en las zonas urbanas es innegable que la 'vivienda integral', es decir, el conjunto de tierra, alojamiento y servicios públicos -aunada a las posibilidades de acceso a fuentes de trabajo y servicios educativos y sociales- influye en gran medida tanto en el grado de productividad como en el bienestar de la población influyente psicológico inmediato (relativamente hablando) de la misma ⁶⁶.

Además, según su ubicación, puede también alterar la distribución espacial de las ciudades, en donde las fuentes de empleo pueden quedar más o menos accesibles y los problemas de tránsito pueden agravarse o aliviarse.

En este marco genérico de hechos se desenvuelve la vivienda y si se pretende beneficiar a toda la población o a la mayoría de ella (que es en última instancia lo principal), se debe retomar el problema con más ímpetu y sobretodo con el conocimiento básico y fundamental del mismo.

Quéde entonces plasmada en estas páginas, la importancia que reviste contar con una vivienda "digna y decorosa" (y que más adelante se irá reforzando en este estudio) para una población que en verdad lo necesita.

(⁶⁶) Es un hecho probado que el tipo de vivienda en donde se habita (vecindario, tugurio, cueva etcétera) influye en la conducta del individuo, - para un análisis profundo y más detallado véase David, Pedro R.- "Sociología criminal juvenil".-Ed. Nueva Era -pág. 181.

2. ALCANCES

Es bien sabido que en la Zona Metropolitana de la ciudad de México se presentan con mayor o menor intensidad todos los problemas que afectan comúnmente a las grandes metrópolis del mundo, como acabamos de ver.

La Ciudad de México o Distrito Federal⁶⁷ cuenta actualmente con más de 10 millones de habitantes y siendo la nuestra una ciudad originalmente -- prevista (si es que se previó) quizá para un millón de habitantes o un poco más, ha llegado su población a tales proporciones (incluso con una tasa de -- crecimiento del 5 % medio anual⁶⁸), que se han complicado en forma extraordinaria todos 'nuestros problemas' de carácter urbano y no urbano (ejemplo de -- este último es que prácticamente ya no contamos con zonas propicias para la agricultura).

Estos, que suman muchos, variados y de soluciones complejas, requieren de grandes inversiones para su solución. Creemos que en su conjunto -- forman parte vital en el problema de la vivienda debido, primordialmente, a -- que el remedio de todas las deficiencias implica en última instancia, el mejoramiento automático de las condiciones de la habitación.

Si para los años sesenta el problema urbano por excelencia, y por su volumen, era el de la dotación de los servicios públicos tales como el agua potable, drenaje, pavimentos, alumbrado, banquetas, etcétera⁶⁹, en la actualidad el principal --sin pretender hacer menosprecio a los ya mencionados-- es

(67) Antes de 1970 la ciudad de México era propiamente el centro de la ciudad, pero a partir del 29 de diciembre de ese año pasa a convertirse -- en las delegaciones Cuauhtémoc, Juárez, Hidalgo y Carranza. Cfr. Unikel, Luis. --"El desarrollo..."-- op.cit. pág. 117

(68) S.P.P. --"Agenda Estadística", 1983. --op.cit. pág. 100.

(69) En el Plan Nacional de Desarrollo se estimó que el D.F. tendrá para el año 2000, 18.5 millones de habitantes y la ZMGM alcanzará los 36 millones; Cfr. Sánchez Duarte, Jaime A. --"Forestación en el D.F.", en "Vivienda" vol. 6 N°6, México. --nov/dic. 1981. -- pp. 508 y 509 inclusive.

el de carencia de espacio propicio (por una mala administración y distribución de la zonificación a lo largo de nuestra historia) para poder construir.

Entendemos que ésta es la problemática urbana en torno a la cual actualmente, están girando un sinfín de nefastas consecuencias reflejadas en la inhabitabilidad de la ciudad.

En ese sentido hemos concluido, el análisis de los censos de 1960 y 1970, que en esa década el problema de la construcción horizontal (las viviendas) dificultaba y encarecía los servicios arriba mencionados, la solución de este problema por otro más complejo, como lo es la construcción vertical en 10, 25 y más pisos, donde traer *verbi gratia* agua potable a los habitantes de la ciudad, ahora no resulta de ninguna manera inferior que antaño y por el contrario los precios de ese líquido oscilan entre los 400 y 700 millones de pesos por metro cúbico a costo de bombeo, sin contar el costo del líquido.

Según tenemos noticia, hace aproximadamente veinticinco años se asentaron en los entonces ajidos de las zonas Norte y Oriente de la ciudad numerosas familias de campesinos; se pensaba que las autoridades tomarían las medidas indispensables para desalojar o por lo menos distribuir adecuadamente a esas pequeñas comunidades, pero al paso del tiempo esto se convirtió en un problema sintomático de una crisis habitacional irremediable.

Al influjo de las masas campesinas, nacieron las primeras colonias proletarias, las láminas y el cartón pronto se vieron mezclados con tabique y asbesto; para entonces, las mujeres dejaban de acarrear las pesadas cubetas de agua traídas de lugares lejanos; se comenzaron a trazar las calles y algunas de ellas fueron asfaltadas; finalmente hicieron su aparición los cables, los postes y así el alumbrado público. Eso, por supuesto, sucedió en el mejor de los casos, pero cuando se trataba de los colonos más pobres, hubo ocasiones en las que ni siquiera se ponía atención a estos graves problemas de infraestructura y equipamiento.

Nuestros parajes rurales y la visión campirana que presentaba el Distrito Federal iban cambiando más rápidamente de lo que se pensó a partir de la segunda mitad del siglo veinte que en toda nuestra historia, a tal grado que nuestra sociedad citadina se tiene que resignar a ser parte de la industrialización, la automatización y el urbanismo, aunque con niveles altísimos de subdesarrollo.

En efecto, siendo la urbanización uno de los fenómenos más característicos que nos acontecen hoy día, se muestra —en el caso de la ciudad de México— con grandes carencias de simples planeaciones y de controles efectivos.

Como ya explicamos, es en la ciudad de México que se da por mil y un motivos, con mayor aceleración, el progreso que en todo el conjunto de las demás poblaciones o entidades del país.

La miseria del campo ocasionó que la migración de los campesinos al Distrito Federal creciera año con año. El surgimiento de enjiles concén-

tricos de miseria alrededor de la ciudad central o núcleo original, era ya inevitable.

El crecimiento fue tal que pequeñas localidades satélites quedaron integradas al conjunto urbano, creándose focos de riqueza o pobreza distribuidos de manera completamente accidental. Estas condiciones dieron origen paulatinamente a la mala distribución actual con la que contamos, en la que por ejemplo se ven grandes contrastes de edificios o edificaciones lujosísimas al lado de zonas hacinadas.

El antiguo carácter ejidal de muchos terrenos y la repartición de los mismos como recurso político, provocó que en muchas delegaciones (ejemplo de ellas son la Gustavo A. Madero, Villa A. Obregón, Iztapalapa) los asentamientos irregulares alcanzarán a cubrir hasta el 50 % o más de su territorio.

El atractivo de los terrenos "a bajo precio" empujó a las clases de escasos recursos hacia los suburbios, y la ciudad original se vio reducida a un centro diurno donde se localizaban casi todos los negocios y comercios, rodeado de pequeñas 'ciudades dormitorio'. Ejemplo de esto fue el hecho de que casi todos los ejidos que se encontraban cercanos a la ciudad fueron "invadidos" literalmente por los colonos, a tal grado que haciendo un número mayor que el de los ejidatarios y comuneros --propietarios originales--, lograron tener un peso y un poder enormes, hasta que los pequeños propietarios no tuvieron otra salida más que la de unirse al proceso urbano que se estaba, por lo que también ellos aseguraban sus 'tierritas' y acaparaban --otras para la venta.

Así fue como la escasa participación del Estado en materia de ordenación de la vivienda, propició una serie de unidades urbanas (entre otras) con las que fue creciendo la ciudad y configurándose una inadecuada --utilización del espacio disponible para construir una vivienda.

Por otra parte, en el mercado inmobiliario surgían dos formas -- opuestas de adquirir los terrenos o lotes: por un lado, mediante la compra-venta formalizada de los mejores terrenos donde se comenzaron a ubicar las zonas residenciales, industriales y comerciales; por otro lado, informalmente se ocupaban tierras donde las hubiera o en los lugares a los que se relegaba a los pobres de la ciudad, dando allí origen a las colonias proletarias, barrios marginados e inclusive a las unidades habitacionales que construía -- el Estado, como es el caso de las colonias aledañas a la delegación Iztapalapa.

Actualmente se continúa construyendo en terrenos antes ejidales, propiedades comunales y en los terrenos indefinidos jurídicamente.

De esta manera, la ciudad de México se convirtió fácilmente en un centro de marginados por el desarrollo.

Pensando en la marginalidad, se descubre que el 40 % de la fuerza de trabajo esta subempleada. Los migrantes sólo tienen la alternativa de ingresar a empleos característicos de la economía tradicional que no requieren calificación. Mientras que el 90 % de la población utiliza la mitad de sus ingresos para cubrir sus necesidades alimenticias y sin saber cómo, la otra parte del ingreso la debe alcanzar para gastos de educación, vestido, servicios médicos y vivienda, entre otros. El 80 % de las personas dedicadas a la agricultura, el 30 % de los que se dedican a las actividades manufactureras y el 100 % de los trabajadores de la industria de la construcción perciben ingresos inferiores al salario mínimo.

Contrastantemente, a la clase privilegiada que constituye extraordinariamente sólo el 5 % de las familias mexicanas corresponde 26 % del ingreso nacional, mientras que un 40 % (de los que trabajan o perciben un salario) de familias mexicanas alcanza solamente el 22 % de dicho ingreso.

Para los años setenta, la injusticia económica, el monopolio del poder y la concentración del ingreso hicieron que el descontento se convirtiera en un fenómeno generalizado.

Si bien nuestra ciudad logró en poco más de cuatrocientos años solamente 240 km², el proceso de "absorción de tierra" culminó en un incremento de 6.25 veces esa cantidad de tierra, llegando a la superficie que actualmente tiene, o sea, los 1499 km², lo que equivale a menos de la milésima parte del territorio nacional (véase cuadro N° 20), aunque más de la mitad de ese territorio (850 km², es decir, el 56.70 %) está ocupado ya por lo que es en sí la ciudad (véase mapa N° I-C y cuadro N° 21).

Pero esto no ha sido gratuito, pues le ha costado al Distrito Federal su deterioro: la extinción de aproximadamente 116 km² que antaño formaban treinta y cinco áreas ejidales, casi 400 km² de propiedades agrícolas que de alguna u otra manera se fueron ocupando paulatinamente por las zonas habitacionales, comercios, industrias, etcétera, a tal grado que se ha segregado a la agricultura de la ciudad equivocadamente hacia las zonas forestales de la misma, es decir, rumbo a las zonas boscosas de las delegaciones políticas de Tlalpan y Milpa Alta. Equivocadamente porque no sólo se deja sin "pulmones" a la ya tan contaminada capital de la República, sino que también el uso de tierras no aptas a la agricultura produce que cada uno de los productos que se siembran rinden en proporciones menores de las normales.

En términos generales, nos restan 870 km² de espacios abiertos⁷⁰ en donde no se debe construir si tomamos en cuenta que 510 km² son áreas boscosas, 320 km² se destinan a la agricultura y 43 km² de ese total, ya se encuentran ocupados por más de treinta poblados de gente marginada.

Se prevé, sin embargo, que "de continuar las tendencias establecidas, para el año 2000 serán ocupados 31,500 hectáreas de espacios abiertos; para entonces la población de Cuajimalpa, dentro de la mancha urbana, pasará del 40 al 93 % y la de Milpa Alta del cero al 75 %"⁷¹.

(70) De los cuales 635.1 km están ocupados por comunidades y ejidos, 87 km son propiedades particulares pero baldías casi todas ellas y 147.9 km aún se mantienen como zonas irregulares sin definición administrativa.

(71) Sánchez D., Jaime.-"Forestación..." op.cit.- pág. 512

Por otra parte, la vivienda -como parte sustancial del asentamiento humano- alcanza a establecerse en el 54 % del área total del Distrito Federal y por ello es, junto a la industria, uno de los factores que más suelo consume⁷² y si a ello le agregamos que por la explotación irracional, por los incendios y las plagas, etcétera, "el Valle de México ha perdido el 73 % de sus bosques (30 % de los originales), el 99 % de los lagos y el 71 % de los suelos"⁷³, encontrándose en un proceso, hasta ahora, irreversible de erosión o 'degradación avanzada' -como dicen los técnicos- que hace de los "campos verdes" de los años cuarenta verdaderos páramos actualizados, con los constantes cambios de temperatura que van transformando seriamente al clima de la ciudad; un clima donde ya no se puede respirar y que ha causado y seguirá causando innumerables enfermedades cancerígenas de las vías respiratorias⁷⁴, entonces nos daremos cuenta de que poco a poco ésta se está convirtiendo en una ciudad cada vez más hostil y menos habitable.

Más aún cuando se sabe que contamos con "0.45 m² en parques y jardines, que es una quinta parte de la normal internacional de 2.5 m² por habitante, mientras en instalaciones deportivas del Sector Público, sólo se tiene 0.4 m² por habitante"⁷⁵.

(72) Cfr. Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Planificación.-"Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal".- México.- 1977.

(73) Sánchez D., Jaime.-"Forestación..."-op.cit.- pág. 506.

(74) Supra nota 33^{bi}:

(75) Sánchez D., Jaime.-"Forestación..."-op.cit.-pág. 512.

En este sentido, consideramos que una de las medidas más oportunamente tomadas por el Gobierno Federal en cuestión de parques recreativos y jardines, ha sido la creación y remodelación del "Parque de la Villa" localizado justamente donde termina la avenida insurgentes norte, un lugar que por sus características venía siendo un foco de contaminación ambiental automovilística.

No podemos menos que señalar algunas de las consecuencias que, a nuestro parecer, se provocarían de continuar la expansión de la ciudad 'sin ton ni son', mediante la construcción de edificios o casas-habitación públicas o privadas sin los estudios previos y sin atraerles de inmediato la infraestructura básica necesaria y el equipamiento adecuado; consecuencias que podemos dividir en términos de contaminación y bienestar social, en términos espaciales y en términos de los cambios que se provocan en la vivienda:

1. Desde el punto de vista de la contaminación:

a) La desaparición gradual de los pocos bosques y zonas verdes que nos quedan, así como las mínimas áreas agrícolas con las que contamos, por la invasión de los asentamientos irregulares, propiciarían el deterioro total del suelo, reduciendo por tanto, la posibilidad de mejorar el nivel de salud de los habitantes de la ciudad.

b) Por lo mismo, tal vez continuarían -en grados mayores- las tormentas que constantemente contaminan el medio ambiente, provenientes en su mayoría del Ex-Vaso de Textoco (Ciudad Netzahualcóyotl), con lo cual nuestra contaminación provocaría nuevos tipos de enfermedades cancerígenas mortales como las que ya padecemos⁷⁶.

c) El hacinamiento, que únicamente era superado por el Pakistán⁷⁷, posiblemente alcance proporciones desmesuradas (véase cuadro N° 7), a tal grado que sea casi imposible la vida normal de familia.

(76) Véase supra nota 74.

(77) Cfr. Connolly, Priscilla.-"Las políticas habitacionales..."-op.cit. pág. 19, nota número 5.

2. Desde el punto de vista espacial:

- a) La ausencia de zonas para los servicios (recreativos, culturales etc.)
- b) La existencia de una irregularidad en el desarrollo urbano que provoca zonas sin servicios en contraste con las residencias y su exceso de servicios.
- c) Un desorden constante en cuanto a los asentamientos humanos, que propiamente la descoordinación entre el conjunto sistemático de organismos, programas y aún normas que intentan unificar el desarrollo urbano haciéndolo integral para todo el país.
- d) La falta de aprovisionamiento de infraestructura y equipamiento para los asentamientos en zonas inadecuadas para la construcción no sólo porque los costos de los servicios son altísimos (por ejemplo el agua) sino también porque cuesta mucho llevar esos servicios a tales regiones.

3. Desde el punto de vista del cambio de la vivienda:

- a) Con el transcurso de los años la vivienda se va transformando en cuanto a sus distintas modalidades de uso, tanto así que unas van desapareciendo y otras van tomando sus lugares, como es el caso de las "vecindades" en el centro de la ciudad.
- b) Las viviendas con "renta congelada" se han ido deteriorando cualitativamente a tal grado que se comienzan poco a poco a abandonar.
- c) La población se está inclinando por los asentamientos informales creando Colonias Populares que en algún momento se formalizan siendo ésta una alternativa para la solución de sus problemas habitacionales.
- d) El constante abandono de la producción de la "vivienda en arrendamiento" por el sector público provocó la escasez de 'vivienda barata', que a su vez -dió como resultado la producción ilegal de vivienda, hablando en términos relativos.

Un resumen general nos llevaría a concluir que hemos llegado a estar, en la actualidad y a posteriori, condicionados por ciertos factores de entre los que destacan por su importancia:

1. La escasez de suelo urbano "propicio"⁷⁸ para la construcción habitacional.
2. La inaccesibilidad, por lo difícil que resulta llegar en términos económicos, a los mecanismos formales de crédito.
3. El aumento constante de los materiales para la construcción, -- suelo, y costos asociados de la infraestructura y el equipamiento básicos, así como la especulación que de ellos se ha desarrollado.
4. El incremento paulatino de modalidades de "uso irregular" de la vivienda por su mayor rentabilidad relativa.
5. El impacto de programas y políticas públicas que propician directa o indirectamente la revalorización del suelo y una serie de ag mecanismos que producen la "expulsión" literal de la población económicamente débil hacia la periferia.
6. Finalmente el decremento constante de la calidad de vida y medio ambiente para los habitantes de la urbe y por ende el inaccess a una vivienda "digna y decorosa".

(⁷⁸) Hemos hablado durante la mayor parte de este trabajo de suelo "propicio", pero ¿qué se entiende por tal?, al respecto consideramos que suelo propicio es aquél que mantiene un costo o precio accesible para toda la población (que podría ser de "x" precio de acuerdo al salario mínimo que se percibe), con un área suficiente no sólo para habitarse, sino también para contar con un espacio verde y un estacionamiento, además de que esté urbanizado o con probabilidad de estarlo, con vías de comunicación cercanas y la infraestructura y el equipamiento básicos en general.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Reconsiderando los procesos de crecimiento y urbanización de la ciudad de México, podemos decir que mantienen ritmos y características de franca aceleración y ascenso. La expansión física del Distrito Federal así como la dinámica de crecimiento de su población han dado como resultado que en las dos últimas décadas, el frágil lienzo que separaba la problemática de la crisis habitacional se desvanezca, a tal grado que en este lapso ciertamente pequeño, más de la mitad de la población habitante de esta urbe ha tenido que recurrir a las clásicas informalidades para la resolución de sus problemas de tipo urbano y la satisfacción de sus necesidades de vivienda, aunque cabe señalar que del total de viviendas que se calculan para 1980⁸⁰, -- aproximadamente el 33 % cumplía con los estándares mínimos de habitabilidad, o sea que, dos terceras partes de la población de la ciudad de México habitaba todavía en condiciones infrahumanas⁸¹.

(79) El crecimiento poblacional del Distrito Federal se vió disminuido a partir de los años sesenta en que pasó de una tasa de crecimiento de 4.8 % (1953-1960) a 3.7 % en los sesenta y a 3.05 % en 1978 aunque superaba al promedio medio nacional (3.0 %), no obstante esto, el Consejo Nacional de Población se veía optimista al afirmar que en 1982 la tasa de crecimiento del Distrito Federal era de sólo el 2.3 % mientras que la media nacional era de 2.5 %, aunque a decir verdad ya rebazamos los 10 millones de habitantes; Cfr. CONAPO. "Política Demográfica Regional, 1979", en "México Demográfico" (Breviario de 1980).-- México.-1982 --pp. 44, 94 y 95.

(80) Se calcula que sólo en el D.F. hay para ese año 1'863,093 viviendas según S.P.P.--"Datos Preliminares del X Censo..."-- op.cit.

(81) En tales condiciones encontramos a la mayor parte de los migrantes que cotidianamente vienen a engrosar la población, así como a todos los que habitan la periferia del Distrito Federal, aunque cabe mencionar que muchas de estas viviendas las encontramos dispersas por la ciudad (véase Mapa N° I-D) , junto a otras modalidades de vivienda aunque también en otras proporciones.

NOTA: Los siguientes dos incisos (características generales y particulares) corresponden al resumen de la obra de Stolarski, Noemi.--"La vivienda en el D.F., situación actual y perspectivas"--DNF, Direcc. Gral. de Planificación.-- México.-1982.-- pp. 47 a 136 , las notas de pie de página son --nuestras.

Si bien el crecimiento natural de la ciudad de México contribuyó durante largo tiempo a modificar decrecientemente el nivel de vida de sus habitantes por las constantes carencias que se sufrían; la migración campesina que llegaba y llega a la Zona Metropolitana de la ciudad de México, proveniente de todas partes del país ⁸², también a desbordado los límites de capacidad de la ciudad, a pesar de que el Consejo Nacional de Población estimaba que el crecimiento social disminuyó considerablemente de un 60 % al 4.5 % (en el crecimiento demográfico total del D.F.) en el periodo comprendido entre 1940 y 1962 ⁸³.

Cronológicamente encontramos que para 1930 los fenómenos de concentración demográfica en la entonces "Ciudad Central", como la mayor zona de recepción del país (concentraba nada menos que al 98 % del total de población urbana del D.F.), eran propiciados por la centralización excesiva de las actividades políticas, las diversas funciones bancarias y comerciales, el creciente aumento de viviendas y las actividades recreativas del área. Pero al influjo del aumento de la población y la creciente saturación central, se comienza paulatinamente a abandonar la "ciudad de México" (ahora Delegaciones Juárez, Hidalgo, Carranza y Cuauhtémoc) ⁸⁴ dirigiéndose a las delegaciones aledañas, para entonces empiezan asentándose en torno a las nascentes zonas industriales que se localizaban insipientemente al Norte y Oeste de la ciudad (Gustavo A. Madero y Azcapotzalco) ⁸⁵ debido a la política de -

(82) Aunque en realidad las regiones principales que "abastecen" a la ZGCM son precisamente al Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos; véanse Planes de Desarrollo Urbano respectivos, SAHCP, México.

(83) CONAPO.—"Política demográfica..."--op.cit.-- pág. 95

(84) Véase Infra notas a/, b/ y c/, Mapa N° I-C.

(85) "Para citar dos ejemplos: el Complejo Industrial Vallejo, situado al norte del D.F., fue inducido por medidas gubernamentales (expropiación de terrenos, construcción del parque industrial, incentivos fiscales), a partir de 1945.... Por otra parte, los estímulos ofrecidos por el gobierno del Estado de México en los años de los sesenta para el desarrollo industrial en los municipios circundantes al D.F. (Naucalpan y Tlalnepantla) han contribuido a que esta zona represente el segundo polo industrial del país, después del D.F.,..." Cfr. Connolly, P.--"Las políticas habitacionales..."--op.cit.-- pág. 61 nota N° 31.

"planificación al revés" llevada a cabo por un gobierno que deseaba ser a toda costa industrial en un momento inapropiado para el país. Por tanto - una vez que dió inicio la descentralización, la industria ve un cause hacia el Norte y Oeste de la ciudad propiciando que la vivienda "media", es decir aquella que cuenta con ciertos servicios públicos, se desplazara al sur del Distrito Federal, mientras que la vivienda "popular" lo hizo al Norte y Oeste debido primordialmente a que los empleos generados por las industrias necesitaban de la mano de obra no calificada y barata, por ello la población de bajos recursos se establece cerca de las fuentes de trabajo en las zonas mencionadas.

A fin de cuentas la consecuencia inmediata fue el rápido crecimiento de la población de las delegaciones "receptoras" de la industria (tanto fue así que Gustavo A. Madero crecía con una tasa media y anual de 13.25 %), siendo evidente la falta de vivienda "barata" que ya, desde aquellos años -1930-1950-, fungía como uno de los problemas urbanos difíciles de superar.

Con los ocho Decretos de "prórroga de los contratos de arrendamiento" emitidos en el Distrito Federal entre 1942 y 1948 (so pretexto - del "estado de emergencia" por la Segunda Guerra Mundial), la movilidad de los migrantes al 'centro' se estanca y el acceso a la vivienda en esa zona se hace más difícil, por lo que las familias de bajos ingresos comienzan a desplazarse hacia las llamadas "zonas intermedias" (que ahora ya se encuentran ocupadas) y periféricas.

Pero la consecuencia mayor fue que debido al control y congelamiento de las rentas', a los movimientos intraurbanos, al flujo migratorio, y al centralismo en que se encontraba la ciudad, entre otras causas, se incrementaron los precios de suelo, traspasos, arrendamientos (en las zonas que quedaban fuera de la reglamentación mencionada), así como el deterioro del espacio y del inventario habitacional que existía, al mismo tiempo que se propiciaba con esto, la creación de vecindades en el centro y "ciudades perdidas" a las orillas de la metrópoli, así como vecindades nuevas en las

zonas intermedias y fraccionamientos clandestinos en la periferia. Por tal motivo el gobierno a través de sus organismos da los primeros pasos para el desarrollo de la vivienda barata mediante "conjuntos habitacionales" para la población económicamente más pobre.

Es en este periodo que el crecimiento físico-espacial se intensificó a tal grado que se incorporan a la mancha urbana algunos poblados como los de San Angel y Coyoacán, y para entonces se delimitan las zonas ricas y las pobres: las primeras (de los estratos medios y altos de la población) se localizaban hacia el sur del área central en colonias como Narvarte o Del Valle y al Oeste en las Lomas de Chapultepec, Polanco y Anzures entre otras, mientras que las segundas (donde se localizaban casi todos los pobladores con ingresos ínfimos) se ubicaban al norte y oeste de la Delegación Gustavo A. Madero, en Azcapotzalco e Iztapalapa.

Tal vez por la falta de visión del problema que se propiciaría, no sólo a mediano sino también a largo plazo, con la reglamentación vigente en aquél entonces, se aplica una serie de prohibiciones a la subdivisión de predios clandestinos y se restringe el desarrollo de los fraccionamientos de las clases media y alta, propiciando por un lado la proliferación de las zonas proletarias y los asentamientos espontáneos principalmente en la periferia norte y este del Distrito Federal, dentro del Estado de México, en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Netzahuilcoyotl, y por otro lado la creación de zonas con características suburbanas como Ciudad Satélite, Jardines del Pedregal o San Angel. A partir de entonces se conforma la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) haciéndose patente el incremento de las tasas medias de crecimiento anual de casi todas las delegaciones periféricas y de los municipios del Estado de México cercanos a la zona industrial.

Para la década 1960-1970 el centralismo del comercio y de la habitación se estabiliza en la ciudad de México, aumentando en cambio las

poblaciones y tasas de crecimiento de las delegaciones periféricas como la S.A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Azcapotzalco y Tlalpa, Magdalena Contreras, Coyoacán y Milpa Alta respectivamente ⁸⁶, consolidándose la expansión del centro a la periferia de la ciudad y abarcando ya los municipios de Huixquilócan, Tlaxitlán, Atizapán de Zaragoza, Coscalco, Cuautitlán, La Paz y Netzahualcóyotl.

Paralelamente el problema habitacional comienza a hacer estragos no sólo porque la insuficiencia sea palpable sino porque además las condiciones socio-económicas de las clases bajas hacen muy difícil el acceso de las mismas a una vivienda en condiciones aceptables y con los servicios públicos básicos, por lo que inclusive en esa década se llegan a alquilar -- hasta las azoteas de los edificios.

Un problema habitacional que era el resultado de la segregación en que se mantenía a la población no sólo para adquirir una vivienda, sino del acceso a casi todos los beneficios del desarrollo urbano.

Finalmente en el periodo 1970-1984, en el "centro" los servicios de media y alta especialización (como son las funciones administrativas y primordialmente las financieras) comienzan a incrementarse, mientras que se consolida la descentralización habitacional, industrial y comercial, con un decremento demográfico significativo en las ahora cuatro delegaciones del centro de la ciudad ⁸⁷, pero lo más importante es que durante este periodo los mecanismos informales-ilegales utilizados por los "sin techo" para solucionar sus problemas habitacionales, son reconocidos -

(86) D.O.F.--"Plan General de Desarrollo Urbano"--México,D.F.-- 1982--pág.131

(87) Ibidem, pág. 121

de manera directa (por medio de la regularización y titulación de los predios) e indirecta (porque se les dotara de servicios e infraestructura) por parte del Estado, al tiempo que progresivamente iban aumentando los organismos estatales descentralizados (1970-1976), de los que ya hablamos en el capítulo anterior.

Por otra parte es en ese periodo cuando el problema deficitario de la vivienda para la población de ingresos más bajos, da pauta a la agudización y crisis del mismo.

Resulta curioso el hecho de que actualmente los sectores medios y altos de la población del Distrito Federal y en sí de la Z.M.C.M., tratan de satisfacer su demanda efectiva con edificaciones o construcciones en zonas que antaño eran "áreas exclusivas para los pobres" (prueba de ello la encontramos en ciertas áreas del Ajusco, Tlalpan, Magdalena Contreras o en ciertas zonas de Xochimilco), aspecto que va en detrimento de los sectores más pobres que aún siguen siendo mayoría.

Todo esto es el resultado de la inflación que se venía gestando y que sube su nivel más alto de mediados de la década anterior hasta la fecha (1976-1984), manifestada en el constante aumento y especulación en los precios del suelo y los materiales de construcción (véase cuadros N° 13 y 14), - así como en los costos de la infraestructura y el equipamiento y en general de los servicios públicos básicos e indispensables para crear verdaderas viviendas "dignas y decorosas", no 'cuchitriles' o 'pocilgos' para infrhumanos.

Cabe mencionar que la competencia por el suelo en la actual Ciudad de México o Distrito Federal deviene rápidamente un 'medio' para expulsar a la población de más bajos ingresos a la periferia (por ello los municipios conurbados a la ciudad de México mantienen altas tasas de crecimiento demográfico⁸⁸), sustituidos fácilmente por los estratos más ricos de -

(88) Véase Periódico Uno más Uno, secc. informativa general, 12 de agosto de 1982, en donde se analiza un ejemplo de crecimiento drástico de la Z.M.C.M.

la ciudad e por gran parte de la población con ingresos económicos medios. ⁸⁹

(89) Es un hecho que debido a la inflación económica del país, ciertos sectores de la clase media al ver reducidos sus ingresos reales y su capacidad de consumidor (al tiempo de que, al igual que las clases pobres, son víctimas de la especulación del costo del suelo), se unen indefectivamente a los sectores mayoritarios para asentarse en los lugares donde encuentran espacios disponibles, construyendo sin permisos, lo que provoca que la población de más bajos ingresos comience a "segregar" especialmente hacia las zonas periféricas y aún más a la zona conurbada de los municipios del Estado de México (véanse cuadros N.ºs. 16 y 17).

Desde nuestro punto de vista existen una serie de elementos gené-
ricos en el contexto nacional (físicos, económicos, políticos y sociales), que
han conformado los usos habitacionales actuales, a partir de 1976; veamos:

En cuanto al déficit habitacional, su acumulación fue el produc-
to de la demanda insatisfecha a través de muchos años y la ausencia de con-
trol por parte del Estado no sólo del precio del suelo, sino también de los
materiales para la construcción y de la propia vivienda, que no exclusivamen-
te para las clases bajas sino además para ciertos sectores de la clase media,
han devenido en inaccesibles por la inflación y especulación a la que han --
sido sometidos.

Por otra parte, se comienza a concentrar el ingreso en pocas ma-
nos (las de la población con ingresos medios y altos) lo que aunado al alto
costo del suelo, hace que la población mayoritaria se concentre en los cintu-
rones de miseria de la periferia.

Al empezar a escasear el suelo urbano propicio para la construc-
ción habitacional, el Estado trata de controlar los asentamientos irregula-
res ordenándoles como por medio de su regularización, al tiempo que se intenta
reordenar y controlar el espacio urbano a base de medidas y estrategias polí-
ticas que surgían del Sistema de Planificación Urbana del D.F. (Plan Nacional
de Desarrollo Urbano y Programa Nacional de Vivienda).

Todo esto dió paso a que la vivienda se fuera reflejando en un
nuevo derrotero, pues actualmente la tendencia se va generalizando en una --
disminución de la construcción de casas-habitación, en especial dentro de las
modalidades de la casa autónoma e independiente, y con frecuencia se trata -
de darle a esta forma habitacional "usos" más "propios" en su rentabilidad -
tanto así que poco a poco desaparece el alquiler de casas y se incrementan -
los condominios en propiedad verticales y horizontales ("propios" para la po-
blación de estratos medios y altos), la vivienda pública terminada en las mo-
dalidades departamentales y de vecindad propositiva que realiza el sector so-
ciel (para los de ingresos mínimos).

Además de que se han incrementado los 'mecanismos de control' a través de los desalojos, para bloquear los asentamientos irregulares "en cumplimiento de las normas de desarrollo urbano"; no obstante esto, lo que en realidad se está incrementando es el déficit de vivienda, pues se desaloja o erradica a miles de habitantes de viviendas "irregulares", pero no se les da oportunidad de habitar otras por medio de un mecanismo accesible a sus probabilidades económicas, talos mecanismos de control se llevaron a cabo a través de los programas de erradicación y regeneración urbana que han producido, en última instancia, el decremento de ciudades perdidas y de las clásicas vecindades.

Finalmente cabe señalar que la "vivienda de interés social" ha tenido un rápido escenso con sus modalidades de 2 y 3 recámaras, que no sobrepasan los 60 ó 70 m² (como las casitas tipo INFONAVIT), que satisfacen parte de las necesidades habitacionales de los sectores de ingresos medios de la población quienes son los que tienen acceso a los cajones habitacionales de los programas de vivienda; por esto mismo se están incrementando los "usos adicionales" como el arrendamiento de cuartos (sin la expedición del permiso correspondiente), la subdivisión parcial de la vivienda y la renta de la vivienda pública, en contrapartida de la casi total desaparición de la vivienda progresiva y al decremento relativo de la vivienda pública terminada.

Es indudable que dadas las condiciones socioeconómicas del país (de mediados de los setenta a la fecha) y en especial del Distrito Federal, la expansión física del área urbana de éste último se vió notoriamente influenciada por tales condicionantes, pero en especial por la vivienda que ha ocupado y ocupa un papel determinante de la ordenación de todos los aspectos inherentes a lo urbano en el espacio de la ciudad de México, al tiempo de que ella misma es la manifestación concreta del nivel de vida de sus habitantes.

Por otro lado, podemos decir que los cambios no sólo cualitativos sino también cuantitativos del "stock" existente de viviendas, que al paso del tiempo surgen de las necesidades y demandas de una población as-cendente, producen un desarrollo habitacional en determinado sentido incluíndose por ciertos modelos de vivienda que repercuten directamente en la conformación y definición del espacio urbano y por ende en la articulación de los elementos que rodean y constituyen a la vivienda en general.

Así las cosas, en la ciudad de México la vivienda y sus modalidades, se caracterizan por ser el producto de formas determinadas de edificación y ocupación del suelo (constituyendo esto los factores físicos) y de los procesos social, económico y político que dan como resultado, por ejemplo, la conformación de una colonia popular o una zona residencial, o sea, expresados estos procesos en formas territoriales en que se desarrolla la población.

Por tanto, la vivienda -como construcción físico-espacial- se complementa indiscutiblemente con el entorno inmediato donde se construye, es decir, en el contexto donde se genera.

Viste así la vivienda no debe entenderse como la consecuencia - pasiva e inmediata del desarrollo urbano que, bien o mal, hemos logrado, ni como el resultado de la conjugación de factores físico-especiales exclusivamente, sino más bien como un producto dinámico de los procesos socioeconó-

nicos-políticos que repercuten invariablemente en las distintas modalidades que conforman genérica y particularmente a la ciudad de México y a su funcionamiento urbano-esocial.

4. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES

No deseamos hacer, por el momento, un análisis minucioso de las formas habitacionales que se enmarcan dentro de las cientos de colonias que conforman las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, tema de un estudio aparte, sino más bien que remos mostrar en términos relativamente generales, la composición particular que caracteriza a los distintos tipos o modalidades de la vivienda que en su conjunto forman el "stock" o existencia habitacional de la zona más urbanizada del país.

Al respecto, cabe señalar que en este inciso trataremos de analizar algunos aspectos relevantes de la vivienda y su distribución física; seguida de los tipos genéricos de construcción habitacional y varias modalidades e 'informalidades' y finalizar con el análisis de la conformación urbano-espacial de dichas modalidades habitacionales (en algunas colonias).

Así las cosas, la distribución espacial de las distintas modalidades de la vivienda, cabe señalar, ha sido el resultado inmediato de los desplazamientos intraurbanos (dentro de la misma ciudad, p. ej., de una delegación a otra) que surgieron a raíz de la expansión y crecimiento del Área Urbana del Distrito Federal (A.U.D.F.) cuya característica principal es una segregación⁹⁰ espacial de las "formas de uso" habitacionales y de la población, de acuerdo a los medios económicos y al estrato social al que pertenezcan, aunque sigue persistiendo la heterogeneidad en cuanto que coexisten formas habi-

(90) La "segregación" se define como un proceso en cual se agrupan los asentamientos humanos en determinadas zonas con usos del suelo semejantes, y tales grupos humanos se unifican conforme a afinidades económicas y/o las morales y/o étnicas y que en el caso de la ciudad de México fue un proceso involuntario para la población económicamente débil (por su desplazamiento) y notoriamente voluntario para los estratos medios y altos; Cfr. Unikel, Luis.-"La Dinámica de crecimiento..."- op. cit.- pág. 197.

tacionales ricas con pobres, a pesar del predominio de unas sobre otras, y como hemos visto, entre muchas otras causas esto se propicio por la ausencia - de zonificación de áreas así como de una reglamentación para el control de las acciones de los agentes privados que comiten por el suelo urbano y la falta de programación en las obras públicas, aspectos que en su conjunto han dado como resultado el uso irracional del suelo en una zona sin integración como la Z.M.C.M., encontrándose entremezcladas las zonas industriales, con los comercios, algunos centros de diversión y esparcimiento y la propia vivienda, al mismo tiempo que existen otras áreas sin urbanización en contraste con las que se encuentran superservidas⁹¹.

En cuanto a las modalidades habitacionales, presentan como característica particular que su conformación, en determinados lugares, fue el producto de la desigual distribución del ingreso, por ejemplo, hemos visto que el norte y oriente de la ciudad se concentraron los asentamientos cerca de la industria, consolidándose las áreas pobres y colonias proletarias, mientras que al sur y poniente se ubicaban las zonas de la gente más pudiente, - los estratos económicos medios y altos. Al mismo tiempo importante es resaltar que esto fue y sigue siendo auxiliado por las distintas acciones de los sectores bancarios quienes fueron propiciando la construcción de las majestuosas áreas comerciales como Perisur, Plaza Satélite, Plaza Universidad, Rosques de las Lomas o Plaza Comermex, que son modalidades o formas "anticidad" del uso del suelo, en virtud de que no obstante estar edificadas en terrenos particulares su privacía los enajena del conjunto urbano (ya no forman, por ejemplo, las calles tradicionales sino zonas para un estrato económicamente - alto, en "exclusividad")⁹².

(91) Cfr. González Salazar, Gloria.-"El Distrito Federal..."-op.cit.-pág. 54

(92) Cfr. Moreno Toscano, Alejandra.-"La crisis de la ciudad".- en México, Hoy.- op. cit.- pp. 153 a 155 inclusive.

Dentro del Distrito Federal y su área metropolitana existen tres formas o tipos genéricos de construcción de la vivienda⁹³ que de alguna manera contribuyan en beneficio de la población que habita esta gran urbe, para la resolución de su problema habitacional, a saber:

En primer término una de las formas que caracterizan el alojamiento de millones de gentes en la Z.M.C.M. es, sin lugar a dudas, la construcción de viviendas para el alquiler, aspecto que se remarca en el censo de 1980 ya que de las 15 ciudades más urbanizadas del país, el 50 % del total de sus viviendas (incluyendo a las rurales) eran de alquiler⁹⁴.

No obstante que este tipo de vivienda obedece a una producción con fines de lucro (y que últimamente ha llegado a un lucro excesivo), no es propiamente una producción "capitalista" en la medida en que la ganancia está más en función del derecho de propiedad del casateniente (por el arrendamiento de una cosa en propiedad) que en la venta del bien y por ende la realización del capital que se invirtió en la construcción no se efectúa.

Cabe señalar que aún existiendo lujosísimos departamentos para el alquiler, en la mayor parte de las viviendas de este tipo, la inversión que se emplea es exigua lo que determina que las condiciones de habitabilidad de las viviendas en un 90 % o más sean deplorables, lo que aunado a la oferta insuficiente de los casatenientes y a la falta de participación del Estado en este renglón, configure un sistema -valga la expresión- enfermo -hasta los huesos y con pocas probabilidades de alivio.

Otra de las formas en que se construye es la construcción para el autoconsumo, cuyo origen va desde la venta legal "a medias" del fraccionamiento (pues casi en un 96 % se violan los reglamentos que obligan a los

(93) Para un análisis más detallado Cfr. Connolly, P.-"Las políticas..."- op.cit.- pp. 34 a 37 inclusive.

(94) X Censo General de Población y Vivienda, 1980.- op. cit.

fraccionadores a proveer todos los lotes con los servicios públicos básicos) hasta los asentamientos irregulares (ya por invasión del terreno o por la -- venta ilegal de las zonas ejidales), de los que ya hablamos anteriormente y que fueran dando cabida a construcciones "a medias", no sólo porque la pobla-- ción que las habita no cuenta con los ingresos suficientes para la construc-- ción (por lo general se prefiere contratar de palabra a un maestro albañil o se edifica de propia mano) sino también porque el acceso a los materiales de construcción y a la mano de obra ya no es posible aún para un gran porcenta-- je de la clase media. Todo esto en última instancia, se refleja en los "cinturones de miseria" que nos muestran la crisis a través de imágenes de cons-- trucciones de todo tipo basadas en ningún proyecto, sin dejar los espacios -- necesarios, "como Dios les dé a entender", configurando un verdadero caos en cuanto al espacio urbano.

Sabe señalar que en este tipo de zonas encontramos desde el típico "jocalito" de lámina y cartón hasta la vivienda alquilada y la casa propia, -- desde una visión apocalíptica hasta la construcción visualmente agradable.

Así, este tipo de construcción para el 'autoconsumo' ha dado "bue-- nos resultados" para atraerse un techo donde vivir, ello explica en cierta medida que el Estado no haya intervenido ascendente y directamente en la pro-- ducción habitacional en los últimos años, excepción hecha precisamente de es-- te año en que se tiene incluso un programa anual de vivienda con un costo -- aproximado de 357,000 millones de pesos⁹⁵.

La tercera y última forma en que se manifiesta la vivienda en la Z.M.C.M. es la vivienda edificada directamente por el Estado a través de sus Organismos de vivienda (FOVISSSTE, UDF, SEDUE, FOVIAMI, etcétera) o indirecta-- mente con los organismos para las empresas privadas (INFONAVIT) y por medio de los Contratos de Obra Pública o por medio de Constructoras que lleven o -- lleven a cabo la edificación de las denominadas "viviendas de interés so-- cial", en tanto que el 'interés social' no es más que el enriquecimiento de

(95) Véase para especificaciones el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, publicado en los periódicos de mayor circulación los días-- 22 y 23 de febrero de 1984.

los contratistas y dueños de tales constructoras y en donde existe el fraude al por mayor⁹⁶, de tal suerte que nunca en este año han proliferado (por lo menos hasta el momento de escribir estas líneas) dichas construcciones, su número no llega a ser en realidad benéfico más que para cierto sector de la clase media, por lo que un 12 ó 13% de la población total de la Z.M.C.M. es la que ha sido 'caritativamente' ayudada con esta clase de construcciones -- (véase mapa N° I-E).

(96) Hasta la fecha han llegado a la Procuraduría Federal del Consumidor 593,000 asuntos de bienes raíces por "Fraude" de las llamadas "casas de interés social". Información Radiofónica del Sr. Salvador Diego -- Montes de la Procuraduría Federal del Consumidor, 20 de junio de 1984.

Así las cosas, podemos observar en el mapa N° I-D las distintas modalidades de la vivienda con las que se cuenta actualmente y de las que a continuación hemos resumido lo más relevante:

Existen áreas, a lo largo y ancho del Distrito Federal, que -- presentan un predominio de poblaciones económicamente débiles y en cuyo entorno se observa una mezcla de usos del suelo; así, sobresale la mayor parte del área urbana de las delegaciones Milta Alta y Iláhuac, las zonas norte y este de la delegación Alvaro Obregón y las zonas céntricas de Azcapotzalco e Iztacalco; existen otras en donde predominan los estratos socioeconómicos bajos y medios, ejemplo de ellas se encuentran en las delegaciones Cuauhtémoc y Juárez, en contraste con las zonas de los estratos medios y altos en las delegaciones Ixtapalapa, Alvaro Obregón, Coyoacán y Miguel Hidalgo.

Existen por otro lado, zonas en las que el uso del suelo va -- transformándose rápidamente y que --como es comprensible-- se manifiesta en una redefinición de las formas y usos habitacionales que predominan y los -- estratos socioeconómicos que los componen, encontrándose bien definidas dentro de tales zonas, tres tipos de modalidades de acuerdo a la transformación del uso que experimentan:

1. Zonas habitacionales que se transforman en cuanto a su uso habitacional original; por ejemplo, que la casa-habitación da lugar a departamentos o condominios verticales u horizontales en donde priva la supremacía de los pobladores con ingresos medios y altos, independientemente del estrato socioeconómico de la población germinal u original, ejemplo de ello se da en las colonias Condesa y Roma Norte con estratos medios, y Polanco y las Lomas con estratos altos.

En las antiguas y nuevas colonias populares y en los fraccionamientos encontramos un doble aspecto que es necesario mencionar: por un lado, las "invasiones habitacionales" de la población con mayores perspectivas económicas que tratan de mejorar, en breve, por ejemplo la casa-habitación

o por el contrario, cambian el uso de ésta para generar departamentos mejor equipados; por otro lado, surgen informalmente las vecindades propositivas y los "usos asociados" que se manifiestan generalmente en la subdivisión de la vivienda o del predio, en este caso se encuentran las delegaciones Iztapalapa, Iláhuac e Iztacalco. La clase pudiente ha mantenido su "poder de transformación" expulsando literalmente a la población original y mejorando, a cambio de eso, la calidad de la vivienda por ejemplo en las colonias H. de Padierna, la "parte vieja" de la Isidro Fabela en Iztapalapa y El Contadero en la delegación Cuajimalpa.

2. Algunas zonas cambian también sus usos habitacionales, pero no para modificarlos en "otros tipos" de vivienda, sino para destinar los "nuevos usos" al comercio y los servicios.

Como un producto resultante de las obras y programas públicos (ejes viales, metro, extensión de calles, provisión de servicios, regularización y legalización de predios etcétera) han cambiado muchas de las antiguas viviendas a comercios como en las áreas paralelas y contiguas a las estaciones del metro (ejemplo de esto se observa en Taxqueña, algunas zonas en la colonia Portales y al occidente de la Campestre Churubusco), o de los ejes viales (con muchas áreas de servicio) como los ejes 2 y 3 poniente, - en las zonas de las delegaciones del centro.

Un segundo aspecto se vé claramente delineado por la consolidación y la extensión de tales zonas comerciales y de servicio, como en la Avenida Universidad, Revolución o Insurgentes, en donde se cambia el uso comercial al de oficina; al norte de la ciudad en la Bandojito (G.A. Madero) y al noreste de la delegación Cuahtémoc (en las colonias Peralvillo y Santa María Insurgentes) y la colonia Loma de Chapultepec (sobre avenida Palmas y Paseo de la Reforma).

3. Un tercer aspecto, del cambio paulatino de los usos del suelo y de la habitación, se produce en las Unidades Habitacionales Públicas o que se otorgan a sus usuarios por medio de los programas públicos de vivienda, en que se destaca el cambio de viviendas modestas a comercios y servicios de categoría media y media-alta, en cuyo caso encontramos al Conjunto Habitacional Nonoalco-Tlaltelolco y a las Unidades Kennedy e Independencia en donde se registran cambios irregulares destinados -como ya dijimos- a pequeños comercios y oficinas privadas.

En términos generales, éstas han sido las modalidades de la vivienda que han predominado en la última década, pero no obstante esa supremacía, existen una serie de "informalidades" que caracterizan -de manera particular- al "stock" existente de la vivienda en la ciudad de México, donde encontramos un sinfín de "formas de uso" como la subdivisión de una casa-habitación, los cuartos de azotea⁹⁷, los cuartos en renta⁹⁸, el subarrendamiento total o parcial de las viviendas públicas que se adquieren por medio de créditos (FOVI, FOGA, FOVISSSTE), etcétera; en sí la trascendencia de estas informalidades o cambios de destino de la vivienda, surge en razón de que - aunque no constituyen propiamente una "forma de vivienda", sirven como verdaderos mecanismos-informales para reducir la demanda de "vivienda barata", - recalcando que se le atribuye un alto 'valor de uso', aunque por otro lado - el arrendamiento que se ofrece con estas formas irregulares mantienen costos elevados si comparamos con el pobre espacio, infraestructura, equipamiento y en sí servicios básicos que brindan.

(97) Para un análisis más detallado véase SAHQP. Direcc. Gral. de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas. Dpto. de Asuntos Atípicos.-"Vivienda de Azotea".-México,D.F.-dic. 1977.-s/pp.-(documento mimeografiado).

(98) Aunque cabe señalar que para 1980 existían alrededor de 431 mil viviendas en renta más que en 1970, resulta curioso el hecho de que esto no -significa un aumento en el número de viviendas con esta modalidad, sino más bien las casas-habitación toman otros matices cambiando de régimen ilegalmente a través del arrendamiento (pues según se sabe a partir de 1977 ya no se han expedido permisos para cambio de uso habitacional), ej. de ello es que INFONAVIT y FOVISSSTE han detectado un gran número de viviendas que están ocupadas irregularmente en arrendamiento; Cfr. X Censo G.P.V. (datos preliminares), op.cit. y DDF.-"El problema de la vivienda en alquiler en la Ciudad de México".-Subdirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, Oficina de Métodos.-México,D.F.-septiembre de 1981.

Finalmente necesaria resulta la especificación habitacional dentro de las delegaciones políticas y municipios conurbados del — Distrito Federal y Estado de México respectivamente, así como la ejemplificación de su ubicación en algunas colonias "típicas" de las modalidades y usos específicos, a saber :

Azcapotzalco y Gustavo A. Madero :

Estas delegaciones políticas presentan una densidad media ⁹⁹ predominando los estratos socioeconómicos bajos mezcladas las áreas habitacionales, industriales y de servicios.

En términos generales la situación habitacional es de mala — calidad junto a la infraestructura y servicios que ofrecen debido a la conformación informal de tenencia ejidal o comunal que devino en tierra para usos urbanos y que nunca se regularizó (sino hasta hace unos cuantos años), tanto que los problemas de tenencia de la tierra oscilan en un 40 % para la Gustavo A. Madero y 25 % para Azcapotzalco. Son cinco las modalidades predominantes en dichas delegaciones, a saber: los Fraccionamientos clandestinos (falda del cerro del Chiquihuite, áreas colindantes con los municipios metropolitanos en especial la Sierra de Guadalupe); la Vecindad Clásica y las ciudades perdidas; la Vecindad propositiva y la Casa-habitación autónoma — (en toda la zona de la colonia Lindavista y colonias aledañas a ella, PrograNacional, Industrial, Nueva Vallejo, La Petrolera).

Miguel Hidalgo:

Los estratos socioeconómicos de esta delegación la constituyen predominantemente los medio-bajos y de altos ingresos, teniendo una densidad mixta (bajo en las zonas de altos ingresos y de medios a altos en las zonas populares), con mezcla de construcciones habitacionales, para usos mixtos ¹⁰⁰ y de servicios.

(99) Para las densidades de población se considera baja en donde hay de 26 a 200 hab./ha.; media de 201 a 450 hab./ha. y alta de 451 a 800 hab./ha.

(100) Es Mixto el uso del suelo donde se localizan proporcionalmente viviendas, industrias, comercio y servicios.

Esta delegación formaba antiguamente junto a las de Juárez, - Cuauhtémoc y Carranza, la Ciudad de México y por ende estuvo habitada por gente de altos ingresos, de ahí que existan predominantemente Casas-habitación Independientes y Autónomas (desde vivienda de media calidad hasta residencias lujosísimas en las colonias Daniel Garza, Américas, San Miguel - Chapultepec, Pensil, Popotla, Irrigación, Chapultepec, Morales, Verónica - Anzures y Polanco, Anzures, Lomas de Chapultepec, Bosques de las Lomas, Lomas Reforma y Virreyes respectivamente); Edificios Departamentales (Lomas Virreyes y Anzures); Condominios Verticales (Lomas de las Palmas, Reforma y Tecamachalco) y Conjuntos Habitacionales (Unidades Habitacionales Lomas de Sotelo, Modelo y Militar) donde, en términos generales, encontramos viviendas de alta calidad.

Cuauhtémoc y Venustiano Carranza:

El antecedente inmediato de ambas delegaciones lo encontramos en su configuración física, pues las dos forman parte del casco urbano de la antigua Ciudad de México, teniendo una densidad que oscila entre media y alta con estratos socioeconómicos mixtos, medios y bajos.

Los usos del suelo son en gran proporción mixtos (porcentajes proporcionales para viviendas/industrias/servicios y comercios), encontramos también zonas destinadas a los servicios y para la vivienda, y dentro de esta última se localizan hasta ocho modalidades distintas de vivienda -- desde los tipos de alta calidad hasta viviendas en pésimas condiciones, a saber: Casa-habitación autónoma e independiente (bajos estratos en las colonias 20 de Noviembre, Progresista etc. y altos ingresos en la Condesa, Roma Sur y Norte, y Juárez); Casa-habitación Autónoma (las condiciones de la vivienda van de regulares a malas y de regulares a buenas en las colonias Asturias y Buenos Aires, Doctores y Tránsito); Condominios y Unidades Habitacionales (Santa Ma. Insurgentes, San Rafael y Santa María la Rivera; Unidad Nonoalco-Tlalotelolco, Kennedy, Zaragoza); Vecindades (al centro de ambas delegaciones); Vecindades propositivas (Guerrero, Morelos y Jamaica); Edificios de Departamentos (algunos en pésimas condiciones bajo el régimen

de renta congelada en el primer cuadro de la ciudad); Ciudades perdidas (casi han desaparecido por los programas de erradicación en el primer cuadro).

Guajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Zona poniente de Alvaro Obregón (límite oriente/poniente Viaducto y Anillo periférico) y la Zona Sur de Coyoacán (límite norte/sur Avenida M.A. de Guevedo);

Genéricamente estas tres delegaciones y parte de las otras dos, mantienen una densidad media en su población, siendo predominantemente el uso del suelo para las viviendas, seguida de suelo para los servicios e industrias, al tiempo que sus habitantes se encuentran dentro de los estratos socioeconómicamente combinados, es decir, existen zonas mixtas donde a veces predominan los estratos bajos y a veces los altos. En cuanto a las modalidades habitacionales se encuentran las Casas-habitación Autónoma e Independiente (desde la de pésima calidad, en los centros de casi todos los pueblos que conforman la zona, hasta las zonas residenciales, basta como ejemplo señalar la Floresta, Coyoacán, el Pedregal de San Ángel, Jardines del Pedregal, Club de Golf México, Oriente de Padierna o San Jerónimo Lídice); Casa-habitación Autónoma (Pedregal de Carrasco, Isidro Fabela, Héroes de Padierna, San Bernabé, Ocotepec, Oliver del Conde etcétera); Fraccionamientos Clandestinos (Ejidos de Padierna, Santo Tomás Ajusco, Ajusco, Los Pedregales, Ejidos de San Bernabé, Chamizal, Lomas de Becerra etcétera); Invasiones (ejemplos en Alvaro Obregón: Jalape y San Nicolás Totolapan; en Tlalpan: el Pedregalito; en Contreras: el Cerro del Judío, etc.); Vecindades Propositivas, Ciudades Perdidas y Renta de Piso (en la zona de fraccionamientos clandestinos en la periferia); Unidades Habitacionales (Conjuntos Plateros, Molinos, Unidad Santa Fé, Villa Olímpica etcétera); y los Condominios Verticales y Horizontales (en zonas residenciales de Alvaro Obregón, Tlalpan y Coyoacán).

Norte de la Delegación Coyoacán, Sanito Juárez y Oriente de Alvaro Obregón:

En estas delegaciones la densidad poblacional es media con estratos socioeconómicos medios y bajos y algunas zonas de altos ingresos, siendo predominantemente las zonas para la habitación, los servicios y usos mixtos en ese orden.

La existencia habitacional para estas zonas muestra cinco modalidades: la Casa-habitación autónoma e Independiente (al Oeste, sur y centro en Jardines del Pedregal, Chimalistac, Guadalupe Inn, la Florida, Nápoles, Narvarte, Vértiz Narvarte, Alamos etcétera); Edificios de Departamentos y -- Condominios Verticales (desde buena hasta mala calidad Nápoles, del Valle, Narvarte; y Xoco, Acacias, San Simón, Américas Unidas, Tacubaya etc.); Vecindades y Condominios Horizontales (dispersas en la zona casi todas como vecindades o "privadas" bajo renta congelada colonias Noche Buena, Nativitas, -- Portales, Barrios de Santa Catarina y la Concepción).

Iztapalapa e Iztacalco:

Siguiendo las especificaciones anteriores, en estas delegaciones la densidad poblacional es alta en algunas zonas pero muy baja en otras, predominando los estratos socioeconómicos bajos y los usos del suelo para la habitación, los servicios y zonas mixtas, con seis modalidades de vivienda: la Casa-habitación autónoma (Viaducto Piedad, Reforma Iztacihuatl, Gabriel Ramos Millán, Agrícola Oriental, Calzada Ermita Iztapalapa al norte y Calzada Tulyehualco etcétera); Invasiones y Fraccionamientos Glandestinos(que principalmente han predominado a partir de 1960 en Iztacalco; en las colonias 2 de Octubre, las Luces, los Reyes, Ejidos de Iztapalapa); Vecindades (Santa Anita, Chinampa, Canal Nacional); Viviendas de Interés Social (Héroes de Churubusco, Escadrón 201, Real del Moral etcétera); y Unidades Habitacionales (Unidad -- Santa Cruz Meyehualco, Vicente Guerrero, Ermita Iztapalapa etcétera).

Tlahuac, Xochimilco, y Milpa Alta:

Estas zonas delegacionales que constituyen los "pulmones" de toda la Z.M.C.M. tienen áreas con alta densidad poblacional, mientras hay otras con muy baja, predominando los estratos socioeconómicos bajos y siendo los usos del suelo primordialmente para habitación, servicios y usos mixtos, sus modalidades habitacionales: Casa-habitación autónoma, Vecindades, Vivienda rural, casa-habitación autónoma e Independiente, Edificios de Departamentos y Unidades Habitacionales.

Por último, las zonas de los municipios metropolitanos del Estado de México, divididos en dos partes:

A. Tlalnepantla, Naucalpan, Atizacón de Zaragoza.

Que cuentan con una densidad media, con estratos socioeconómicos medio y bajos y con usos del suelo primordialmente para la industria, habitación y usos mixtos. Las modalidades que se encuentran en estos municipios son: la Casa-habitación autónoma e Independiente y casa autónoma; Unidades habitacionales; Fraccionamientos clandestinos, Casa-habitación Popular.

B. Zona de Ecatepec y Netzahualcóyotl.

Con densidades altísimas y población económicamente débil y usos del suelo para habitación y mixtos. Esta zona es en gran parte el "foco" de contaminación del Valle de México y con zonas donde predominan la Casa-habitación autónoma; la casa-habitación autónoma en fraccionamientos clandestinos y zonas de invasión; vecindad propositiva; "usos asociados" como arrendamiento de cuarto, subdivisión de vivienda y predios y Unidades Habitacionales.

Esto es grosso modo el "stock" habitacional particular con que contamos hasta 1984, quedando -según nuestros cálculos- de todas las zonas mencionadas, y de acuerdo a las cifras del cuadro N° 23, un total de 4, 903.2 ha. donde se pueda construir aproximadamente 272,439 viviendas, que en realidad no mejoraría en mucho la demanda de la mayoría.

5. INFORMACION ESTADISTICA

La siguiente constituye una recopilación de todos los datos que hemos logrado obtener acerca de los diversos tópicos aquí tratados de manera particular, pero encuadrados dentro del marco genérico de la problemática urbano-habitacional.

Dicha información la presentamos, como una ayuda al contenido de este trabajo, a través de los diversos cuadros, mapas y gráficas que fuimos tomando de los documentos a cuyo pie de página o nota aclaratoria se indican pero no en pocas ocasiones nos atrevimos a elaborar tales parámetros, buscando la fuente que los produjo, al mismo tiempo hemos tratado también de interpolar o intercalar cuadros que ya han sido elaborados, pero nos llena de orgullo haber elaborado algunas proyecciones basados en el aprendizaje de los métodos y fórmulas que utilizan los 'técnicos' en la materia en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEQUE) que ha substituido a la extinta S.A.H.U.P..

Finalmente, como en todo lo referente a números al paso del tiempo, cabe señalar que las cifras aquí manejadas se relativizan de un momento a otro, por lo que únicamente sirven como base ilustrativa o ejemplificativa y como reforzamiento para la mejor comprensión de los diversos asuntos tratados.

Así pues, dadas las advertencias pertinentes, queremos indicar que el error o acierto de los números utilizados en los cuadros y gráficas son exclusivamente nuestra responsabilidad.

CUADRO N° 1

MEXICO: LOS CENSOS GENERALES DE POBLACION, POBLACION
TOTAL DEL PAIS, TASA DE CRECIMIENTO POR DECADA
1895-1970 Y ESTIMACIONES DE LOS MISMOS 1980-2000.

CENSO	AÑO	N° DE HABITANTES (Miles)	TASA DE CRECIMIENTO POR DECADA °
Primero	1895	17.632	1895 - 1900
Segundo	1900	13.607	1900 - 1910
Tercero	1910	15.160	1910 - 1921
Cuarto	1921	14.335 <i>a</i>	1921 - 1930
Quinto	1930	16.553	1930 - 1940
Sexto	1940*	19.649 <i>b</i>	1940 - 1950
Séptimo	1950*	25.779	1950 - 1960
Octavo	1960*	34.923 <i>c</i>	1960 - 1970
Noveno	1970*	49.050	1970 - 1980
Décimo	1980*	67.382 <i>d</i>	1982 - 1983
---	1983*	72.470	1980 - 1990 <i>e</i>
---	1988*	81.817	
---	1990*	87.488	1990 - 2000 <i>e</i>
---	2000*	100.249	

FUENTES: VI, VII, VIII y IX Censos Generales de Población, Dirección General de Estadística (DGE), Secretaría de Industria y Comercio, 1940, 1950, 1960 y 1970; Cifras Preliminares del X Censo General de Población y Vivienda de 1980, S. P. P., 1981.

- ° Poblaciones en las que no se incluye una subenumeración aproximada del 2 al 3 % por lo que las cifras reales para los años 1940, 1950, 1960 y 1970 son respectivamente de 20.24; 26.46; 36.0 y 50.4 millones de habitantes, véase Benítez Z., Repl. "La Expansión Demográfica de México, 1895-1970", Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 'Dinámica de la Población en México', - El Colegio de México.-México.-1970.-cuadro I-1 y la pág. 6 para las tasas de crecimiento.
- + Los datos de 1980-2000 vienen en las estimaciones de la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Viv.- (Doc. mimeo.) México.-1982.- (vol. 1) pág. 38.
- a*/ Población Censal al 30 de Noviembre de 1921.
- b*/ Cfr. Unkel, Luis.-"El Proceso de Urbanización en México: Distribución y Crecimiento de la Población Urbana", Demografía y Economía, vol. II, N°2.- El Colegio de México.-México.-1968.-cuadro N° 13.
- c*/ Esta población ha sido estimada al 30 de junio de 1970 basados en las cifras del Censo de enero de ese mismo año.
- d*/ Existe todavía divergencia en cuanto a este número que varía en otros documentos entre 67'418,300 y 69'346,900 habitantes Cfr. S.P.P.-"Agenda Estadística" (1982 y 1983).-I.N.E.G.I.-México enero de 1983 y 1984 respectivamente.
- Son estimaciones del CONAPO realizadas en 1981, cuya meta es disminuir la tasa de crecimiento del 3.5 % que prevaleció en la década de los setenta, al 1.0 % en las siguientes dos décadas.

CUADRO N° 3

MEXICO: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA POR EL
 NUMERO DE OCUPANTES EN EL PERIODO DE
 1980-1983 (ESTIMACIONES).

TIPO DE VIVIENDA (N° de cuartos)*	N° DE VIVIENDAS (Miles)		OCUPANTES (Miles)		PORCENTAJE DE LA POBLACION NACIONAL	
	1980	1983	1980	1983	1980	1983
1	5600	4800	28000	24000	35	30
2	9000	9600	36000	38400	45	48
3	1143	1714	8000	12000	10	15
4	580	460	2320	1840	2.9	2.3
5	250	187	1280	960	1.6	1.2
6	125	89	1120	800	1.4	1
7	97	83	1360	800	1.7	1
8	92	78	1040	800	1.3	1
9 y más	61	52	880	400	1.1	0.5
Totales:	16948	17063	60000	60000	100 %	100 %

FUENTE: Estimaciones del X Censo General de Población
 y Vivienda op. cit., 1982.

* Se toma en cuenta toda clase de cuartos, excepto baños, cocinas y
 corredores.

CUADRO N° 4

MEXICO: ESTIMACIONES DE LOS DEFICITS ANUALES DE VIVIENDA 1981 - 1990
Y DE LAS NECESIDADES TOTALES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO.

AÑO	Población (N° de hab.)	DEMANDA REAL (N° de Viviendas)			DEFICITS (Anuales)
		Por incre- mento de población.	Por reno- vación de viv. NC - aceptable.	Por reoo- sición de viv. acep- table.	
1980	69'901,800	-----	-----	-----	-----
1981	-----	356,269	185,444	161,644	703,577
1982	-----	348,209	185,444	161,644	695,497
1983	75'622,400	345,385 ^a	185,444 ^a	161,844 ^a	692,673
1984	77'452,400	338,939	185,444	161,844	686,277
1985 ^b	79'241,600	332,866	185,444	161,844	680,154
1986	-----	325,948	185,444	161,844	673,236
1987	-----	319,556	185,444	161,844	666,844
1988 ^b	-----	312,361	185,444	161,844	659,649
1989	-----	304,408	185,444	161,844	651,696
1990	87'488,800	295,434	185,444	161,544	642,722
Total:		3'279,395	1'654,440	1'618,440	6'752,275

FUENTES: Comisión Intersecretarial de Planeación y Financiamiento de la Vivienda (SAHCP-4KCF-3PP).-"Necesidades de vivienda y Escenario de Programación del sector Público, 1980-1990".-Programa Nacional de Vivienda (Vol. 1 y 2).- México.- s/f.- tablas 1,2,3,4 y 5 pág. 71 y ss.

- * Este cuadro fue elaborado por el autor de esta obra, intercalando cada uno de las tablas del documento mencionado, por tanto las cifras finales que aparecen en el cuadro son responsabilidad del mismo.
 - ^a Las cifras de estos tres rubros corresponden al déficit a corto plazo, es decir, al año de 1983.
 - ^b Las cifras de este año corresponden al déficit calculado a mediano plazo (1983-1988) y de acuerdo al déficit acumulado de los años anteriores los números totales para cada rubro en 1983 son de 1'975,056; 1'112,664 y 971,064 y por ende el total acumulado para ese periodo es de 4'058,783.
 - ^c Datos más conservadores indican para ese año un déficit anual de 658 mil viviendas y un déficit acumulado de 1'600,000 viviendas, véase: Cano Escalante, Emilio.-"La escasez de Vivienda y Locales".-Cámara de Comercio.- México.-1978.- pág. 17.
 - ♦♦ Para largo plazo (1983-2000) cada renglón registra 5'050,877; 3'337,992 y 2'913,192 respectivamente por lo que el total es de 11'302,061 viviendas.
- Nota:** Vivienda aceptable es la que cuenta con pisos, techos y muros de concreto y ladrillo; la no aceptable carece de alguno de estos materiales.

CUADRO N° 5

MEXICO: REQUERIMIENTO DE SUELO URBANO PARA TODO EL PAIS
PARA JALISCO Y GUADALAJARA, NUEVO LEON Y MONTE-
RREY Y PARA LA CIUDAD DE MEXICO.

(Hectáreas en 1982)

ESTADO	Localidad	Vivienda	Equipa- miento	Infraes- tructura	Indus- tria.	Total.
E.U.M.		6' 781,501	1' 224,960	3' 608,559	489,810	12' 104,830
JALISCO		518,809	92,643	277,942	37,044	926,438
	Guadalajara	395,019	70,539	211,623	28,206	705,387
N.LEON		406,058	72,513	217,536	28,994	725,101
	Monterrey	313,019	55,898	167,693	22,351	558,961
*C. de México		-----	-----	-----	?	-----

FUENTE: "Requerimiento de Suelo Urbano", viene en INFONAVIT.-
Revista "Vivienda".-vol.8 n°1.-México.-enero/marzo de
1983.-op. 23 a 27 inclusive.

(*) Los datos de la ciudad de México referentes a Vivienda
se pueden verificar infra cuadro 23, en cuanto a los de-
más tópicos pensamos que no existe requerimiento, sino --
desalajo de los mismos.

CUADRO N° 6

MEXICO: INVERSIONES PUBLICAS DE VIVIENDA
1980-1981 Y ESTIMACIONES (1982-2000)

AÑO	Millones de pesos		% del PIB de 1980					
	Corrientes	de 1980						
1980	35,897.1	35,897.1	0.84					
1981	53,337.9	47,097.3	0.91					
1982	93,505.3	54,237.4	1.14					
H I P O T E S I S °								
	A		B		C		D	
	I	II	I	II	I	II	I	II
1984	52,480.4	1.06	53,160.8	1.07	62,627.0	1.27	49,536.3	1.00
1990	55,329.6	0.82	72,737.0	1.08	97,747.0	1.46	67,144.5	1.00
2000	56,580.2	0.45	105,364.0	0.84	155,945.5	1.24	125,791.5	1.00

FUENTES: Comisión Intersecretarial de Planeación y Financiamiento de la Vivienda (SAHCP-SHCP-SPP).—"Estadística Básica de Vivienda, 1973-1980", Avance e Instrumentos Generados; "Programación Integrada de Vivienda del Sector Público 1982".- Documentos elaborados en 1981-1982.

Los Números I y II significan Millones de pesos de 1980 y % del PIB respectivamente. Ahora bien, las hipótesis se elaboraron de la siguiente manera:

- A. Resultados obtenidos del modelo matemático "Necesidades de Vivienda y Escenarios de Programación del Sector Público".
- B. Proyección por mínimos cuadrados de la inversión del sector público tomando como base lo realizado durante el periodo 1971-1982
- C. Ibidem.
- D. Proyectado en base al comportamiento histórico de la inversión en viviendas del sector público respecto al P.I.B. y fijando como meta el destinar el 1 % de dicho Producto Interno Bruto.

C U A D R O N 3 7

MEXICO: PROYECCION DE LA DENSIDAD DE
VIVIENDAS, CUARTOS Y OCUPANTES 1982,
1990 Y 2000: POBLACION URBANA Y RURAL¹.

AÑO	HACINAMIENTOS										Porcentaje respecto al total %					
	Viviendas		Cuartos		Ocupantes		Ocup./viv.		Ocup./cuarto		VIVIENDAS		CUARTOS		OCUPANTES	
	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R
1980	3124	3285	6441	5198	17005	17210	5.87	5.24	2.54	3.31	49	51	57	43	51	49
1990	4864	5422	9242	6212	21209	19217	5.82	5.02	3.05	3.06	59	41	59	41	59	41
1982	4362	3652	15400	7371	51882	24268	6.77	6.06	3.37	3.37	70	30	68	32	66	32
1990	11935	17041	21674	19115	74160	26177	6.21	7.49	3.43	3.43	76	24	72	28	72	28
2000	18210	2687	32309	1939	111256	27735	6.10	8.69	3.43	3.64	83	17	77	23	77	23

FUENTE: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Densificadas y Grupos Marginales (COFLAMAR).-"Vivienda" de 5, viene en "Módulos de Planeación",-México.-1979.- cuadros 22 y 23 pp. 62 y 63.

1 NOTA: Población Urbana es una ciudad o la que habita localidades de 2 500 habitantes o más.

Población Rural la que habita localidades menores de 2 500 habitantes, según fuente.

Abreviaturas: U = Urbano ; R = Rural

Este cuadro fue elaborado por el autor de esta obra intercalando los datos de los cuadros números 22 y 23 ya mencionados.

C U A J R O N 1 7

MEXICO: PROYECCION DE LA DENSIDAD DE
 VIVIENDAS, CUARTOS Y OCUPANTES 1962,
 1990 Y 2000: POBLACION URBANA Y RURAL*

AÑO	Viviendas		Cuartos (M I L E S)		Ocupantes		HACINAMIENTOS				Porcentaje respecto					
							Ocup./viv.		Ocup./cuarto		a: Vivien.		a: Cuartos		a: Ocupantes	
	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R
1960	3124	3285	6411	5198	17705	17210	5.67	5.24	2.54	3.31	49	51	57	63	51	49
1970	4864	3422	12442	6202	241209	19217	5.82	5.82	3.06	3.06	59	41	59	41	59	41
1982	8362	3652	15400	7301	51102	24000	6.12	6.86	3.37	3.37	70	30	68	32	68	32
1990	11934	3760	21674	8215	74140	24110	6.21	7.40	3.43	3.43	76	24	72	28	72	28
2000	18210	3857	32307	10519	111156	37735	6.10	8.61	3.43	3.44	83	17	77	23	77	23

FUENTE: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Margina-
 dos (COPLAMAR). -"Viviendas" pp. 5, véase en "Módulos de Planeación". -México.-
 1979.- cuadros 22 y 23 pp. 62 y 63.

* NOTA: Población Urbana en este cuadro es la que habita localidades de 2 500 habitantes o más.

Población Rural la que habita localidades menores de 2 500 habitantes, según fuente.

Abreviaturas: U = Urbano ; R = Rural

Este cuadro fue elaborado por el autor de esta obra intercalando los datos de los cuadros números 22 y 23 ya mencionados.

CUADRO N° 8

NUMERO DE VIVIENDAS PROMOVIDAS POR ORGANISMO (PROGRAMA DE VIVIENDAS TERMINADAS)
1973-1980

ORGANISMOS	1973	1974	1975	1976	1973-1976	%	1977	1978	1979	1980	1977-1980	%
INFONAVIT	5 084	22 112	35 554	38 472	101 222	58.9	20 544	30 447	40 991	37 737	129 719	75.8
FOVISSSTE	122	7 678	7 021	8 215	23 036	13.4	8 317	9 126	3 643	8 516	29 602	17.3
INDECO	243	2 911	4 571	5 991	13 716	8.0	2 613	2 148	430	---	5 191	3.1
BANOBRAS/FHP	4 952	9 078	488	50	14 568*	8.5	2 372	19	285	---	2 670	1.6
DGF/DGHP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CODEUR	8 093	2 568	495	6 610	17 766	10.3	---	1 094	110	305	2 319	1.4
ISSFAM	---	250	410	906	1 566	0.9	271	403	421	485	1 580	0.9
SUMA	18 494	44 597	48 539	60 244	171 874	100	34 117	44 047	45 860	47 043	171 081	100

CREDITOS OTORGADOS PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
PROGRAMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA (PFV)

	1973	1974	1975	1976	1973-1976	%	1977	1978	1979	1980	1977-1980	%
PFV para promociones públicas	13 288	14 274	5 554	11 991	45 107	59.7	4 775	19	285	---	5 079	7.0
PFV para promociones privadas	15 938	3 397	10 228	866	30 449	40.3	6 360	20 220	15 027	28 480	70 087	93.0
SUMA	29 226	17 671	15 782	12 877	75 556	100	11 135	20 239	15 312	28 480	75 160	100
TOTAL DE** VIVIENDAS	34 432	47 994	58 757	61 130	202 323		40 477	64 267	60 907	75 523	241 168	

FUENTE: FOVISSSTE. Informes anuales de actividades, años 1975-1980.

INFONAVIT. Informes anuales de actividades, 1973 a 1980.

Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, Estadística básica de vivienda 1973-1980, México 1982.

Manual de estadísticas básicas, sector de Asentamientos Humanos, Tomo I, S.P.P., México, 1980.

* En los datos obtenidos pareciera que este programa queda incluido en el PFV, en caso de no ser así habría que considerar en el período 73-76 un aumento del 17.2% en la producción total de vivienda que hacia elevar esa producción a un total de 216,891 viviendas.

** La suma total incluye la suma de viviendas de los organismos públicos más aquellas financiadas por el PFV sólo para promociones privadas. Esto evita la duplicación ya que el I.F.V. ha financiado viviendas producidas por INDECO, DGHP y BANOBRAS (y que constan en promociones públicas).

MEXICO: CRONOLOGIA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE VIVIENDA 1925 a 1960

FECHA	INICIATIVA	FUNCION ASOCIADA	REALIZACIONES
1925	Fundación de la DIRECCION DE PENSIONES CIVILES	Prestación de Seguro y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado. Capacitados para otorgar créditos a los derechohabientes para la construcción o adquisición de vivienda.	10,000 créditos otorgados entre 1925 y 1947
1933	Fundación del BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO y DE PIPAS PUBLICAS, S.A. (B.N.H.U.O.P.)	Ornamento financiero con acciones y participaciones estatales, para financiar obras de infraestructura pública	Realización de una investigación sobre las condiciones habitacionales en el Distrito Federal; y propuesta de una política habitacional (1933)
1934	Inicio de programas habitacionales del DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	Por decreto presidencial y se encomen al gobierno del Distrito Federal, la construcción de viviendas para la clase trabajadora en esta entidad	Construcción de 11,700 viviendas entre 1947 y 1954, y 8,000 entre 1954 y 1970
1942-E	Dicretos que promueven los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal	Controlar el nivel de las alquilaturas nuevas y de las ya existentes, promover los contratos	Vigencia de los decretos hasta la fecha
1943	Fundación del BANCO DE FOMENTO A LA VIVIENDA	Canalizar ahorros hacia el financiamiento a la vivienda	Ningún impacto significativo sobre la construcción de vivienda popular
1946-F	Primera Ley General de Instituciones de Ahorro y Organizaciones Mutuas, Capítulos sea. al día.	Capacita a los bancos privados de ahorro y ordena su forma al otorgamiento de créditos para la vivienda familiar con límite máximo de \$ 20,000	Ningún impacto significativo sobre la construcción de vivienda popular
1947	Asesoración del BANCO DE FOMENTO A LA VIVIENDA por B.N.H.U.O.P. y Segunda Ley Orgánica de éste	El Banco Nacional Hipotecario se le otorga las funciones de planear, transferir y ejecutar obras de planeación urbana y la construcción de vivienda popular; emitir bonos, títulos y certificados de ahorro sobre valores y derechos o bienes inmuebles, entre otros, habitacionales populares.	Principio de financiamiento de administraciones de 18,450 viviendas en conjuntos habitacionales hasta 1954, y acrecentamiento de 16,100 entre 1948 y 1970, principalmente en el Distrito Federal. Publicación en 1947 y 1952, de dos investigaciones relativas a las condiciones habitacionales en el Distrito Federal
1947	Inicio de programas de construcción habitacional financiada por la DIRECCION DE PENSIONES CIVILES	Arrendamiento de vivienda por parte del gobierno a sus empleados	Construcción de conjuntos habitacionales principalmente en el Distrito Federal; acrecentamiento de 23,000 viviendas de alquiler entre 1948 y 1960
1949	Tercera Ley Orgánica del B.N.H.U.O.P.	El Banco Nacional Hipotecario capacitado para otorgar créditos y participaciones para habitaciones aisladas del tipo popular y actuar como banco de ahorro y crédito para esta clase	Esta clasificación incluye se iniciar aplicación en la práctica
1951	Inicio de programas habitacionales del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (I.M.S.S.) (fundado en 1943)	Entre los otros servicios asistenciales, el I.M.S.S. tiene la función de promover vivienda a sus derechohabientes (obreras y empleados asalariados)	Construcción de conjuntos de vivienda de alquiler en el Distrito Federal y en otras ciudades de la República: 10,000 viviendas entre 1951 y 1964
1951	B.N.H.U.O.P. derogación del 6o. capítulo de su Ley Orgánica	Restricción de las facultades del Banco Nacional Hipotecario de otorgar créditos destinados a habitaciones aisladas así como de realizar operaciones de ahorro y préstamo destinadas a la vivienda	
1954	Fundación del INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (I.N.V.)	Funciones del Instituto: 1. Atender las necesidades habitacionales de las familias urbanas económicamente más débiles. 2. Analizar las políticas habitacionales. 3. Establecer una política habitacional nacional	Construcción de 30,000 viviendas entre 1954 y 1964; y acrecentamiento de 4,000 entre 1964 y 1970. Realización de varias investigaciones sobre vivienda
1954	Fundación de la DIRECCION DE PENSIONES MILITARES	Entre la prestación de servicios asistenciales y el Seguro Social a los excombatientes de las Fuerzas Armadas, tenía la función de financiar la construcción de conjuntos habitacionales para sus derechohabientes y otorgar créditos hipotecarios	1,100 viviendas financiadas entre 1954 y 1964
1954-E	Inicio de programas habitacionales de RESERVA MILICIANA (PERE)	Promover habitación a los excombatientes de esta reserva estatal	Construcción de 13,100 viviendas entre 1955 y 1964

Nota: viene del cuadro N° 8 de Connolly, Priscilla. "Las políticas habitacionales del Estado Mexicano". -CUIPEVI.- vol. III.-México.-pág.

CUADRO N° 10
MEXICO: PRINCIPALES ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE
VIVIENDA 1960 a 1970

FECHA	INICIATIVA	FUNCION ASIGNADA	REALIZACIONES
1959	Transformación de la DIRECCION DE PREVISIONES FISCALES EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (I.S.S.S.T.E.)		Ningún impacto sobre la política habitacional de esta institución
1962	Reforma de la Ley General de Instituciones de Crédito y Orientaciones Bursátiles - Base Legislativa del PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permitir a las Instituciones de Crédito (Bancos de Ahorro y Ahorro-Cajeros) realizar operaciones de ahorro y préstamo para financiar la adquisición y construcción de viviendas de "interés social" 2. Permitir a los bancos destinar un 30% de sus depósitos en cuentas de ahorro al financiamiento de viviendas de "interés social" 3. Reglamentar la constitución de recursos de las Instituciones de Crédito, hipotecación y las obligaciones de vivienda de interés social. 4. Se permite el monto máximo de un crédito hipotecario permisible y se permite el otorgamiento de un crédito hipotecario de hasta el 50% del valor del inmueble cuando se trata de viviendas de "interés social" 	
1963-4	Obtención de un préstamo de US \$ 30 millones del BANCO INTER AMERICANO DE DESARROLLO y de la AGENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO para la constitución de un fondo reservado para el fideicomiso habitacional	Dirección de ejecutar la operación del program financiero de vivienda a través del FONFI	
1965	Creación del FONDO DE OPERACION Y DESARROLLO HABITACIONAL (LA SISEMVA (SISEMVA) y del FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA (FICVA), constituidos con los préstamos externos y aportaciones del Gobierno Federal	Implementación del PROGRAMA FINANCIERO, primer período <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer las normas que definen la vivienda de "interés social" 2. Aprobar conjuntos de inversión de la banca privada en vivienda de "interés social" 3. Garantizar y asegurar las inversiones de la banca privada en vivienda de "interés social" 4. Promover la construcción de conjuntos viviendas de "interés social" 	Mediante el Programa Financiero, la Banca Privada financió 70,063 viviendas entre 1965 y 1970; ICA, 617 entre 1971 y 1976. Aumento significativo del monto de créditos hipotecarios de 1960 tipo en circulación a partir de 1965.
1969	Creación del FIDECOMISO PARA LA CONSTRUCCION DE CASAS DE OBREROS DEL INDUSTRIAL DE TRABAJADORES PARA LA INDUSTRIA AZUCARERA Y SIMILARES DE LA REPUBLICA MEXICANA (FIDECOA)	Dotar de vivienda a los obreros de la industria azucarera en sus áreas de trabajo	Se terminaron 23 conjuntos habitacionales y 10 se encuentran en proceso arrojando un total de 8041 viviendas
1970	Fundación del INSTITUTO DE ACCION URBANA E INTEGRACION SOCIAL (IAUIS) del gobierno del Estado de México	Contribuir a la regulación del poblamiento en el territorio del Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> - Regularización de la tenencia de asentamientos dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de México correspondientes al Estado de México. - Promoción de conjuntos habitacionales en el Estado de México: 3,000 viviendas entre 1970 y 1976 - Realización de estudios urbanos
1971	Deposición de los artículos 14 y 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Orientaciones Bursátiles	Deposición de la legislación referente a las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar por considerarse inoperantes	Limitación de las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda
1972	Creación de la DIRECCION GENERAL DE HABITACION POPULAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Organo del D.D.F. especializada en la vivienda popular	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar programas de habitación y fraccionamientos populares. 2. Colaborar en proyectos de regeneración urbana, barrios y viviendas. 3. Colaborar con instituciones habitacionales nacionales y extranjeras. 4. Administrar los conjuntos habitacionales a cargo del D.D.F. 	Aumento del número de viviendas promovidas por el D.D.F.: 30 mil viviendas construidas entre 1972 y 1976

Nota: viene de cuadro N° 9 de Connolly, P.-"Las políticas..." op. cit.

CUADRO N° 11

**CRONOLOGIA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES GUBERNAMENTALES EN
MATERIA DE VIVIENDA 1971 a 1976.**

FECHA	INICIATIVA	FUNCION ASIGNADA	REALIZACIONES
1971	Transformación del I.R.U.V. en INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD URBANA Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INCOCU)	Ampliación de las funciones del Instituto para además de promover la construcción de viviendas populares, acción por: 1. Promover el desarrollo de comunidades urbanas populares. 2. Propiciar el incremento de servicios municipales. 3. Coordinar la acción de organizaciones públicas y privadas relacionadas al problema de la vivienda. 4. Explotación de tierras.	Construcción de 13,716 viviendas entre 1973 y 1976, principalmente en el Distrito Federal.
1972	Reforma del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Reformas y adiciones a la Ley Federal de Trabajo.	1. Derogación de la legislación referente a la obligación de los patronos de promover habitaciones a sus empleados, nunca instrumentos de hasta 16 facha. 2. Creación de un fondo de viviendas para los trabajadores, constituido con una aportación del 5% de los salarios de los trabajadores acordado por los patronos.	La creación de un promedio anual de 5,366 millones para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores en el período 73-76.
1972	Fundación del INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)	1. Administrar el fondo de la vivienda de los Trabajadores. 2. Administrar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores adquirir, construir, reparar o mejorar su vivienda, así como pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. 3. Promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales.	La construcción de 105,732 viviendas en conjuntos habitacionales entre 1973 y 1976.
1972	Fundación del FONDO DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVIVISSTE) dentro del ISSSTE	1. Asistir las funciones habitacionales desempeñadas por el ISSSTE. 2. Administrar el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado constituido con la aportación del gobierno de un 5% de los salarios de sus empleados. 3. Administrar un sistema de financiamiento a la vivienda. 4. Promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales.	Construcción de 33,506 viviendas en conjuntos habitacionales entre 1973 y 1976.
1972	Creación del FONDO DE LA VIVIENDA MILITAR (FOVIMI)	Atribuciones y funciones semejantes a las del INFONAVIT y del FOVIVISSTE para el financiamiento y promoción de viviendas para miembros de las Fuerzas Armadas.	Construcción de 872 viviendas entre 1974 y 1976.
1973	Creación del FIDICOMISIO CIUDAD LAZARO CARDENAS. Asentado en 1975 al AMBOSIOS.	Administrar las tierras a su cargo y realizar obras de infraestructura y equipamiento urbano para satisfacer las necesidades urbanas del proyecto Siderúrgico Lázaro Cárdenas - Las Truchas.	870 viviendas en conjuntos habitacionales en los terrenos del FIDICOMISIO.
1973	Creación del FIDICOMISIO DE INTERES SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDAD DE NEAJOTZ (FIDEJUNE)	Integrar al Desarrollo del Distrito Federal los asentamientos irregulares con tenencia de la tierra ilegal y las áreas decadentes del centro de la Ciudad.	Regularización de la tenencia de la tierra de ciertos asentamientos populares en el Distrito Federal. Programa de regeneración urbana en un Barrio Central de la Ciudad lo que incluye la promoción de 687 viviendas.
1974	Reestructuración de la COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (COMERTI) como Organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios, dentro de la Subsecretaría de la Reforma Agraria.	Regularización en la tenencia de la tierra de asentamientos urbanos sobre tierras estatales en toda la República.	
1972-1976	Programa de erradicación de asentamientos y viviendas precarias por el DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	Erradicar los asentamientos ilegales de viviendas precarias dentro del Área Central del Distrito Federal.	116 asentamientos erradicados 2000 familias desahucadas de viviendas multifamiliares precarias en la zona central. Traslado de familias a unidades habitacionales y fraccionamientos populares en el Distrito Federal.
1972-1976	Programa de regularización de la tenencia de la tierra por el DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	Regularizar la tenencia de los lotes en asentamientos irregulares en el Distrito Federal.	95 asentamientos regularizados con escrituración; 319 asentamientos en proceso de regularización; 662,000 familias beneficiadas.
1976	Prescripción de la LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS y de la LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.		

* NOTA: El ISSSTE administra por separado el activo acumulado de sus operaciones anteriores y sigue otorgando créditos habitacionales a individuos.

CUADRO N° 12

DISTRITO FEDERAL: PRINCIPALES ACCIONES DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS
POR ORGANISMOS PUBLICOS EN LA ZMCM (1970-1984).

ORGANISMOS	N° DE VIVIENDA
INFONAVIT	81,825
FOVISSSTE	21,754
BANOBRAS	17,167
Caja de Previsión de la Policía del D.F.	940
INDECO (hasta 1980)	7,507
DIRECCION GRAL. DE HABITACIONES POPU- LARES DEL DDF (hasta 1976)	47,679
COMISION DE DESARRO- LLO URBANO DEL D.F. (Hasta 1980)	1,904
Total	178,776

FUENTE: CODEUR, vivienda popular, organismos promotores de vivienda, por periodo de tiempo y número de viviendas.- documento mimeografiado, 1981.

CUADRO No. 15

INDICE DEL COSTO DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION, 1977-1983

(1977 = 100)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	INCREMENTO 1977-1983
Albafileria	100.0	124.2	167.4	230.7	300.0	454.9	829.5	729.5
Bertercia	100.0	118.7	149.5	189.6	224.6	347.9	805.6	705.6
Carpinteria	100.0	116.9	131.3	203.0	253.0	375.9	756.3	656.3
Instalación hidráulica								
sanitaria	100.0	116.8	143.6	186.6	237.1	382.4	785.0	685.0
instalación eléctrica	100.0	116.4	151.9	183.1	210.4	321.7	728.2	628.2
Veneria	100.0	124.4	162.4	231.1	353.4	555.5	1,008.4	908.4
Plomeria	100.0	116.7	135.3	175.3	215.3	319.0	733.8	633.8
pisos y recubrimientos	100.0	116.6	133.1	168.4	201.8	332.7	625.7	525.7
Yacut	100.0	111.2	125.8	157.8	195.6	314.4	674.5	574.5
Indice del costo de los materiales de construcción	100.0	119.9	153.4	204.2	261.0	402.7	794.5	694.5

Calculado con base en datos del Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, Indicadores Económicos, enero de 1984, p. III-19.

CUADRO No. 15

INDICE DEL COSTO DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION, 1977-1983

(1977 = 100)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	INCREMENTO 1977-1983
Albañilería	100.0	124.2	167.4	230.7	300.0	454.9	839.5	739.5
Herrería	100.0	118.7	149.5	189.6	224.6	347.9	805.6	705.6
Carpintería	100.0	116.9	151.2	203.0	251.0	375.9	756.3	656.3
Instalación hidráulica sanitaria	100.0	116.8	143.6	186.6	237.1	382.4	785.0	685.0
Instalación eléctrica	100.0	116.4	151.9	183.1	210.4	321.7	728.2	628.2
Yesería	100.0	124.4	162.4	231.1	351.4	555.5	1,008.1	908.1
Pintura	100.0	116.7	135.3	175.3	215.3	319.0	731.8	631.8
Pisos y recubrimientos	100.0	138.6	135.1	168.4	201.8	332.7	625.7	525.7
Varios	100.0	111.2	135.8	157.8	195.6	314.4	674.5	574.5
Índice del costo de los materiales de construc- ción	100.0	119.9	153.4	204.2	261.0	402.7	794.5	694.5

Calculado con base en datos del Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, Indicadores Económicos, enero de 1984, p. III-19.

CUADRO No. 14

INDICE DEL COSTO DE LOS MATERIALES DE CONSTRUCCION

DICIEMBRE DE 1982 - DICIEMBRE DE 1983

(1977 = 100)

	1982	1983		INCREMENTO	INCREMENTO	INCREMENTO
	DICIEMBRE	ENERO	JUNIO	DICIEMBRE	DICIEMBRE 1982- JUNIO 1983	DICIEMBRE 1982- DICIEMBRE 1983
Albañilería	540.6	645.9	857.2	984.5	58.6	82.1
Herrería	511.0	633.8	811.7	952.1	58.8	86.3
Carpintería	479.7	621.1	702.2	903.0	46.4	88.2
Instalación hidráulica sanitaria	494.0	589.9	800.7	910.4	62.1	84.3
Instalación eléctrica	423.0	504.6	749.5	850.9	77.2	101.1
Yesería	696.7	847.3	1,048.8	1,123.7	50.5	61.3
Pintura	430.4	524.8	725.5	891.5	68.6	107.1
Pisos y recubrimientos	423.5	490.1	660.6	710.6	56.0	87.8
Varios	390.3	459.6	640.2	939.2	64.0	140.6
Índice del costo de los materiales de construc- ción	502.0	602.7	802.1	950.9	59.8	89.4

Calculado con base en datos del Banco de México, Subdirección de Investigación Económica, *Indicadores económicos*, enero de 1984, p. III-19.

CUADRO N° 15

MEXICO: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DEL DESEMPLEO URBANO Y DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1970-1983.

AÑOS	P.I.B.	DESEMPLEO TASA MEDIA ANUAL (en porcentajes de la P.E.A.)	EVOLUCION DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (Variaciones porcentuales de dic. a dic.)
1970	6.8	. °	7.8
1971	Id.	. °	- 0.8
1972	Id.	. °	5.6
1973	Id.	7.5	21.3
1974	Id.	7.4	20.6
1975	5.3	7.2	11.3
1976	Id.	6.8	27.2
1977	Id.	8.0	20.7
1978	Id.	6.9	16.2
1979	9.2	5.7	20.0
1980	8.3	4.5	29.8
1981	8.1	4.2	28.6
1982	- 0.5 *	8.0 ^{a/}	98.8 ^{c/}
1983	- 4.7 *	13.0 ^{b/}	80.8 *

FUENTES:

Elaboraciones hechas por el autor con datos y cuadros 1, 2 y 3 de la Dirección de Investigación e Información Técnica de Vivienda.-"Comparación entre el costo de la edificación de vivienda, el costo de las subsistencias y el salario mínimo, 1977-1983".-Serie de Estudios Especiales N°1.-México.-1984.- pp. 5, 7 y 9 mismos que fueron calculados en base a los datos de Iglesias, - Enrique V...-"La Evolución Económica de América Latina en 1982".- en 'Comercio Exterior', vol. 33, N°2.- febrero de 1983.- cuadros 2, 4 y 5 pp. 164, 165 y 167 inclusive, con los siguientes datos complementarios:

* Estos datos no fueron localizados.

^{a/} Banco de México.-"Informe anual 1983".- pág. 193

^{b/} De la Madrid Miguel.-"Primer Informe de Gobierno".-Presidencia de la República.- México.- 1983.- pág. 50

^{c/} Información de Del Regil, Jorge, representante empresarial ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. En EXCELSIOR, 'El Periódico de la Vida Nacional', 22 de octubre de 1983.

^{d/} BANCOMER.-"Aspectos relevantes de la Inflación en México en 1982".- en 'Programa Económico'.- México.- enero de 1983.- pág. 19.

CUADRO N° 16

MEXICO: INDICES NACIONALES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y DEL COSTO DE EDIFICACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, 1977-1983 CON INCREMENTOS Y ESPECIFICACIONES CALCULADAS DE DICIEMBRE DE 1982 A DICIEMBRE DE 1983.
(1977= 100)

AÑOS Y MESES	A INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR	B INDICE NACIONAL DEL COSTO DE EDIFICACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
1977	100.0	100.0
1978	117.5	119.0
1979	138.9	148.7
1980	175.4	192.0
1981	224.5	247.8
1982		
(mediados de año):	355.7	383.4
diciembre:	498.0	466.9
1983		
(mediados de año):	720.3	705.1
enero	552.1	568.3
febrero	581.8	595.5
marzo	610.0	628.6
abril	648.6	660.8
mayo	676.7	679.7
junio	702.7	707.7
julio	737.1	719.4
agosto	765.7	749.6
septiembre	789.3	765.3
octubre	815.5	771.6
noviembre	863.3	794.6
diciembre	900.2	819.6
Incrementos y Especificaciones:		
1977-1982	256.7	283.4
dic.1982-dic.1983	402.2 (88.78%)	352.9 (75.58%)
1977-1983	620.3	605.1

FUENTES: Basado cada cuadro en a/ Banco de México.-"Informe anual 1983".- pp. 205 y 206; y b/ Banco de México.-"Indice de Precios".-Subdirección de Investigación Económica.-N° 68.- diciembre de 1983. Integración a cargo del autor de esta obra en base a Dirección de Investigación e Información Técnica de Vivienda.-"Comparación..." op.cit.-cuadros 4 y 5 pp. 11 y 12.

CUADRO N° 17

MEXICO: SALARIO MINIMO GENERAL EN EL PAIS 1981-1984 (POR AÑO)
E INDICE DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MINIMO DE
DICIEMBRE DE 1982 A DICIEMBRE DE 1983.

(DICIEMBRE DE 1981=100)

AÑOS Y MESES	SALARIO MINIMO GENERAL POR AÑO (en pesos mexicanos por día)	INDICE
1981	167	100.0
1982	224 ^a	--
Diciembre	--	87.8
1983	364	--
Enero	--	98.9
Febrero	--	93.9
Marzo	--	89.6
Abril	--	84.3
Mayo	--	80.6
Junio	--	89.7
Julio	--	85.5
Agosto	--	82.3
Septiembre	--	79.8
Octubre	--	77.3
Noviembre	--	73.0
Diciembre	--	68.9 ^{a/}
1984	680 ⁺⁺	--

FUENTES: CONSULTEC.-"Análisis de Coyuntura Económica y Financiera".-Consultores en Economía.-México.-noviembre de 1983.- pág. 9

^{a/} Dato estimado.

* En Octubre de ese mismo año el salario aumentó a \$ 291.⁰⁰ pesos diarios.

++ Con un nuevo incremento, a Junio de este año, en \$ 136.⁰⁰ pesos hace un salario total de \$ 816.⁰⁰ pesos diarios.

CUADRO N° 18

MEXICO: INDICES DE: (I) COSTO DE EDIFICACION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.
 (II) COSTO DE MATERIALES DE CONSTRUCCION
 (III) COSTO DE MANO DE OBRA
 (IV) SALARIO MINIMO GENERAL.
 1977-1983.
 (1977=100)

AÑOS Y MESES	I	II	III	IV	RELACION (IV)/(II) %
1977	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1978	119.0	119.9	117.5	113.5	94.66
1979	148.7	153.4	139.9	132.5	86.37
1980	192.0	204.2	168.9	156.0	76.39
1981	247.8	261.0	223.3	204.3	78.27
1982					
(mediados de año):	383.4	402.7	347.3	311.8	77.42
diciembre	456.9	502.0	400.7	---	---
1983					
(mediados de año)	705.1	794.5	541.1	392.9	49.85
Enero	588.3	602.7	502.6	---	---
Febrero	595.5	645.1	502.6	---	---
Marzo	628.6	696.9	502.6	---	---
Abril	650.8	747.2	502.6	---	---
Mayo	679.7	774.5	506.7	---	---
Junio	707.7	802.1	532.9	---	---
Julio	719.4	815.7	543.3	---	---
Agosto	749.6	843.6	577.0	---	---
Septiembre	765.3	866.9	579.8	---	---
Octubre	771.6	876.3	580.4	---	---
Noviembre	794.6	911.8	581.1	---	---
Diciembre	819.8	950.9	581.4	---	---
Incrementos:					
1977-1982	283.4	302.7	247.3	211.8	69.97
dic.1982-dic1983	352.9	448.9	180.7		
1977-1983	605.1	694.5	441.1	292.9	42.17

FUENTES: puntos I, II y III calculados en base a la información de Banco México.-"Indicadores económicos".-Subdirección de Investigación - Económica.-Cuadro mensual n° 125.- México.-abril 1983.-pp.III-19 y III-20; y en Banco de México.-"Índice de..."-op.cit. aspectos, estos tres que vienen de los cuadros 6 y 7 de D.I.I.T.V.-"Comparación entre el costo..."-op.cit.-pp. 14 y 15.
 El punto IV viene de B.de M.-"Índice de..."op.cit.-N°62.-junio 1983 pág. 92; y de B. de M.- Supra op.cit. pág. III-19

CUADRO N° 19

DISTRITO FEDERAL: POBLACION TOTAL, NO NATIVA E
INCREMENTO DE ESTA POR DECADA.
1900 - 1970

AÑO	POBLACION TOTAL D. F.	POBLACION NO-NATIVA Y % RESPECTO DEL TOTAL	FLUJO MIGRATORIO AL D.F. POR DECADA ^{a/}	MIGRACION Anual	PROMEDIO Diario
1900	541,516	285,675 (52.8)			
1921 ^{b/}	906,063	399,522 (44.1)	113,847 ^{b/}	542	15
1930	1'229,576	624,227 (50.8)	224,705 ^{c/}	24,967	68
1940	1'757,530	868,877 (49.4)	244,650	24,466	67
1950	1'418,341	660,756 (45.9)	- 218,121	- 21,812	- 60
1960	4'870,876	2'040,609 (41.9)	1'389,853	138,985	381
1970	6'874,166	2'335,882 (34.0)	295,273	29,527	81
1980 ^{e/}					1,275

FUENTE: Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.

- ^{a/} Para el año de 1920 no existe información.
- ^{b/} Este dato abarca un periodo de 21 años
- ^{c/} Este dato abarca un periodo de 9 años debido a que no existe información para el año de 1920.
- ^{d/} El incremento de la población por década se obtuvo de las diferencias de las cantidades absolutas de no-nativos, registradas por cada año censal.
- ^{e/} Este año sólo se utiliza para la especificación del flujo migratorio en promedio diario, dato de SPP en X Censo General de Población y Vivienda 1980 (datos preliminares) 1981.

CUADRO N° 20
DISTRITO FEDERAL: SUPERFICIE TERRITORIAL (Km²)
1900 - 1980

ENTIDAD	1900 ^{a/}	1930	1940	1950	1960	1970	1980
D. F.	1499	1483	1483	1483	1499	1499	1499
↳ Ciudad de México:	---	137.75	131.70	131.70	137.75	---	---
Carranza	---	---	---	---	---	31.33	31.33
Cuahtémoc	---	---	---	---	---	33.03	33.03
Hidalgo	---	---	---	---	---	44.57	44.57
Juárez	---	---	---	---	---	28.53	28.53
Azcapotzalco	---	84.14	33.62	33.62	34.51	34.51	34.51
Coyoacán	---	62.26	62.26	62.26	63.85	59.19	59.19
Cuajimalpa	---	70.92	70.92	70.92	72.88	72.88	72.88
Gustavo A. Madero	---	---	75.66	75.66	86.82	91.46	91.46
Ixtecalco	---	58.34	39.25	39.25	21.84	21.84	21.84
Iztapalapa	---	119.60	119.60	119.60	124.46	124.46	124.46
Magdalena Contreras	---	67.70	67.70	67.70	67.29	62.19	62.19
Milpa Alta	---	269.32	269.32	269.32	268.63	268.63	268.63
Obregón	---	90.72	90.72	90.72	88.26	93.67	93.67
Tláhuac	---	81.56	81.56	81.56	88.41	88.41	88.41
Tlalpan	---	309.29	309.29	309.29	309.72	309.72	309.72
Xochimilco	---	131.40	131.40	131.40	134.58	134.58	134.58

FUENTE: Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.

- ^{a/} En 1900 se supone que aun no estaban delineadas las delegaciones políticas por lo que se carece de esa información numérica.
- ^{b/} La "antigua" Ciudad de México pasa a conformarse como las delegaciones Venustiano Carranza, Cuahtémoc, Hidalgo y Juárez, a partir del 29 de diciembre de 1970.

* Notas del autor de la obra.

CUADRO N° 21

DISTRITO FEDERAL: SUPERFICIE TERRITORIAL DE LA MANCHA URBANA Y ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y NUMERO DE VIVIENDAS EN EL D.F. 1950 - 1980

AÑO	D. F. (Km ²)	Z.M. del Estado de México (Km ²)	Total (km ²)	AREA URBANA (Km ²)	N° de Viviendas
1950	1483	872.84	2355.84	854	626,262
1960	1499	876.95	2375.95	1,483	902,083
1970	1499	897.11	2396.11	2,017	1'219,419
1975	1499	897.11	2396.11		1'415,379*
1980	1499			2,593°	

FUENTE: Cuadros de Superficie Territorial para el Distrito Federal y Areas Metropolitanas de los once municipios del Estado de México; Schjetman Garduño, Mario.--"El medio ambiente y las Políticas del uso del suelo", en Seminario Regional sobre políticas de desarrollo y usos del suelo urbano.- O.E.A.- Colegio de México - D.D.F.- junio de 1972; y VII, VIII y - IX Censos Generales de Población, DGE, SIC, México, 1950, - 1960 y 1970 respectivamente.

* Datos estimados.

CUADRO N° 22

DISTRITO FEDERAL: ESTIMACIONES DE LOS DEFICITS ANUALES DE VIVIENDA 1981-1990 Y DE LAS NECESIDADES TOTALES A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO (1983; 1983-1988 y 1983-2000)*

AÑO	Población (N° de hab.)	DEMANDA REAL (N° de Viviendas)			DEFICITS	
		Por incre- mento de Población.	Por repo- sición de Viv. NO - aceptable	Por repo- sición de vivienda aceptable	Anual	Acumulado por Quin- quenio.
1980	9'946,400	-----	-----	-----	-----	
1981	10'201,600	51,296	26,561	26,505	104,362	
1982	10'449,800	50,142	26,561	26,505	103,208	
1983	10'691,200	49,015	26,561	26,505	102,081	
1984	10'924,300	47,572	26,561	26,505	100,638	
1985	11'149,600	46,215	26,561	26,505	99,281	509,570
1986	11'366,700	44,763	26,561	26,505	97,829	
1987	11'575,800	43,337	26,561	26,505	96,403	
1988	11'778,100	42,146	26,561	26,505	95,212	
1989	11'977,400	41,738	26,561	26,505	94,804	
1990	12'158,800	40,294	26,561	26,505	93,360	477,608
Total:		456,518	266,610	266,050	987,178	987,178

FUENTE: Comisión Intersecretarial de Planeación y Financiamiento de la Vivienda (SANDP-SMCP-SPP).-"Necesidades de Vivienda y Escenario de -- Programación del Sector Público, 1980-1990".-Programa Nacional de -- Vivienda (Vol. 1 y 2).-México.-s/f.-Tablas 1,2,3,4, y 5 pág.71 y ss.

- * La elaboración del cuadro estuvo a cargo del autor de esta obra intercalando los datos de las tablas arriba mencionadas, los totales y los déficits quinquenales son responsabilidad del mismo.
- ++ Las cifras para cada rubro a corto y mediano plazo (1983) (1983-1988) expresado en totales son de 102,081 viviendas y 591,444 viviendas; los datos para largo plazo (1983-2000) no han sido aún calculados por lo que carecemos de esa información.

CUADRO N° 23

DISTRITO FEDERAL: ESPECIFICACIONES DE RESERVAS PARA LA
VIVIENDA CONFORME AL MAPA N° I-F .

DELEGACION		ZONA SECUNDARIA TIPO	N° DE HECTAREAS EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	N° DE VIVIEN- DAS QUE PUE DEN CONSTRUIR
ALVARO OBREGON				
NUMERO (EN EL PLANO)				
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		28.4	1036
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		16.1	589
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		23.7	857
4	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		132.2	4810
5	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		7.4	606
6	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		19.4	1595
7	DENSIDAD ALTA/VIV. COSTO MEDIO		7.0	1021
8	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		56.3	4610
9	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		14.8	1212
10	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO MEDIO		16.7	610
11	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO MEDIO		19.5	712
12	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		4.7	392
13	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		16.1	1325
14	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		21.6	1772
15	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		8.9	327
16	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS		4.8	400
17	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS		11.9	981
TOTAL			409.5	22855
AZCAPOTZALCO				
1	DENSIDAD ALTA/VIV. COSTO MEDIO		11.7	1702
2	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		12.9	1062
3	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		12.2	1000
4	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		12.9	1062
5	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		12.2	1000
6	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS		8.8	722
7	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS		8.8	722
8	SERVIC/INDUSTRI.MEZCLADA/HABITACION		4.5	163
9	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS		8.8	722
10	SERVCS/INDUSTRIA MEZCLADA/HABITACION		4.5	164
TOTAL			97.3	8319

DELEGACION				
COYOACAN				
NUMERO	ZONA SECUNDARIA TIPO	Nº DE HOS. EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	Nº DE VIVIENDAS QUE PUEDEN CONSTRUIRSE	
(EN EL PLANO)				
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	40.4	1472	
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	14.3	523	
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	16.7	610	
4	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO	3.8	319	
5	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO	11.4	936	
6	DENSIDAD ALTA/VIV. COSTO BAJO	67.9	10891	
7	DENSIDAD ALTA/VIV. COSTO BAJO	18.7	2722	
8	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.	8.0	682	
9	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.	9.5	785	
TOTAL		190.7	20175	

CUAJIMALPA				
NUMERO	ZONA SECUNDARIA TIPO	Nº DE HOS. EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	Nº DE VIVIENDAS QUE PUEDEN CONSTRUIRSE	
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	42.0	1530	
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	38.9	1418	
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	13.6	496	
4	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	40.4	1472	
5	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	20.2	736	
6	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	16.5	600	
7	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	28.4	1036	
8	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO ALTO	9.7	801	
9	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO ALTO	4.8	400	
10	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO	44.0	1600	
11	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO ALTO	0.2	17	
12	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA COSTO MEDIO	15.5	2209	
13	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO MEDIO	32.3	1178	
14	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO MEDIO	33.0	2680	
15	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA COSTO MEDIO	23.3	3403	
16	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO MEDIO	19.1	1570	
17	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	14.9	545	
18	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	67.4	2454	
19	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	85.4	3109	
20	DENSIDAD MUY BAJA/VIV. COSTO BAJO	3.1	15	
21	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	3.1	113	
22	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	4.0	148	
23	HABITACION DENSIDAD BAJA/SERVICIOS	9.8	349	
24	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	8.9	736	
25	HABITACION DENSIDAD BAJA/SERVICIOS	4.1	152	
26	AGRICOLA/HABITACION	80.0	100	
TOTAL		616.3	28942	

DELEGACION			
IZTACALCO	ZONA SECUNDARIA TIPO	Nº DE HOS. EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	Nº DE VIVIENDAS QUE PUEDEN CONSTRUIRSE
NUMERO (EN EL PLANO)			
1	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	12.2	1000
2	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	16.1	1318
3	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	19.7	1618
4	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	15.8	1300
5	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.	7.3	600
6	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.	7.6	626
TOTAL		71.1	6463
IZTAPALAPA			
1	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO MEDIO	36.6	3000
2	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO MEDIO	20.2	1659
3	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA COSTO MEDIO	18.1	2647
4	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO MEDIO	32.4	2659
5	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO MEDIO	15.4	560
6	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO MEDIO	12.5	458
7	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO MEDIO	13.9	509
8	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	4.7	392
9	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	83.1	6804
10	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	28.7	2356
11	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	62.3	2269
12	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	11.5	942
13	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	311.8	11340
14	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	15.5	567
15	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	39.6	3240
16	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	37.4	1363
17	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO	13.6	1119
18	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO	62.9	2290
19	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.	.6	50
20	HABITACION DENSIDAD ALTA/SERVICIOS	26.5	3869
21	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	6.1	523
22	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	39.9	3272
23	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	33.9	2781
24	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	40.8	3342
25	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICIOS	2.9	245
TOTAL		970.9	58648

DELEGACION			Nº DE Has. EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	Nº DE VIVIENDAS QUE PUEDEN CONSTRUIRSE
MAGDALENA CONTRERAS		ZONA SECUNDARIA TIPO		
NUMERO (EN EL PLANO)				
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO ALTO	12.2	447
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO ALTO	17.3	632
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	10.4	381
4	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	117.1	4259
5	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	7.4	272
6	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	73.0	2749
7	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	7.1	587
8	HABITACION DENSIDAD BAJA/SERVICIOS		3.2	118
9	AGRICOLA/HABITACION		28.5	51
TOTAL			278.2	9496
MIGUEL HIDALGO				
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO ALTO	89.9	3272
MILPA ALTA				
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	76.4	2781
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	10.1	370
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	16.3	596
4	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	6.0	220
5	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	5.6	204
6	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	9.6	350
7	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	3.3	122
8	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	12.1	440
9	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	35.0	1276
10	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	1.9	70
11	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	6.9	253
TOTAL			183.2	7082
TLANHAC				
1	DENSIDAD MUY BAJA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	53.6	251
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	16.7	610
3	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	29.1	1064
4	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	2.8	234
5	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	3.9	287
6	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO MEDIO	70.5	2565
7	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO BAJO	22.7	1868
8	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA	COSTO BAJO	4.5	663
9	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO BAJO	31.3	2562
10	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA	COSTO BAJO	42.1	3451
11	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA	COSTO BAJO	11.3	414
12	DENSIDAD MUY BAJA/VIV.	COSTO BAJO	51.6	244
13	DENSIDAD MUY BAJA/VIV.	COSTO BAJO	49.0	232
14	DENSIDAD MUY BAJA/VIV.	COSTO BAJO	17.1	81
15	HABITACION/INDUSTRIA MEZCLADA		29.3	2405
TOTAL			435.5	18928

DELEGACION TLALPAN NUMERO (EN EL PLANO)		ZONA SECUNDARIA TIPO	Nº DE HAs. EN QUE PUEDE CONSTRUIRSE	Nº DE VIVIENDAS QUE PUEDEN CONSTRUIRSE
1	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		33.8	1230
2	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO ALTO		17.9	654
3	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA COSTO ALTO		10.6	1547
4	DENSIDAD ALTA/VIVIENDA COSTO ALTO		110.9	4036
5	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		83.1	6804
6	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		7.7	638
7	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		12.2	1000
8	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		6.4	531
9	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		18.1	1489
10	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		59.6	4882
11	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		129.5	10603
12	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		62.9	2290
13	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		107.9	3927
14	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		169.6	6169
15	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		59.4	2160
16	DENSIDAD BAJA/VIVIENDA COSTO BAJO		11.9	981
TOTAL			917.3	48944
VENUSTIANO GARRANZA				
1	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO BAJO		34.7	2847
2	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.		9.9	818
TOTAL			44.6	3665
XOCHIMILCO				
1	DENSIDAD MEDIA/VIVIENDA COSTO ALTO		4.1	3367
2	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO MEDIO		48.9	1781
3	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		20.0	1723
4	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		29.8	2446
5	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		37.1	3042
6	DENSIDAD BAJ/VIV. COSTO MEDIO		32.0	1167
7	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO MEDIO		23.9	871
8	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO MEDIO		32.4	2659
9	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO MEDIO		40.6	1466
10	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO BAJO		69.5	2530
11	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		24.7	2022
12	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		44.1	3613
13	DENSIDAD MEDIA/VIV. COSTO BAJO		118.8	9720
14	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO BAJO		22.0	80
15	DENSIDAD BAJA/VIV. COSTO BAJO		17.6	641
16	DENSIDAD MUY BAJA/VIV. COSTO BAJO		1.0	5
17	DENSIDAD MUY BAJA/VIV. COSTO BAJO		4.4	21
18	DENSIDAD MUY BAJA/VIV. COSTO BAJO		1.2	6
19	HABITACION DENSIDAD MEDIA/SERVICES.		5.9	490
TOTAL			598.7	37660

CUADRO No. 24 CARACTEROLOGIA DE VIVIENDA*

MODALIDAD DE USO HABITACIONAL	FORMAS DE EDIFICACION Y OCUPACION DEL SUELO	PR: 306																		
		Dimensión Sociocósmica									Dimensión legal: Tenencia						Dimensión Estructural ³			
		A. Ingreso			B. Nivel			C. Costo			Regular		Irregular		Regular		F. Uj	F. Uj	F. Uj	
0 a 1.4	1.5 a 2.4	2.5 a 3.4	3.5 a 4.4	4.5 a 5.4	5.5 a 6.4	6.5 a 7.4	7.5 a 8.4	8.5 a 9.4	9.5 a 10.4	10.5 a 11.4	11.5 a 12.4	12.5 a 13.4	13.5 a 14.4	14.5 a 15.4	15.5 a 16.4	16.5 a 17.4	17.5 a 18.4	18.5 a 19.4	19.5 a 20.4	
11	CASA AUTONOMA E INDEPENDIENTE																			
22	VIVIENDA AUTONOMA POPULAR		○	●																
35	VIVIENDA DE INTERES SOCIAL			●																
41	VECINDAD CLASICA			○	○															
55	FRACCIONAMIENTO CLANDESTINO	●	●	●	●	○														
60	INVASION	●	●	○	○															
77	CONDominio HORIZONTAL					○	○	●	●											
80	VECINDAD PROPOSITIVA				○	○														
90	CIUDAD PERDIDA	●	○																	
100	A) DEPARTAMENTO DE ALQUILER B) CONDOMINIO VERTICAL																			
121	VIVIENDA PUBLICA TERMINADA				○	○														
122	VIVIENDA PUBLICA PROGRESIVA	●	○	○																
FRECUENCIA ● Alta ○ Media ○ Baja		↑ Aumento ↓ Ligero Aumento ↓ Disminución ↓ Constancia		1. dos o más viviendas por predio, construcción vertical. 2. número de veces el salario mínimo.		3. F=Fraccionamiento U=Urbanización E=Edificación t=tiempo I=Infraestructura		S=servicios C=Infraestructura compartida A=artesanal C=corporativa I=proceso informal		4. calidad de la Vivienda. Alta. Materiales de Lujo, buenas instalaciones hidráulicas, sanitaria y eléctrica, perfecto estado de mantenimiento. Buenos materiales. Buenas instalaciones, buen mantenimiento. Regular. Buenos materiales, instalaciones deficientes, poco mantenimiento. Mala. Materiales de baja calidad, instalaciones deficientes y incompletas mant.										

* /tiene del cuadro N°3 de Stolarski, N. "la vivienda en el D.F. (situación actual y perspectivas)" - D.F. D.G.P.- México, D.F. - Octubre de 1982 - pág. 6

CUADRO No. 15 SISTEMA HABITACIONAL PARA LA POBLACION DE BAJOS INGRESOS EN EL D.F. (ENFOQUE TRADICIONAL)							
	SUBSISTEMA	UBICACION	TENENCIA	ESTRUCTURACION FISICA	SERVICIOS	PERIODO DE EXPANSION	POBLACION TOTAL APROXIMADA.
VECINDADES	Vecindad antigua.	Primer cuadro.	Renta con gelada.	Frecuentemente edificios coloniales subdivididos y deteriorados.	Acceso a todos los servicios básicos.	Varía. 1940	
	Vecindad	Centro y el anillo intermedio	Renta "libre"	Grandes construcciones con este fin. In diferent los estados de mantenimiento.	" "	1930-1942	2 Millones ¹
	Vecindades nuevas	Anillo intermedio y en algunas colonias periféricas	Como lo anterior	Pequeñas: 1 a 10 familias. Diferentes grados de permanencia.	" "	A partir de 1955	
COLONIAS PROLETARIAS	Fraccionamientos clandestinos.	Periferia, muchas veces en el Estado de México.	"Propiedad" del ocupante. Comercio muchas veces incluido o confuso.	Varía, usualmente en "consolidación". Auto-construcción.	Varía pueden faltar todos o algunos de los servicios básicos, recolección de basuras, etc.	A partir de 1950	
	Colonias para casitas legalizadas.	Anillo intermedio y periferia.	Apropiados legalmente. Ocupados por los dueños. Algunas rentadas y compartidas.	" "	" "	" "	3 a 3.5 Millones
CONJUNTOS HABITACIONALES	Ciudades perdidas	Centro, anillo intermedio y antiguos pueblos.	Rentadas. Confusas.	Provisional y en péssimo estado.	Por lo general hay acceso al agua, luz, telefonía, otros servicios.	1940	112 000 a 200 000 ²
	Conjuntos subarrendados. a) afiliados al Seguro Social. b) proyectos de reubicación.	Anillo intermedio y periferia.	Renta Varía por lo general ocupados.	Multifamiliares Unidades individuales multifamiliares.	Todos los servicios. " "	A partir de 1960 A partir de 1970	Menos de 100 000

1 FUENTE: Sudra y Turner 1973.

2 100 000 según Turner; 112 000 según datos suministrados por el Departamento de la Habitación Popular del D.F.

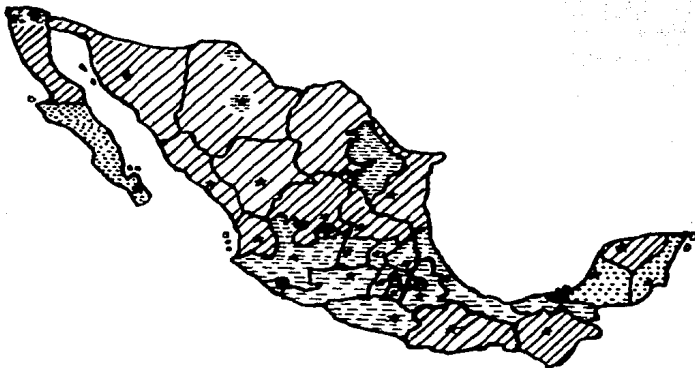
CUADRO No. 25 SISTEMA HABITACIONAL DE LAS POBLACIONES DE INGRESOS MEDIOS Y ALTOS EN EL D.F.

SUBSISTEMA	ESTRUCTURA FISICA Y OCUPACION SOCIAL.	TENENCIA	INFRAESTRUCTURA	CALIDAD	UBICACION
1 Casa/habitación. (Unifamiliar)	1 vivienda por predio, ocupada por una familia.	Indistinta en propiedad o renta.	Completa con mínimo de drenaje, electricidad; tomas domiciliarias de agua y pavimentación.	a. De Lujo b. Buena c. Regular	Dispersas, predominan de en el anillo interior.
2 Casa/habitación. (Plurifamiliar)	2 o más viviendas por predio; ocupadas por un número correspondiente de familias.	Indistinta en propiedad o renta.	" "	a. De Lujo (condominios horizontales, conjuntos de viviendas unifamiliares). b. Buena c. Regular	Miguel Hidalgo
3 Departamental (Multifamiliar)	2 o más viviendas, construidas en altura en uno o varios predios contiguos. Ocupación de 1 familia por vivienda.	" "	" "	a. De Lujo b. Buena c. Regular	Cerranza y Cuauhtémoc
4 Unidad Habitacional. ¹	Conjuntos de dos (duplex) tres (triplex) o más viviendas construidas en altura en uno o varios predios contiguos; o conjuntos plurifamiliares. Ocupación: familia por vivienda.	Predominando la propiedad pero con un alto porcentaje de arrendamientos.	" "	a. Buena b. Regular	Tlalpa, M. Contreras Coyoacan, Cuajimalpa, Alvaro Obregón.

1. Subsistema equivalente al de Conjuntos Subsidiados del Cuadro No. 25

MAPA No. IA

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION



- ▨ Zona Despoblada
- ▩ Zona Poblada
- ▧ Zona Muy Poblada
- Capital del Estado

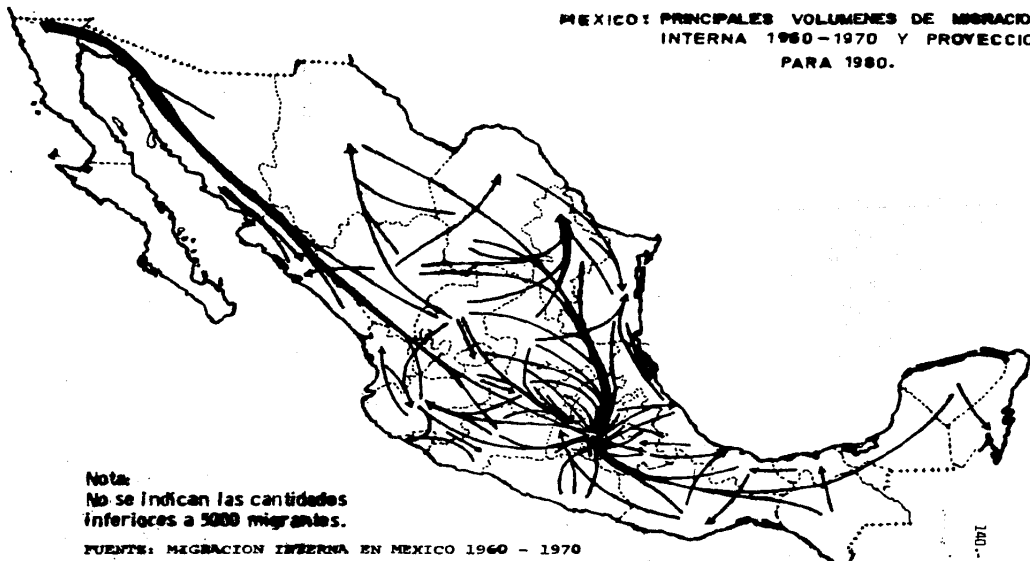
© 1980 S.P.A.R.

FUENTE: X Censo General de Población y Vivienda, 1980 (datos preliminares) S.P.P., Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. Todos los tomos de cada Estado.—México.—1980 a 1983.

Nota: El criterio seguido para determinar si un Estado se encuentra Despoblado, poblado o muy poblado consiste básicamente en dividir el número de habitantes de cada Entidad entre la superficie de los mismos, lo que nos da como resultado un porcentaje de Densidad (hab. x Km²). La zona está Despoblada cuando su densidad es menor de 10 hab x Km²; Poblada — cuando la densidad es de 10 a 24 hab. x Km²; y Muy Poblada cuando dicha densidad es de 25 hab. x Km². en adelante.

M A P A N ° I-B

MEXICO: PRINCIPALES VOLUMENES DE MIGRACION
INTERNA 1960-1970 Y PROYECCION
PARA 1980.

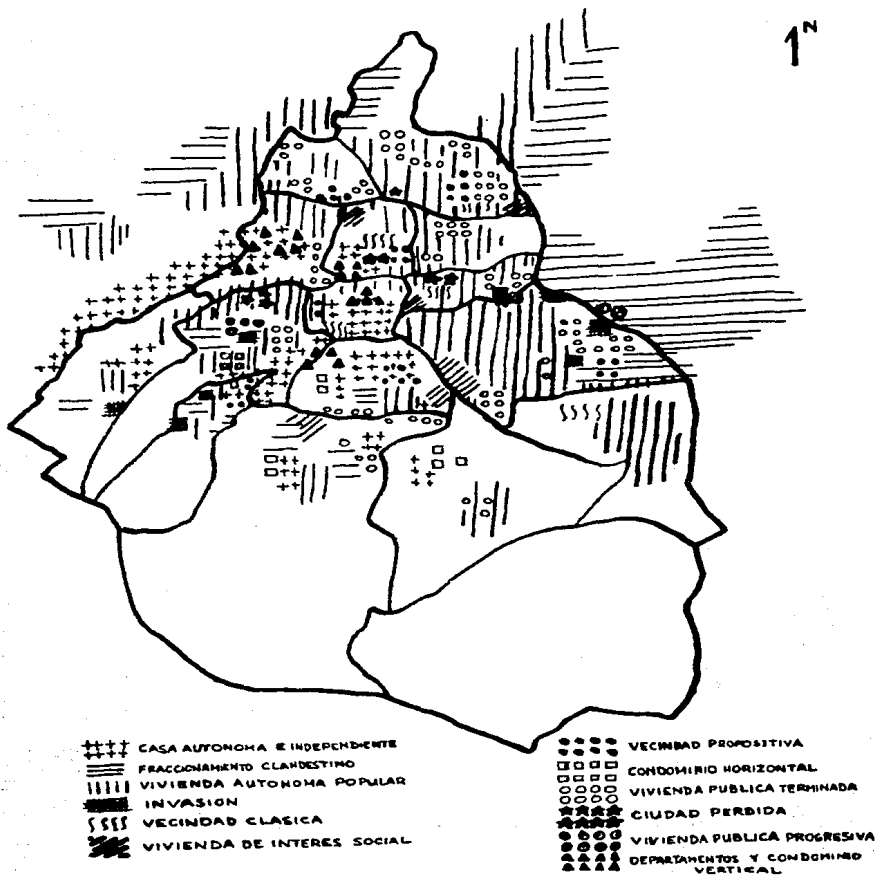


Nota:
No se indican las cantidades
inferiores a 5000 migrantes.

FUENTE: MIGRACION INTERNA EN MEXICO 1960 - 1970

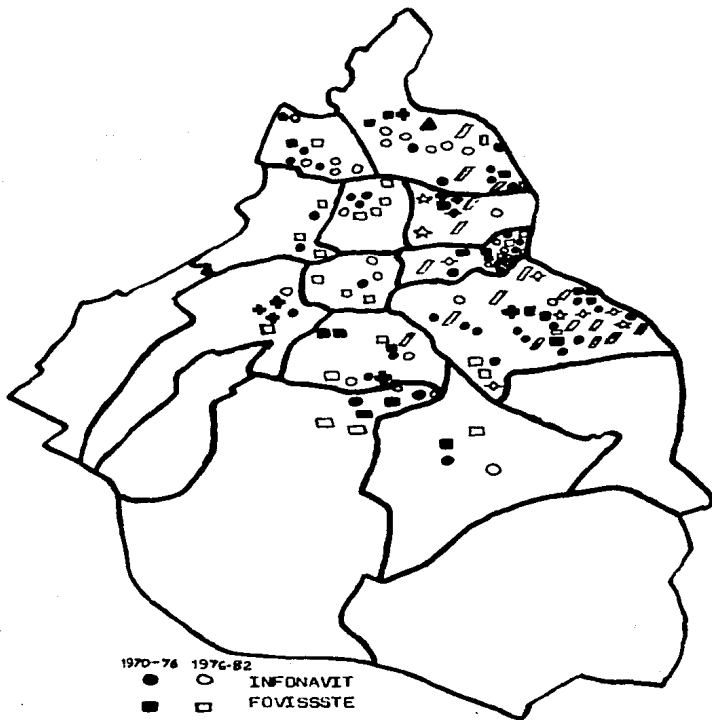
MAPA N° I-D

DISTRITO FEDERAL: DISTRIBUCION ESPACIAL DE LAS MODALIDADES DE VIVIENDA .



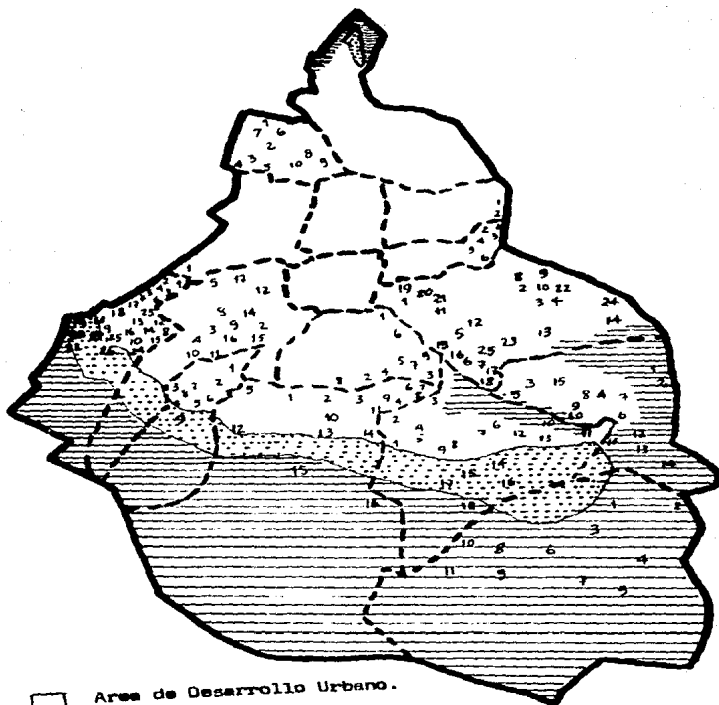
M A P A N ° I - E




DISTRITO FEDERAL: ACCIONES HABITACIONALES DEL SECTOR
PUBLICO 1970-1982 .



1970-76	1976-82	
●	○	INFONAVIT
■	□	FOVISSSTE
▲	△	IMSS
⊕	⊕	BANBRAS
◆	◇	CPPODF
▨	▨	DGHP - DOF
★	☆	CODEUR

M A P A N ° I-F
 DISTRITO FEDERAL: RESERVAS PARA LA VIVIENDA .



-  Area de Desarrollo Urbano.
-  Zona de Amortiguamiento.
-  Area de Conservación.

Para la especificación de las Reservas ver tablas del cuadro. N° 23.

GRAFICA II-1 MEXICO: EVOLUCION DEL RANGO DE LAS CIUDADES PRINCIPALES 1900-1983*

Rango	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1983
1	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM
2	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.
3	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.
4	León	Mont.	Mont.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Juárez	Juárez
5	Mont.	SLP.	Mérida	Mérida	Tampico	Torreón	Torr.	Cd. J.	Tijuana	Tij.
6	SLP.	Mérida	SLP.	Tampico	Torr.	Mérida	Cd. J.	León	Pueb.	Pueb.
7	Mérida	León	Ver.	SLP.	Mérida	Tampico	León	Tijuana	León	León
8	Oax.	Ver.	León	León	Ags.	SLP.	Mexicali	Torr.	Tampico	Tampico
9	Pech.	Ags.	Torr.	Ver.	SLP.	León	Tampico	Tampico	Torr.	Torr.
10	Morelia	Morelia	Ags.	Torr.	Orizaba	Cd. J.	SLP.	Mexico	Chih.	Chih.
11	Ags.	Chih.	Tampico	Ags.	León	Ver.	Mérida	Chih.	Mexico	Mexico
12	Oaxaca	Pech.	Pech.	Orizaba	Ver.	Ags.	Chih.	SLP.	Acapulco	Acapulco
13	Gro.	Oax.	Saltillo	Chih.	Chih.	Chih.	Tij.	Ver.	SLP.	SLP.
14	Zac.	Uto.	Orizaba	Saltillo	Pech.	Orizaba	Ver.	Mérida	Ver.	Ver.
15	Orizaba	Salt.	Durango	Pch.	Salt.	Salt.	Aps.	Acapulco	Herm.	Herm.

FUENTES: El periodo 1900-1970 viene de la gráfica I-5 de Unikel, Luis et al., "El Desarrollo..." op. cit. pág. 59 y el periodo 1980-1983 anexado por el autor de esta obra, viene de NAFINSA. "La economía mex. en cifras". México, 1981. - pág. 12

* A.U.C.M. significa Área Urbana de la Ciudad de México.

** La mayor o menor estabilidad de la posición relativa de una ciudad tiene una relación íntima con la función que desempeña y, en general, con su capacidad competitiva para generar empleo o ingresos y con su poder de atracción de población. Un ascenso en el rango dentro de la jerarquía significa, en mayor o menor grado, mejoría socioeconómica relativa o deterioro de las ciudades desplazadas. Cfr. Unikel, Luis. *Supra la fuente*, pág. 61.

GRAFICATII-1 MEXICO; EVOLUCION DEL RANGO DE LAS CIUDADES PRINCIPALES 1900-1983*

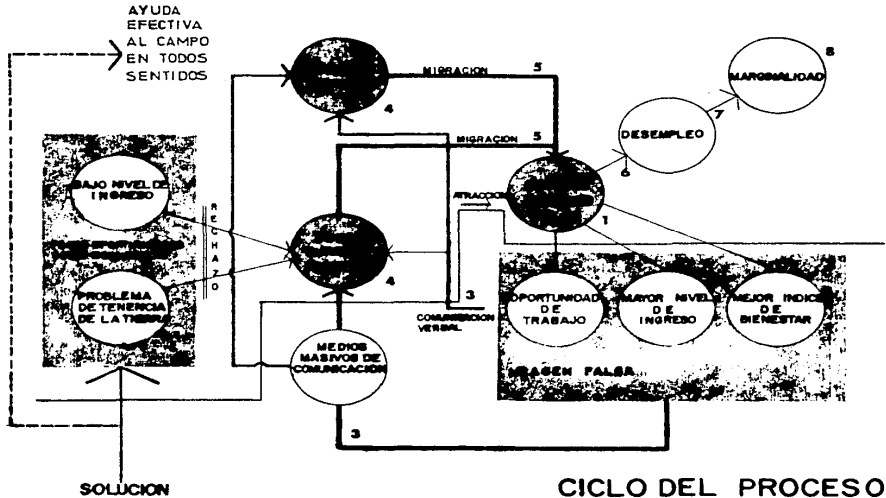
Rango	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1983
1	*AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM	AUCM
2	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.	Guad.
3	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.	Mont.
4	León	Mont.	Mont.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Pueb.	Juárez	Juárez
5	Mont.	SLP	Mérida	Mérida	Tampico	Torreón	Torr.	Gd. J.	Tijuana	Tij.
6	SLP	Mérida	SLP	Tamp.	Torr.	Mérida	Gd. J.	León	Pueb.	Pueb.
7	Mérida	León	Ver.	SLP	Mérida	Tamp.	León	Tijuana	León	León
8	Gd.	Ver.	León	León	Ag.	SLP	Mexicali	Torr.	Tamp.	Tamp.
9	Pach.	Ag.	Torr.	Ver.	SLP	León	Tamp.	Tamp.	Torr.	Torr.
10	Morelia	Morelia	Ag.	Torr.	Orizaba	Gd. J.	SLP	Mexic.	Chih.	Chih.
11	Ag.	Chih.	Tamp.	Ag.	León	Ver.	Mérida	Chih.	Mexic.	Mexic.
12	Oaxaca	Pach.	Pach.	Orizaba	Ver.	Ag.	Chih.	SLP	Acap.	Acap.
13	Qro.	Oax.	Saltill.	Chih.	Chih.	Chih.	Tij.	Ver.	SLP	SLP
14	Zac.	Uto.	Orizaba	Salt.	Pach.	Orizaba	Ver.	Mérida	Ver.	Ver.
15	Orizaba	Salt.	Orizaba	Pch.	Salt.	Salt.	Ag.	Acapulco	Herm.	Herm.

FUENTES: El periodo 1900-1970 viene de la gráfica I-5 de Unikel, Luis et al., "El Desarrollo..." op. cit. pán. 59 y el periodo 1980-1983 anexoado por el autor de esta obra, viene de NAFINSA. "La economía mex. en cifras" - México - 1981 - pán. 12

* A.U.C.M. significa Area Urbana de la Ciudad de México.

** La mayor o menor estabilidad de la posición relativa de una ciudad tiene una relación íntima con la función que desempeña y, en general, con su capacidad comparativa para generar empleo o ingresos y con su poder de atracción de población. Un ascenso en el rango dentro de la jerarquía significa, en mayor o menor grado, mejoría socioeconómica relativa o deterioro de las ciudades desplazadas". Cfr. Unikel, Luis.-Supra la fuente, pág. 61.

GRAFICA N° 11-2

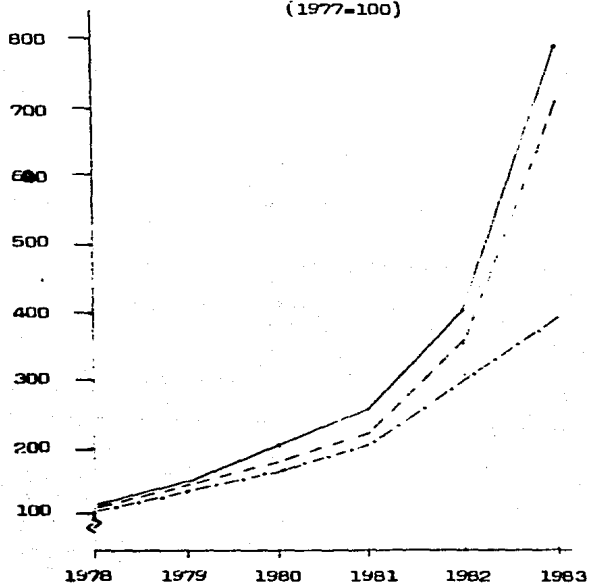


CICLO DEL PROCESO MIGRATORIO MARGINAL

GRAFICA N° II- 3

MEXICO: COMPARACION DEL INDICE DEL SALARIO MINIMO
 CON RESPECTO AL COSTO DE LOS MATERIALES DE
 CONSTRUCCION Y AL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

(1977=100)



NOTACION:

————— Materiales de Construcción
 - - - - - Consumidor
 - · - · - · Salario mínimo urbano

FUENTE: Copiado de Dirección de Investigación e Información
 Técnica de Vivienda.-"Comparación..."-op.cit.-pág. 24.

CAPITULO III
BASES JURIDICAS CONSTITUCIONALES

1. El artículo 123 Constitucional y la Vivienda Obrera.-- 2. El artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución. a) iniciativa, exposición de motivos y debates.

1. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA VIVIENDA OBRERA.

El Derecho Obrero a la vivienda surge a raíz de la formulación -- del artículo 123 en su fracción XII en nuestra Carta Magna el 23 de enero de -- 1917, fecha en que se discutió y aprobó por la Asamblea Legislativa de Querétaro el texto de ésta.

Aunque no con la fuerza y en las proporciones actuales, la vivienda fué uno de los tópicos tratados por el Constituyente de 1917 a pesar de haber sido relegada a un segundo plano, la verdad sea dicha, subordinada a los Derechos del Agro y del Trabajo que para entonces fungían como los Derechos Sociales que había que defender de las injusticias del terrateniente y del patrón.

Así las cosas, rezaba originalmente el artículo 123, fracción XII:

"Art. 123.-- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes del trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin -- contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general -- todo Contrato de Trabajo:

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

Como podemos observar, en realidad el alcance de este precepto -- fue muy limitado, ya que no todos los trabajadores tenían derecho a la entrega de una vivienda y cuando ésta se efectuaba podía ser onerosa, lo que se reducía

al arrendamiento de la vivienda que hacía el patrono al trabajador, muy a pesar de que las expresiones "podrán cobrar" (o no) y "no excederán" indican claramente que las habitaciones podían ser entregadas con renta reducida y aún sin cobro de ésta.

A su vez la fracción XXX del mismo artículo establecía:

"Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados".

Posibilidad ésta que se diluyó al igual que la fracción XII, en virtud de que no existieron los instrumentos que se requerían para hacer obligatorias tales disposiciones, además de que las condiciones objetivas del país no permitían que la fracción XII se cumpliera genérica e inmediatamente, por lo que las necesidades habitacionales del obrero sólo se solventaban contractualmente entre el patrón y el trabajador.

Por otro lado, las legislaturas locales (entre las que encontramos a las de Veracruz de 1918, Chihuahua de 1922, Campeche de 1924, Tamaulipas de 1925, Oaxaca de 1925 e Hidalgo de 1928) se concretaban a repetir, en sus leyes reglamentarias del trabajo, la fracción XII sin enriquecerla y más aún sin resolver los problemas operativos que revestía su aplicación.

Con la reforma a la Constitución del 6 de septiembre de 1929, que sustrafía de la competencia local la facultad de legislar en materia de trabajo, entra en vigor en el año de 1931 la Ley Federal del Trabajo, la que nunca reglamentó la fracción XII sino que la transcribía y declaraba en su artículo lll — que el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados fijarían "las condiciones y plazos dentro de los cuales éste (el patrón) debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción...".

Así, se difería el ejercicio del Derecho Obrero a la vivienda a un tercer nivel: a los reglamentos de los Ejecutivos Federal y Locales, viéndose nuevamente bloqueados los trabajadores en la satisfacción de esta necesidad básica, al tiempo que la vivienda se iba alejando más de sus posibilidades con el crecimiento urbano y el encarecimiento de la vida.

Para 1941, o sea diez años después, el Ejecutivo Federal expide un primer reglamento del artículo III de la Ley Federal del Trabajo, éste indicaba en sus artículos 2° y 4° que las empresas que desearan construir, por su cuenta, viviendas para los trabajadores, debían presentar a aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social su proyecto de obra y la información de los trabajadores contratados; la Secretaría, entonces, podía señalar plazo para edificación de acuerdo con las posibilidades del patrón y los trabajadores. Este reglamento fué uno de los muchos que se han expedido "a vapor" incurriéndose en apresuramientos, en omisiones y en la sola contemplación del trámite burocrático de "aprobación de proyectos".

Así, el 24 de febrero de 1942 se publica en el D.O. un segundo reglamento del artículo III cuyo aspecto sobresaliente fue la prevención de que el patrón arrendara viviendas a sus trabajadores siempre que esto no implicase un lucro; pero poco duró el gusto pues las empresas interpusieron amparos por - considerar que tales reglamentos iban más allá de lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo, declarando la Suprema Corte de Justicia su inconstituciona-
¹⁰¹
 lidad .

De todo esto, se sentía la necesidad de reglamentar la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional más adecuadamente a fin de que los patrones hicieran efectiva su obligación de "proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores". Por ello, en el anteproyecto de Nueva Ley Federal del Trabajo de 19 de diciembre de 1968 el Ejecutivo Federal acogió la propuesta de la comisión designada por él mismo (en especial lo dicho por -- los representantes obreros) y en el año de 1969 envía al H. Congreso de la Unión senda iniciativa de una Nueva Ley Laboral con sus respectivos capítulos de la - vivienda para los obreros y para los asalariados rurales, que entrando en vigor el 1° de mayo de 1970 abroga a la de 1931 y dedica los artículos 136 a 153 al derecho de los obreros a una vivienda digna, no obstante que se condicionaba esta obligación a que los establecimientos estuvieran situados fuera de las pobla-
 ciones o a que las empresas ocuparan a más de cien trabajadores.

(101) Amparo en revisión número 3376/42, 2^a., fallado el 14 de abril de 1942.

Pero como la fracción XII y el capítulo habitacional de la Ley no satisficiera las necesidades de los obreros, la Comisión Nacional Tripartita, que mediante acuerdo presidencial se instaló el 1º de abril de 1971 (con representantes del Estado, de los obreros y de los patronos), presentó las bases para la reforma de aquéllas y además para formular la iniciativa que creó lo que es actualmente el INFONAVIT, o sea, un organismo descentralizado por servicio encargado de atender a la vivienda obrera. En ese mismo año, el 22 de diciembre, el Ejecutivo Federal envía la iniciativa de reformas a los preceptos mencionados y el 8 de febrero de 1972 la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos aprobó por unanimidad la declaratoria de reforma del texto constitucional y finalmente las reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 y aunque la fracción XII es adicionada por decreto del 30 de diciembre de 1977, el texto es casi el mismo que el anterior¹⁰² y ha quedado ubicado en el Título Sexto de nuestra Constitución bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social" en los términos siguientes:

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

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

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

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de

(102) Cabe señalar al respecto que el artículo 123 constitucional ha sufrido varias reformas (16 hasta donde sabemos) y entre las más importantes en materia de vivienda obrera tenemos:

1. Decreto de 9 de febrero de 1972, publicado en el D.O.F. el 14 de feb. del mismo año, por el que se reforma la fracc. XII del apartado "A"
2. Decreto de 30 de dic. de 1977, publicado en el D.O. el 9 de enero de 1978 se adiciona la frac. XII y se reforma la frac. XIII del apartado "A".

los trabajadores y de los patronos, 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..."

Esta "nueva" fracción ha sido duramente criticada en la doctrina mexicana. Basten las opiniones del finado Don Mario de la Cueva y la del investigador José Francisco Ruiz Nassieu, para entender las críticas en pro y en contra de la fracción arriba mencionada ⁽¹⁰³⁾.

El profesor De la Cueva estableció claramente que la fracción XII del artículo 123 Constitucional fué modificada de su forma original a conveniencia de los grandes empresarios, debido a la presión que éstos ejercieron sobre la Secretaría del ramo al complicarse la problemática habitacional, y gracias a que prevalecieron los intereses mercenarios de quienes detentan el poder en México en detrimento de los trabajadores. "Se condonó la obligación de las empresas y se impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de una parte de los trabajadores... y al mismo tiempo, se le arrebató al obrero un derecho vigente, exigible ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con base en los artículos 139 y 152 de la Ley Federal del Trabajo de 1970". Este reflexión tiene su base en que de acuerdo a la anterior fracción XII se desprendía un Obligación real, efectiva, que tenía que cumplir el patrón ya voluntariamente o vía Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Y esa obligación ha desaparecido de la Constitución, ley máxima del país y única que podía en última instancia obligar al patrono para con sus trabajadores, debido que para la existencia de la "obligación" se requiere de tres elementos:

1. las personas

{	acreedor
}	deudor
2. Un vínculo o relación tutelado por el orden jurídico y que otorga al acreedor una acción para obtener del deudor el cumplimiento de una prestación.

(103) De la Cueva, Mario. "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". -T.I.- Porrúa. México 1981. -pp. 402 a 409 inclusive y Ruiz Nassieu, J.F. "Anuario Jurídico 1980" op.cit. - pp. 196 a 198 inclusive.

Ahora si retomamos las dos primeras frases de la fracción XII actual:

"Toda empresa estará obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones... Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo..."

y se confrontan con la definición ¹⁰⁴ y elementos de la obligación, nos daremos cuenta de que existe una "nada jurídica" ya que no hay un vínculo jurídico, una relación deudor-acreedor, por la que el segundo pudiera exigir un algo al primero ante algún tribunal o ante la Junta de Conciliación y Arbitraje; lo único a lo que sí se le obliga a la empresa, como veremos en detalle más adelante, es a que aporte una cantidad de dinero (5 % sobre el sueldo de cada trabajador) al Fondo Nacional de la Vivienda y que tiene características de un salario diferido, para que el trabajador en el futuro pueda solicitar la entrega de ese 5 % acumulado sobre los salarios devengados durante 10 años o a que se le entregue un crédito ya para comprar, mejorar o construir una vivienda que si bien se ve no tiene nada de digna ni decorosa. A fin de cuentas el crédito será liquidado por el trabajador.

Por su parte el investigador Ruiz Massieu, contradice al profesor de la Gueva, remarcando que en la fracción XII original se establecía que sólo ciertas empresas "proporcionarían" vivienda a sus trabajadoras en determinadas hipótesis, algo ilusorio, en cambio hoy se les aporta un fondo una cantidad específica. A su vez, aclara que el INFONAVIT es el tercero a quien se le entrega la cantidad establecida y una de las formas de cumplir la "obligación" es precisamente entregando un "algo" a un tercero a favor del acreedor, pero el INFONAVIT no sólo es un tercero sino que es un órgano del estado con funciones de autoridad,

(104) En cuanto a la definición de la Obligación, el licenciado Manuel Bejarano Sánchez expresa que "la obligación es la necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor, una prestación de dar, de hacer o de no hacer"; Cfr. Bejarano S., M.-"Obligaciones Civiles" Ed. Harla.-México.-1980.- página 7.

pues así lo consigna el Artículo 3ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otro aspecto relevante es que de acuerdo con la Ley del INFONAVIT el trabajador puede denunciar al patrón, en caso de morosidad por parte de éste para que sea sancionado y el trabajador inscrito en el Instituto (Art. 32 de la Ley del INFONAVIT); al tiempo que este sistema crediticio es el mínimo que establece la Constitución y por lo tanto en la lucha Obrero—Patronal , el trabajador puede pactar con la empresa otras prestaciones habitacionales.

Finalmente menciona dos elementos que separan por completo la obligación anterior de la Fracción XII del actual: primero, se universaliza el derecho de los trabajadores y la obligación de los patrones, pues ya no se trata de empresas o trabajadores que caen en ciertos supuestos, y segundo, la vivienda deja de ser una cuestión dirimible ante una Junta francamente a favor del mejor postor.

Por nuestra parte, creemos que ambos tienen razón sólo en ciertos aspectos, por lo que quisieramos aclarar ésto con nuestro punto de vista: Si bien el derecho a la vivienda se universaliza para los trabajadores, resulta que se cree en el trabajador la nefasta ideología de tener una casa en propiedad, nefasta no porque en sí ésto sea negativo o contrario al derecho o a las buenas costumbres, sino porque la práctica nos muestra que todo el mundo desea establecerse y adquirir los créditos en el D.F. , además esto complica la problemática habitacional, quedando relegada la posibilidad del arrendamiento barato - que en países como Francia, Los Estados Unidos o la Gran Bretaña ha resultado muy favorable para resolver dicho problema.

En cuanto a la obligación que mencionaba el profesor De la Cueva, si bien es cierto que ésta era exigible ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, no menos cierto resulta todo esto un "juego" contra los "sin techo", pues a fin de cuentas la junta casi siempre resolvía a favor del patrón; esa misma obligación, exigible ahora ante el Instituto, es exactamente igual que la anterior debido a que son pocos los acreditados—beneficiados anualmente en sacrificio de la mayoría que conforma el universo de derecho—habientes del INFONAVIT, complica-

do todo esto por el carácter acumulativo que tiene la vivienda. En otras palabras, se está dando largas a un problema que debe ser tomado de lleno por el Estado y resuelto a corto plazo.

Sentenciamos que, o se planifica y elabora un verdadero programa basado en estudios técnico-urbanísticos conforme a derecho o el problema será —si no es que ya lo es— una verdadera crisis.

Por otro lado, con la intervención del INFONAVIT como órgano del Estado, el desarrollo urbano del D.F. y de las grandes ciudades, debe beneficiarse pues los programas de vivienda del Instituto tienen que contemplarse como —parte integrante de la política económica del país y más aún como un capítulo del Plan Nacional de Desarrollo para así hacer llegar a la población un verdadero desarrollo urbano y una mejor distribución de las distintas zonas que conforman al Distrito Federal, pero en México esto es bien relativo.

2. EL ARTICULO 4º PARRAFO CUARTO DE LA CONSTITUCION

a) Iniciativa, Exposición de Motivos y Debates.

Nuestro sistema de ciudades siguió el derrotero marcado en la época colonial acorde con los asentamientos humanos indígenas y punto de partida para la evolución circunstancial de la estructura urbana que nos rige y que ha provocado la pésima distribución espacial que actualmente tenemos.

Recordemos que a raíz del movimiento armado (1910-1920) el campesino pudo dejar ya el ecasillamiento en que se le tenía como peón de los latifundistas para dirigirse entonces a las ciudades tras un empleo "mejor" que aquél que le depara la economía rural ineficiente y desarticulada por la Revolución y aún más por el reparto agrario que no estuvo en posibilidad de establecer de inmediato unidades de producción rentables y cuya consecuencia fue que tal empleo no le permitió el acceso a los satisfactores básicos y concretamente a una vivienda digna y decorosa.

A su vez la política económica del Estado Mexicano se dirigió más bien a fomentar los empleos que a satisfacer la demanda habitacional que con esto se estaba propiciando por las corrientes campesinas hacia el centro del país; al tiempo que la política social seguida por aquél impulsaba los servicios de salud que incrementaban el crecimiento demográfico y los servicios educativos que junto al desarrollo de los medios masivos de comunicación iban difundiendo nuevos valores como el de tener su "casita propia", creándose una brecha difícil de superar, tanto así que ha sido posible el abandono del problema habitacional por parte de un Estado poco acostumbrado a legislar a satisfacción sobre los problemas fundamentales del pueblo.

Dos o tres motivos sustanciales propiciaron que el Derecho "a la Vivienda" y el Derecho "de la Vivienda" fueran abandonados por nuestro gobierno no sólo en la práctica sino también en las leyes; en primera instancia el trato marginal que se le otorgó en la Constitución de 1917 (adherido al Derecho Agrario y al Laboral), producto tal vez del enfoque particular que se -

dió a éstos como problemas sociales trascendentales debido principalmente a que el México de aquella época era un México rural, con muy poco desarrollo industrial y urbano. Más aún si consideramos que nuestra Constitución nunca contó con las bases o proyectos socialistas que terminarían con la propiedad privada y por ende tampoco con la propiedad habitacional; además, como sabemos, la nuestra fué una Constitución de "transacción" entre facciones ideológicas, por lo que existieron muchas cuestiones sociales que se contemplaron apresurada y superficialmente, marginando al problema habitacional y genéricamente a la planeación de los espacios del habitante de la ciudad.

De hecho, a no ser por ciertos decretos y reglamentos específicos o leyes locales o por el trato civilista de la habitación en arrendamiento, la Vivienda no había sido reglamentada Constitucionalmente (salvo, como ya se indicó, por la fracción XII del artículo 123 Constitucional, subordenada al Derecho Laboral) sino hasta el año de 1981 fecha en que por conducto de la II Legislatura se intenta darle cabida en el ordenamiento magno del país, no precisamente por "darse cuenta" de la magnitud del problema habitacional (aspecto del que ya se tenía pleno conocimiento), sino más bien a la presión que vanían ejerciendo las mayorías que se encontraban viviendo en barracas, jacales, cuevas y casas de cartón ¹⁰⁵.

Fuó precisamente el día 20 de diciembre de 1981 que se registra en el Diario de los Debates ¹⁰⁶ un acontecimiento importante para los "sin techo", ya que a iniciativa de la Fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con fundamento en los artículos 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 65, 66, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, emite el Dictamen corres-

(¹⁰⁵) Véase supra Capítulo I, N° 2, "El Problema de la Vivienda en los Centros No-urbanos" de esta tesis.

(¹⁰⁶) El inciso de este capítulo gira en torno al Diario de los Debates de los días 20 y 21 de diciembre de 1981, Año III, Tomo III, N°s. 44 y 45

pondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 4º párrafo -- cuarto de la Constitución, en el que se expresa fehacientemente que las luchas revolucionarias desde la Independencia hasta nuestros días se han dirigido con un profundo sentido de Justicia Social. Por lo mismo, el Estado Mexicano no -- debe dejar al pueblo el libre juego de las fuerzas sociales y de ahí que inter venga como rector de la vida económica a fin de distribuir con equidad la ri-- queza pública y orientar el desarrollo independiente de la nación, para que - "los grupos económicamente débiles sean los principales beneficiarios del cre cimiento económico".

Así, en la transformación de la vida social se estuvo de acuerdo en la Asamblea, en que al cambio de la realidad social debían introducirse -- constitucionalmente dos derechos: el de la salud y el de la vivienda, unidos a los ya existentes, pues se estimó que el pueblo tiene derecho a la alimenta ción, al vestido, a la cultura, a la salud, al trabajo y a la Vivienda.

También se reconoce que la vivienda es "condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia", debiendo constituir una - verdadera Garantía Social de toda familia mexicana.

En este marco referencial se sometió a la consideración de la Asam blea Legislativa el "Proyecto de Decreto que Adiciona con un Párrafo Cuarto el Artículo 4º Constitucional", que a la letra dice:

"Artículo Único. Se reforma el artículo 4º de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4º

.....

.....

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda dig-
na y decorosa".

Se dispensaron las lecturas primera y segunda y se procedió a dis cutir el Proyecto en lo general y en lo particular, para lo cual no se regis traron oradores ni en pro ni en contra, pero pidieron la palabra los C. Diputa dos Fernando Riva Palacio Inestrillas, Sabino Hernández Téllez y el C. Guahutá moc Amezcua quien desistió finalmente, concediéndosele la palabra al Diputado Riva Palacio Inestrillas (que para efectos de ser considerada la proposición -

cue formularia, fue tomado como orador en contra) cuya proposición fue muy acertada, expuesta en los términos siguientes: propuso que por quedar trunco el derecho consagrado en el artículo 4° párrafo cuarto constitucional por falta de técnica jurídica (debido a que en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existe un derecho, debe preverse una obligación), se adicionara el texto de la siguiente manera:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa" anexándole:

"La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Así sería más congruente, en el futuro, dar cabida a que el Congreso legislara al respecto y estableciera los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros para que el objetivo no deviniera un simple "desideratum" y fuera congruente con la Ley General de Asentamientos Humanos que más adelante sería reformada.

Se le concedió la palabra al C. Sabino Hernández T. quien declaró que no debía estarse en contra de una determinación ligada íntimamente a la existencia del hombre como lo es la vivienda que se encuentra en una situación tan crítica desde el punto de vista de su economía -en tanto resulta difícil adquirir una vivienda por el costo de la misma- y de la voracidad de los casatenientes y de las compañías constructoras privadas. Como él dijera, no se trata de establecer sólo el derecho, aun cuando se incluya en la constitución, sino que junto con el derecho deben establecerse los mecanismos -agregaríamos- jurídicos-económicos-políticos y sociales, que tienen que ver con la plena y absoluta satisfacción de esa garantía social que de otra manera quedaría como un instrumento demagógico.

El mismo diputado puso en tela de juicio el derecho que se establecía, pues si recordamos, al establecimiento del derecho al trabajo el subempleo proliferó y continúa proliferando de tal manera que ha beneficiado a los intereses de la iniciativa privada nacional, de tal manera que mencionó un temor lógico: es posible que a la sombra del artículo 4° párrafo cuarto proliferara la construcción de viviendas para fortalecer a la industria de la construc

ción de la iniciativa privada y a las inmobiliarias que nunca toman en cuenta el problema como garantía social de la clase débil, para los trabajadores. Por lo que el diputado Hernández Téllez ratificó su posición en el sentido de que critica al Estado por no tener implementado un mecanismo, ya revisando la política hacendaria o propugnando por la formación de un organismo rector en el área de la construcción de viviendas de tipo social, porque a fin de cuentas esa es su función u obligación para satisfacer la necesidad habitacional.

Nosotros pensamos que tal vez no se lleve a cabo nunca, toda vez que el Gobierno mexicano se interesa en el problema habitacional tratando de dotar a cada familia mexicana de vivienda 'digna y decorosa' y aún no puede establecer los mecanismos que eviten el alza de los precios en general y del arrendamiento en particular.

El C. Diputado Juan Landerreche Obregón interviene para --según él mismo-- aclarar algunos puntos que hemos resumido de la siguiente manera:

1. El Derecho a la vivienda no es un derecho exclusivo para la clase trabajadora, sino también para las clases medias que tienen en ese sentido graves carencias.
2. Al ser un derecho social, el Estado sólo debe intervenir con calidad supletoria y complementaria para completar las acciones de los particulares -- cuando no sean bastantes y suficientes, tratando de corregir cualquier -- exceso, desviación o abuso que se haga por los particulares que construyen.
3. No todo es protección en la vida social, por tanto se debe respetar su -- personalidad y no acabar con ella, por eso el Estado sólo debe orientar y corregir en su caso la acción de los particulares para la solución del -- problema.

Pensamos por nuestra parte que si bien el derecho a la vivienda no es exclusivo de la clase trabajadora, sí se establece en gran medida para ella, lo que no implica que se esté legislando para una clase social exclusivamente, pues por el contrario, el derecho habitacional es para que toda familia, pobre o rica, goce de una vivienda digna y decorosa; lo que sucede es que esta última junto a la clase media-media y media-alta han satisfecho ya su -- necesidad habitacional, además de que sus ingresos son superiores a los que -- obtiene con grandes sacrificios la clase más desfavorecida por el sistema imperante, y por lo mismo aquéllas pueden en un momento determinado atraer a su

patrimonio una o varias viviendas más que dignas y decorosas donde no solo cuentan con la infraestructura, equipamiento y servicios públicos básicos, - sino que disponen además de servicios como televisión por cable (cablevisión) o suntuosos "clubes" para la recreación y el esparcimiento. Por otro lado, - nos parece conveniente e indispensable que el Estado sea quien intervenga de manera directa en el problema habitacional toda vez que, por una parte, la práctica muestra como la empresa privada (constructoras e inmobiliarias) se "come" materialmente a la clase económicamente débil, a tal grado que es difícil que en los próximos veinte o treinta años se finiquite la problemática habitacional, provocando grandes especulaciones en el mercado del suelo en los centros urbanos. Además, no olvidemos que el Estado es el depositario de la soberanía que pertenece al pueblo, y si su función es terminar con los problemas fundamentales del mismo, no vemos por qué no tenga que intervenir para segar definitivamente la cuestión habitacional. Por estas reflexiones que hemos expuesto y que son nuestra responsabilidad, ponemos al descubierto la verdadera intención de los "supuestos" representantes del pueblo, que nos han llevado a un letargo jurídico nefasto y que poco a poco está haciendo maya en la economía familiar mexicana y en las pretenciones de la misma.

Finalmente por la Comisión intervino el C. Carlos Mario Piñera -- Rueda, aceptando lo propuesto por el diputado Riva Palacio I., y que por suggerencia del diputado Luis Cárdenas Murillo, propone se cambie el término "toda familia" por "toda persona", debido a que existen personas con necesidades -- habitacionales y que no son jefes de familia; misma proposición que fue retirada por la Comisión proponente.

A fin de cuentas se aceptó el Proyecto y la modificación o adición hecha por el diputado Riva Palacio I. ; aceptada en votación económica - en la Asamblea, quedando suficientemente discutida y obteniendo en votación nominal 238 votos en pro, 2 votos en contra y una abstención, la adición del párrafo cuarto al Artículo 4º constitucional se publicó en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1983 para quedar como sigue:

"Art. 4º.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo..." .

Para establecer un derecho que con el tiempo irá encontrando a su paso más y más penurias en este capitalismo subdesarrollado en que nos encontramos.

Así las cosas, el proyecto de decreto que adicionaba con un cuarto párrafo al artículo 4º Constitucional se envió a la Cámara de Senadores - para completar la discusión en ambas Cámaras ¹⁰⁷ .

Una vez hecha la recepción del documento, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, segunda, y Estudios Legislativos, cuarta sección, se avocaron a indicar dos aspectos:

- que con esto se ampliaba el marco de seguridad "en el que la persona lleve a cabo los fines que legítimamente se proponga" con ayuda de los instrumentos que la ley vaya estableciendo y ;
- que se estimaba que la adición era operativa, respondiendo a nuestras realidades y atendiendo una de "nuestras necesidades prioritarias" (nuestras!?)

En fin que el proyecto que antes había sido aprobado por la Cámara de Diputados, no tuvo discusión en la de Senadores y la aprobación fue unánime, quedando establecido en un transitorio que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que sucedió el 7 de febrero de 1983.

(107) Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores.- 27 de diciembre de 1981.- N°35.-pág. 3.

CAPITULO IV
BASES LEGALES

1. Naturaleza jurídica del Derecho a la Vivienda.— 2. Breve estudio de algunas leyes y reglamentos del Distrito Federal en materia de Vivienda: a) Ley General de Asentamientos Humanos.— b) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.— c) Reglamentos de Construcción y Zonificación del D.F.— d) Ley del Seguro Social, Ley Federal del Trabajo, Ley del ISSSTE y Ley del ISSFAM.— e) Ley del INFONAVIT, FOVISSSTE y FUVIMI.— 3. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.— a) Génesis de la Ley.— b) Análisis, crítica y proposiciones a la Ley.

1. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

Es nuestra preocupación determinar ahora la naturaleza jurídica del Derecho a la Vivienda, y necesario resulta mencionar que este derecho - tiene su génesis en la penumbra en que ha vivido la mayor parte de los habi tantes de este país, que han luchado a lo largo de nuestra historia para -- atraerse un hogar digno y decoroso donde den fin a sus días y sitio en el - cual pueda desarrollarse sanamente la familia.

El Derecho Mexicano a la Vivienda comienza a hacer sus primeras apariciones como tal en la Constitución de 1917, aunque mantenido en un segundo plano bajo el cobijo del Derecho Laboral y como parte integrante de - las prestaciones que el patrón debía garantizar al trabajador.

Actualmente el Derecho a la Vivienda tiene un matiz diferente: incertado como garantía constitucional ha venido a dar un giro completamente distinto, no por que exista ya un cúmulo de instituciones, normas, técnicas y medios jurídicos y económicos para agotar su problemática, sino por que este es el punto del cual se parte para que más adelante se vaya conformando un verdadero Derecho Habitacional que junto con todas las instituciones existen tes tiendan si no a agotar el problema habitacional, sí -por lo menos- a hacer más factible la vida en comunidad y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, ya distribuyéndoles a todo lo largo y ancho de nuestro país o dándoles la oportunidad real para poder adquirir una vivienda, pero FUERA DE LAS GRANDES CIUDADES y en especial del DISTRITO FEDERAL.

Por otra parte, dentro de la clasificación, ahora ya no tan tradicional, del Derecho en Público y Privado y que ha sido superada con el advenimiento de nuevas disciplinas jurídicas que por su esencia no pertenecen ni a uno ni otro rubro, se ha ido extendiendo lo que se ha denominado por los teóricos franceses "Derecho Social"; que se define como un conjunto de instituciones, principios y normas que en función de integración protegen, tutelan y —como dicen autores mexicanos— reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, por tanto es un derecho de grupo. Pensamos que la materia que nos atañe (Derecho Habitacional) como nueva rama del Derecho caerá dentro del marco del Derecho Social junto al Derecho del Trabajo (Art. 123 Constitucional), Derecho Agrario (Artículo 27 Constitucional), Derecho Económico (Artículo 28 Constitucional), Derecho Cooperativo (Artículos 28 y 123 fracc. XXX Apartado 'A' Constitucionales); agregaríamos entonces, al Derecho Habitacional (Artículo 4º párrafo cuarto Constitucional).

Así las cosas, partiendo de esta ubicación del Derecho a la Vivienda, la pregunta obvia es sobre su naturaleza como garantía individual o social en el contexto Constitucional. Nuestra respuesta definitiva y tajante es que el Derecho Habitacional que consagra la Constitución es una garantía social para todos los mexicanos que no cuenten con una vivienda donde se pueda desarrollar plenamente el núcleo familiar. Aún cuando el artículo 4º párrafo cuarto cae dentro del Capítulo I de la Constitución intitulado "De las Garantías Individuales", no debemos dejarnos llevar por eso, pues se debe considerar como una Garantía Social en el sentido de que este artículo está inspirado en el afán de hacer participar a las masas tanto de los beneficios de la vivienda como del hecho de que sea "digna y decorosa"; en otras palabras, el constituyente apunta a hacer desaparecer las desigualdades sociales con este derecho estableciéndolo en la Constitución.

Reforzando lo afirmado, el profesor Ignacio Burgoa O. en su obra "Las Garantías Individuales" menciona claramente que mientras las Garantías Individuales tienen como objeto principal la protección del individuo en su calidad de gobernado frente a las arbitrariedades de las autoridades deposita

rias del ejercicio de la actividad estatal soberana, o sea, el poder público; así las garantías individuales van a tutelar el vínculo jurídico que se establece entre los gobernados y el Estado, es decir, que tutelan las violaciones que los órganos estatales en abuso de autoridad o cualquier arbitrariedad cometan contra los individuos en particular ¹⁰⁸.

En cambio las Garantías Sociales mantienen firmemente el objeto de preservar los mínimos de seguridad jurídica y social de los económicamente débiles, que forman las masas, frente a la Clase más pudiente, por ello se establece en nuestra Constitución que "toda familia tiene derecho a disfrutar - de vivienda digna y decorosa", o sea, no es exclusivamente "el individuo", - como pretendían algunos legisladores que se fijara en el texto constitucional, sino "la familia" , como finalmente quedó, el titular del derecho tutelado. Pero no es cualquier familia, sino aquella que siendo económicamente limitada no cuenta con una vivienda en propiedad y puedan ser sujetos de alguno de los beneficios que se enmarcan en las leyes de los organismos de vivienda o en la propia constitución.

Recordemos que la intención del constituyente fue elaborar un de recho o garantía social para la familia mexicana, incluso así se reconoció en los Debates de la Cámara de Diputados al ratificar que aunque el texto completo del artículo se encuentra ubicado dentro del capítulo "De las Garantías Individuales" no es precisamente una garantía individual, puesto que no establece un derecho concreto frente al Estado, sino una declaración de tipo general; esto es, para todos ¹⁰⁹ .

(108) Burgoa O., Ignacio.- "Las Garantías Individuales".- Porrúa.- México.-1981 pp. 686 y 687 inclusive.

(109) Diario de los Debates N° 45, op. cit.- pág. 57

2. BREVE ESTUDIO DE ALGUNAS LEYES Y REGLAMENTOS DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE VIVIENDA:

A) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Hablar de los asentamientos humanos en México es hablar de una materia relativamente nueva para nosotros, pues es a partir de 1976 que a instancia del Presidente en turno que por vez primera de manera organizada, sistemática y general se plantean las bases del Desarrollo Urbano y de los Asentamientos Humanos en todo el territorio nacional.

Existieron antes de esta fecha otros ordenamientos que hacían las veces de leyes de desarrollo urbano (como la ley de planificación y las leyes locales de expropiación), pero el problema que presentaban consistía en que su aplicación era local y no federal.

Así las cosas, el Derecho Urbano y los llamados Asentamientos Humanos adquirieron una base sólida de la cual partir en el año de 1976, fecha en que se plantean al Congreso de la Unión las iniciativas de reforma a los artículos 27 párrafo tercero (donde se establece la propiedad en función social al mencionar que la nación puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público), artículo 73 fracción XXIX c) (donde se da una concurrencia aparente para que la federación y los estados legislen en la materia, pero en el "ámbito de sus respectivas jurisdicciones") y el artículo 115 con las ediciones de los párrafos cuarto y quinto (donde grosso modo se establece una concurrencia legislativa de los municipios, pero apeándose a los fines del artículo 27 constitucional y en perfecta desigualdad de condiciones, pues el artículo 133 establece la jerarquía de las leyes encontrándose por encima de la ley local, la federal y más aún si sabemos que los municipios no cuentan con un congreso local, ya que éste es quien en realidad hace las leyes que deben acatar los municipios).

Al mismo tiempo se envía la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos con la sola idea de reordenar el proceso urbano y los asentamientos humanos a todo lo largo y ancho del país. La ley fue publicada en el Diario

Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1976, adicionada con un capítulo V publicado en el D.O. de 29 de diciembre de 1981 y reformada por el Congreso de la Unión con fecha de publicación de 7 de febrero de 1984.

Compuesta de cinco rubros:

- I. Disposiciones Generales: donde se establecen los objetivos de la Ley.
- II. De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades: donde se plantea la concurrencia de la federación, estados y municipios en la realización de los objetivos.
- III. De las Conurbaciones: con una explicación de éste fenómeno.
- IV. De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población: desta-
cándose la clasificación de los usos del suelo, y
- V. De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda: que es la parte-
medular de estudio del presente trabajo.

Y por 59 artículos; la Ley adolece de ciertos defectos jurídicos que a con-
tinuación nos proponemos señalar.

Con el afán de ubicarnos en la temática de los asentamientos humanos, menciona la ley en su artículo 2º lo que debe entenderse por Asen-
tamiento Humano, por Centro de Población y por Administración Pública Fede-
ral. Así, en cuanto al primer concepto podemos señalar que se trata de —
cualquier conglomerado demográfico con su sistema de convivencia, localiza-
do en un área geográfica y rodeada con todos los elementos naturales y las
obras materiales que la integran, por lo que el asentamiento humano puede
ser rural o urbano. La ley entiende por Centro de Población el área urbana
ocupada por instalaciones propias para su desarrollo normal, así como las-
áreas urbanas que se reservan al crecimiento futuro del mismo, las consti-
tuidas por elementos naturales y que sirvan para su preservación ecológica
y las que la autoridad competente determine para su fundación. En cuanto —
al tercer aspecto la Ley nos remite al artículo 1º de la Ley Orgánica de —
la Administración Pública Federal, pues en ella se hace una enumeración de
las dependencias y entidades estatales.

Partiendo de estos conceptos el artículo 3° establece los objetivos de la Ley, que se resumen en los siguientes:

1. En una distribución equitativa de la riqueza pública en beneficio de la colectividad, encontrando como instrumento jurídico de ejecución el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, aunque francamente al revizar el contenido del Programa hemos verificado que no son en nada normas jurídicas las que contiene, sino simplemente deseos o metas políticas, por tanto el único instrumento del que se puede valer la Ley para realizar este objetivo son las leyes en particular que regulan cada uno de los elementos naturales que conforman la riqueza pública.
2. El desarrollo equilibrado de la población, estableciendo precisamente un equilibrio entre la población urbana y rural. Esto se lleva a cabo con la creación de ciudades medias que evitan, de alguna manera, que el campesino se concentre en ciudades como la nuestra y causen impactos económicos, sociales, ecológicos etc. demasiado graves.
3. Establecer el desarrollo organizado, equilibrado de la población urbana, por medio del ajuste de dicha población a políticas o programas apropiados para el control de su crecimiento y la debida distribución de sus edificaciones.
4. Buscar la adecuada interrelación socio-económica entre las ciudades; esto en el fondo es el fenómeno de Conurbación establecido en el capítulo II de la Ley.
5. Buscar la manera de mejorar la interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, creando y mejorando las condiciones que más favorezcan la relación entre las zonas industriales y de vivienda obrera, el transporte entre ambas y la posibilidad de trabajo y descanso.
6. Descongestionar las grandes urbes a través de los programas de descentralización urbanística.
7. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad, objetivo que más bien lo regulan leyes como la del mejoramiento del medio ambiente.
8. La participación ciudadana en los problemas de Asentamientos Humanos, aún se continúa haciendo por medio de las Juntas de vecinos y de los Foros de Consulta Popular (que de popular solo tiene el nombre) previsto en el artículo 6° de la Ley.
9. La regulación del mercado de los terrenos e inmuebles para la vivienda popular, pues de lo que se trata es de acabar con la especulación de la tierra que aún continúa en pleno apogeo.
10. La promoción de obras para que todo mexicano cuente con una vivienda digna; antiguamente se hablaba de vivienda popular, ahora con las reformas a la Constitución se habla de vivienda digna y decorosa.

Por otro lado, el artículo 4° menciona como instrumentos para la realización de sus objetivos, en orden de prelación, a los siguientes:

- I. Al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;
- II. A los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;
- III. A los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas previstos en la frac
ción VI del artículo 115 Constitucional; y
- IV. A los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarro-
llo urbano de los centros de población.

El Capítulo II habla de la concurrencia de jurisdicciones en los artículos 9º y 16º, estableciendo lo que pueden hacer los Estados y Muni
cipios, así como los poderes de los primeros (legislaturas y ejecutivos loca
les) y aún a los ayuntamientos, en consecuencia esto no es propio de una Ley del Congreso, pues más bien es función de la Constitución Federal como ley - máxima del país.

En el mismo capítulo se establecen las funciones que sobre Asen
tamientos Humanos corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecolo
gía (SEDUE), pero lo sobresaliente es el contenido general del actual Progra
ma Sectorial de Desarrollo Urbano, el cual se ocupará de todo lo relativo a la distribución, volumen y estructura de la población; al desarrollo urbano, tierra y vivienda y todo lo concerniente a los asentamientos humanos, para - lo cual debe basarse en una estrategia general tendiente a la realización de los objetivos de la Ley, como verificar los requerimientos de inmuebles para el desarrollo urbano-vivienda y sus normas de operación.

Así, se señalan en las fracciones del artículo 10 de la Ley, las
metas, políticas o propósitos tendientes a la resolución del problema de la - distribución de la población en el territorio nacional, reducirla en la metró
poli, mejorar la calidad de vida del mexicano, superar los problemas urbano-
habitacionales, de transporte, de vialidad, etcétera, lo que se vé instrumenta
do con la clasificación de los suelos en provisiones, usos, reservas y desti
nos, materia de Declaraciones previas publicadas en el Diario Oficial, lo que encierra en el fondo la necesidad de que los Notarios se ajusten al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, pues de no hacerlo así la escritura tirado en ese supuesto sería nula de pleno derecho.

Adelantando un poco el contenido del artículo 37 de la Ley, que habla de la clasificación de los diversos tipos de suelo, podemos señalar --

sus definiciones:

"**PROVISIONES.**- son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

USOS.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.

RESERVAS.- Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento, y

DESTINOS.- Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas de un centro de población."

Por otro lado, el Capítulo III se refiere a la Conurbación, fenómeno que de acuerdo al artículo 18 de la Ley "se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica", formalizándose por medio de declaratorias expedidas por el Ejecutivo Local en el supuesto de que la zona conurbada se localice dentro de los límites de un Estado, publicándose en el periódico oficial correspondiente; en tanto que de presentarse el fenómeno de conurbación entre dos o más entidades -incluido el D.F.- la declaratoria la hará el Presidente de la República y se publicará en el Diario Oficial de la Federación, pero en ambos casos también serán publicadas en los periódicos locales o nacionales de mayor circulación. Cabe aclarar que en el segundo supuesto, hecha la declaratoria por el Presidente de la República, éste convoca vía Secretaría de Gobernación, a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para que en un plazo de 30 días a partir de la fecha de la declaratoria, constituyan una Comisión de Conurbación Permanente que "elabore el programa de ordenación y regulación del Desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento". Dicha Comisión será presidida, en representación del Gobierno Federal, por el secretario de la SEDUE. Aunque no lo menciona la Ley, también existe la comisión para el caso de que la conurbación se efectuó dentro de los límites estatales, en donde intervendrán sólo los miembros del Estado afectado. Las funciones de la Comisión se mencionan en el artículo 25 de la Ley, reduciéndose a la solución de los problemas surgidos de la vecindad en los centros.

El Capítulo IV "De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población" especifica dos aspectos importantes de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano del país. Por un lado, los artículos 28, 29, 30 y 31

hablan de todo lo relativo a la creación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población, y por el otro, define las restricciones y limitaciones de la utilización del suelo (usos, reservas, destinos y provisiones) que típicamente se les denomina "modalidades a la propiedad" derivadas de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, — previa declaratoria publicada en los periódicos oficiales respectivos e inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Un último capítulo importante para la temática tratada en esta labor, es sin duda el Capítulo V intitulado "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda", adicionado a la Ley por decreto de 20 de diciembre de 1981 y reformado por Decreto publicado en el D.O. de 7 de febrero de 1984, — abarcando los artículos 49 al 59 inclusive.

La Ley menciona como de utilidad pública la adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano para que se funden, conserven, mejoren y crezcan los Centros de Población, recordemos que el artículo 30 establece, para la fundación de éstos, el requisito indispensable de efectuarse por medio de un decreto expedido por las legislaturas de la entidad a la que corresponda el centro de población; decreto que contendrá las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos en que se basen.

En el segundo párrafo del artículo 49 se menciona la concurrencia de los tres niveles de gobierno para efectuar programas y acciones tendientes a la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social; esto se ha venido tomando como un verdadero mandato al continuar adquiriendo terrenos urbanos para construir, siendo éstos espacios que deberían destinarse, p.ej., a frenar la contaminación ambiental tal vez — por medio de la siembra de arboladas u otros medios, pero definitivamente ya no para edificar ni siquiera viviendas de interés social, por tanto la Ley — debería especificar la exclusión en esta concurrencia de entidades como el Distrito Federal, o las capitales de Nuevo León y de Jalisco.

Por otro lado, corresponde al Gobierno Federal vía SEDUE convenir con los gobiernos estatales y municipales la operación administrativa del de-

nominado Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda cuyo objetivo, grosso modo, es propiciar la política integral de suelo urbano y reservas territoriales programando la adquisición y la oferta de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, asegurando la disponibilidad para los usos y aprovechamientos que se establezcan en los planes o programas de desarrollo urbano, así se trata de reducir y finalizar con los procesos de ocupación irregular del suelo, ofreciendo tierra a los de más bajos ingresos y se intenta -un desideratum- "evitar la especulación en el mercado de inmuebles".

Todo lo anterior se concreta jurídicamente en los Convenios de Coordinación donde se especifica la integración de la información de inventarios, requerimientos y disponibilidad de inmuebles para los fines que marca la Ley, así como la articulación de estudios y la programación de las acciones para cumplir con los planes o programas de desarrollo urbano y, claro está, las normas legales que rijan la adquisición, aprovechamiento y transmisión de suelo urbano y reservas territoriales.

En cuanto a los Convenios de Coordinación cabe hacer un paréntesis y mencionar que se les considera como métodos de los que suelen echar mano los procesos de planeación, con el propósito de asegurar mayores márgenes de cumplimiento libre en la realización de determinadas actividades estatales ya por coordinación o cooperación. Por ello el uso de la "fuerza legítima", como la llaman los teóricos, ha quedado abandonada, para dar preferencia a la utilización de esta técnica contractual, pero siempre dentro del marco de planeación nacional, viendo siempre el interés general.

Así son características de los Convenios de Coordinación que sean celebrados por dos personas jurídicas de Derecho Público y por ende en un régimen de derecho público, cuyo objeto es coordinar ciertas actividades o realizar obras por cooperación, cumpliendo con la actividad asignada a las partes y teniendo siempre en cuenta el interés general.

Por otro lado existen los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) cuya aparición en México data de diciembre de 1977, mismos en que las partes no pueden ser sino el Poder Ejecutivo de la Unión y el Poder Ejecutivo Esta-

tal, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas jurídicas de Derecho Público de igual jerarquía, estructurado por dos órdenes normativos de idéntica jerarquía. Un ejemplo típico es el que prevee la Constitución en el Artículo 116 "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites" aunque no producirán sus efectos "sin la aprobación del Congreso de la Unión"; a contrario sensu de los Convenios de Coordinación cuya actividad puede ser realizada por los diversos organismos estatales (organismos descentralizados, municipios, sociedades mercantiles - de estado etc.) en un marco de planeación concertada, como es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos que, siendo uno de los técnicamente más avanzados ordenamientos legales, regula la planeación sectorial y además contempla la celebración de convenios para apoyar la consecución de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.

Así, los estudios que acabamos de mencionar, los realiza la --- SEDUE en base al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales, de manera que a nivel nacional se determinen las necesidades de suelo y reservas para el desarrollo urbano y vivienda. Esto mismo lo pueden hacer los gobiernos estatales y municipales. En dichos estudios se consideran las necesidades presentes y las de futuro inmediato, comprendiendo un periodo de 5 años a partir de la conclusión de aquéllos; lo importante es que tales estudios y el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano sirven de punto de apoyo--- para que la Administración Pública Federal formule sus programas de requerimientos inmobiliarios que presentan ante la S.E.D.U.E. en los términos que señala la Ley General de Bienes Nacionales, esto ayuda a dicha -secretaría a que promueva, por su parte, la transferencia, enajenación o destino de los terrenos de propiedad federal, en favor de los gobiernos estatales y municipales; también puede efectuarse vía expropiación, en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria cuando se involucren tierras ejidales o comunales.

El artículo 55 señala que cuando los gobiernos estatales o municipales requieran de la ayuda necesaria para el logro de los objetivos de este capítulo, deberán acreditar las necesidades por medio de los planes o programas de desarrollo urbano y vivienda presentables ante la SEDUE quien a su vez, programa todo lo concerniente a lo solicitado y propone al Ejecutivo Federal la expedición de los decretos necesarios.

Para que el suelo y las reservas territoriales en donde se realicen acciones habitacionales provenientes de la Federación puedan ser enajenados por los Organismos de la Administración Pública Federal deben cumplir los solicitantes con los cinco requisitos siguientes:

- a) no ser propietario de casa-habitación alguna en el país.
- b) se considere su ingreso económico para que se determinen las condiciones de pago.
- c) se le otorga una superficie que es de tamaño del "lote tipo" de la localidad.
- d) si contrata a plazos; se le fija el interés señalado para los organismos encargados de la vivienda de interés social que es del 4 % anual sobre — saldos insolutos.
- e) el precio de lotes y predios se determina por medio de un dictamen voluntario.

Finalmente la Ley señala dos supuestos; el de la enajenación, por parte de entidades públicas, de terrenos para que las cooperativas para la construcción de viviendas de interés social enajenen, a su vez, a los de más bajos ingresos tales viviendas, los que nunca deberán rebasar 4 veces el salario mínimo para ser sujetos de crédito. El segundo aspecto es la forma de regularización de la tenencia del suelo para ser incorporado al desarrollo urbano, sujetándose al plan o programa de desarrollo urbano aplicable en donde no resulten beneficiados sino los propietarios de un sólo predio cuya extensión determinen leyes y programas respectivos.

Todo lo antes indicado tiene relevancia en cuanto a que se procura la correcta regulación del suelo, elemento necesario para la distribución de la vivienda en los centros urbanos y grandes ciudades donde es realmente difícil construir para solventar la carencia de vivienda de los "sin techo".

B) LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley de Desarrollo Urbano del D.F. fue expedida por Decreto - publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1976 y re formada y adicionada por Decreto de 28 de diciembre de 1981, lo que indica que su expedición fue anterior a la Ley General de Asentamientos Humanos, tal vez por que hasta entonces el desarrollo urbano se consideraba materia local.

En una descripción general, la Ley que vamos a comentar presenta una estructura de seis capítulos (divididos los tres primeros en once secciones) y 95 artículos, cuyo contenido analizaremos enseguida.

A lo largo de la Ley se mencionan como autoridades responsables del cumplimiento de los objetivos y contenido tanto de la Ley como de los planes y disposiciones que en ella se mencionan:

- a) Al Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- b) A la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F.;
- c) A las distintas delegaciones políticas que conforman al D.F.;
- d) A las Juntas de vecinos; y
- e) A las Direcciones que dependan del propio DOF para funciones específicas.

Por otro lado, la primera parte de esta Ley señala en el artículo 3º, aunque con varios errores, siete de los once objetivos con el mismo contenido que los de la Ley General de Asentamientos Humanos, con tan solo algunas anexiones y enfocado todo al contexto ciudadano y no a todo el país, a saber:

1. Se establece como objetivo de la Ley, la preservación y utilización adecuada del medio ambiente, que más bien le correspondería a la Ley General del medio ambiente.
2. Otro objetivo que no viene en la L.G.A.H. es el lograr la distribución - equilibrada de la población a lo largo y ancho de la ciudad capital, aunque hasta el momento, y tal vez por mucho tiempo, no se ha logrado. Los buenos propósitos deberían ser cambiados por instrumentos y normas jurídicas que efectivamente "obligaran" y no nada más "propusieran".
3. En la fracción V de este artículo 3º se señala la promoción del desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales con la finalidad de mantener la equidad ecológica que tanta falta le hace a nuestra dañada ciu-

dad. En cuanto a las zonas forestales, cabe mencionar que el objetivo le corresponde a la Legislación Forestal que es materia federal, no a una Ley local; y si bien esta materia ayuda en gran medida a mantener el equilibrio ecológico del D.F., no sabemos por qué se incluyó en este objetivo de la Ley de Desarrollo Urbano del DF a las zonas agrícolas que casi no auxilian el equilibrio de nuestro ecosistema. Pensamos que el legislador confundió "mantener el equilibrio urbano-rural" con "mantener el equilibrio ecológico", pues de otra manera no entendemos la inclusión de las zonas agrícolas.

4. Procurar que la vida en común de los habitantes se efectúe con un mayor grado de humanismo, para ello sería necesario, primero, que se acataran o aplicaran -en su caso- las leyes y, segundo, que se crearan las condiciones económicas, políticas y sociales mejores para todos, no para unos cuantos.

Por lo demás, la Ley es repetitiva de los objetivos de la General de Asentamientos Humanos, justificable porque la de Desarrollo Urbano tiene que encuadrar forzosamente en ellos, aunque, como veremos más adelante, la Ley de Desarrollo Urbano del DF se preocupa por los problemas inherentes a toda ciudad, p.ej., a los problemas de transporte, vialidad, ecología, convivencia humana y de habitación, entre otros.

La Ley señala al DCF como la autoridad encargada de la planeación y ordenación de los destinos, usos y reservas del Distrito Federal; no menciona la categoría de "provisiones" porque no se cuenta con ellas. Algo que nos llamó la atención es la fracción VI del artículo 6° de la Ley, donde se anuncia como una de las funciones del DCF "dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva de los terrenos", repetitivo del objetivo décimo del artículo 3° de la misma ley (que tomó su contenido de la fracción décima art. 3° de la Ley General de Asentamientos Humanos), y nos percatamos en tal fracción que dice "evitar la especulación excesiva", o sea, que prohíbe ésta, pero permite la simple especulación o la especulación que no es tan excesiva, pero de lo que se trata es de que por medio de normas jurídicas desaparezca la especulación en sí, sea o no excesiva. Siendo el suelo un elemento esencial para el desarrollo urbano y la vivienda en el DF, es bueno que haya una coincidencia de objetivos, al respecto, entre ley y ley, pero no que se regule de esta manera.

Se establece también en la Ley, la nulidad de los contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquier forma jurídica de tenencia de los predios, en donde no se incluyan las cláusulas correspondientes a su utilización; a mayor abundamiento, menciona la Ley la obligación notarial de revisar si los contratos, actos o convenios de los que darán fé, establecen o no las cláusulas referentes a su utilización en concordancia — con los usos, reservas, destinos y planes inscritos en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio (art. 19 de la Ley).

El Capítulo II habla de la Planación Urbana comprendiendo no sólo la organización del suelo, sino todos los elementos propios de una metrópoli. En este capítulo se incluyen los instrumentos de ejecución de la Ley, es decir, el Plan Director, General y Parciales, así como la Comisión de Operación Económica del Plan Director y la Ejecución de las obras.

El Plan Director se define por el artículo 14 de la Ley como "el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del DF y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios".

El artículo 15 de la Ley hace una enumeración de todo lo que debe contener el Plan Director y en ella se localizan casi todos los problemas — propios de nuestra ciudad, p.ej., habla de la utilización de los predios en usos, reservas y destinos; de las políticas para evitar la concentración de la propiedad en pocas manos; de los aspectos relativos a la oferta-demanda — de la vivienda urbana; de los derechos de vía y establecimientos de servicios públicos; de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga; de la conservación, alineamiento y embellecimiento de las edificaciones, conforme a su valor artístico e histórico; de las reglas técnicas para la construcción conservación y reparación de las construcciones y edificaciones dentro del — DF; de los fraccionamientos, divisiones y subdivisiones de predios; de los — problemas de contaminación del medio ambiente para el cuidado del paisaje urbano, etcétera.

En los artículos 16 y 17 se establece que la referencia que debe rá tomar el Plan Director para su elaboración será dentro del marco de Planeación Nacional, regional y metropolitana, teniendo como elementos de información complementaria los estudios relativos a todas las condiciones físicas, económicas y sociales en que el habitante ciudadano se desarrolla, con objeto de que esta información ya contenida en el Plan Director, se proporcione a las autoridades para que lleven a cabo todos los objetivos específicos de desarrollo urbano, incluyendo por supuesto a la vivienda urbana.

El Plan Director queda integrado (art. 18) por un Plan General, planes parciales y por el sistema de información y evaluación que permita su control y seguimiento, con el objeto preciso de incorporar los resultados al proceso de planeación. Cabe mencionar que los planes Director, General y parciales deben inscribirse en el Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal creado expresamente para la información y consulta pública, siendo obligatorios -por mandato expreso de la Ley- cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del DDF o en dos diarios de mayor circulación en la ciudad.

Los Planes Parciales son propios de cada delegación política, regulados con el propósito de desarrollar los objetivos del Plan General en zonas particulares o áreas específicas del Distrito Federal. Puedan ser propuestos por los Delegados, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, la Comisión de Planeación Urbana, las Secretarías de Estado, los Organismos públicos y privados con personalidad jurídica que tengan interés en el desarrollo urbano y por los Partidos Políticos Nacionales, quienes pueden elaborar un anteproyecto de Plan Parcial, mismo que es remitido a las autoridades mencionadas, a la Comisión de Operación Económica del Plan Director y a los Colegios de Profesionales, remisión sin relevancia pues esto tiene el carácter de "consultivo". Así, si alguna de las autoridades anteriores tiene algo que objetar a ese anteproyecto no pasa nada puesto que, a fin de cuentas, el que decide la aprobación de aquél para que funja como proyecto es el Jefe del DDF quien la da la calidad de Plan Parcial, mismo que se publicará en forma abreviada en el Diario Oficial y en la Gaceta del DDF, inscribiéndose en un

plazo no mayor de diez días en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, fecha en la cual comenzará a surtir -- efectos legales.

En el Plan General, a cargo de la Dirección General de Planificación del DDF, se establecen los objetivos, políticas, estrategias y programas a corto, mediano y largo plazo que deberán seguir los organismos encargados -- de ello; así, a partir del Plan General se formulan los Programas Operativos Sectoriales para materias como la infraestructura, el equipamiento, la vivienda y viabilidad urbana y el suelo. Todo esto se efectúa a expensas del presupuesto anual del DDF y se incluye en la programación del mismo. Entonces, Plan -- General y Planes Parciales forman parte al Plan Director de Desarrollo Urbano de nuestra ciudad.

Por otra parte, entre los órganos importantes de la planeación del DF encontramos a la Dirección General de Planificación en quien el Jefe -- del DDF delega sus facultades correspondientes al desarrollo urbano , y a la Comisión de Operación Económica del Plan Director quien se encarga de todo lo relativo al financiamiento del mismo.

La Comisión es un órgano auxiliar del Jefe del DDF, que se integra con el Director General de la Tesorería del DDF, el Contralor General del DDF, los Directores Generales del DDF y de los organismos descentralizados -- del Departamento que el Jefe del mismo determina, y con los Delegados del DDF en cuyas jurisdicciones quedan comprendidos los planes parciales que se exami -- narán por la Comisión.

El artículo 35 marca las atribuciones de este organismo, mismas que se reducen al financiamiento del Plan Director, como son el analizar los estudios económicos relacionados con las obras propuestas en los anteproyectos y proyectos, o la posibilidad económica de realizar los anteproyectos que se -- sometan a su consideración, etc.

De los artículos 36 al 40 se regulan los aspectos relativos a la realización de las obras públicas en el Distrito Federal, vía desarrollo urba -- no, que de acuerdo a la Ley son de utilidad pública. Por ello el DDF puede en

un momento determinado demoler, ocupar o incluso expropiar tales obras si con ellas se beneficia a un tercero, caso en el cual el tercero tendria que pagar los derechos que correspondieran, pues estas obras son a cargo del Departamento. Nos parece que la regulaci6n de las obras p6blicas no corresponde a la Ley de Desarrollo Urbano, sino a la Ley Federal de Obras P6blicas.

El Capitulo III habla del R6gimen del Territorio del DF, asf como del Ordenamiento de los Sistemas Urbanos; por eso en este capitulo se desarrolla la regulaci6n de la utilidad del suelo; la estructura vial y el sistema de transporte; lo relativo a fraccionamientos; el mejoramiento; la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y la Vivienda. De estos conceptos, para efectos de an6lisis correspondientes a la presente labor, nos referiremos s6lo al suelo y la vivienda.

El actual art6culo 45 establece quiz6s la parte m6s importante - de la Ley, que es la utilidad que se le da al suelo. La Ley de Desarrollo Urbano del DF tiene que encuadrar dentro de la General de Asentamientos Humanos, - por eso hace la misma clasificaci6n del suelo en:

Usos.- como "fines particulares a que se podr6n dedicar determinadas 6reas o predios", es decir, son los predios que se utilizan para fines dom6sticos o fines individuales, seg6n lo decida de cada propietario en particular.

Destinos.- como "los fines p6blicos a que se prevea dedicar determinadas 6reas o predios", en otras palabras, los destinos son predios o 6reas que el gobierno utiliza para los servicios o intereses de la colectividad. Y

Reservas.- como "las 6reas que ser6n utilizadas para el crecimiento de un centro de poblaci6n", o sea, son los predios que se tienen para cuando - vaya creciendo poco a poco la poblaci6n, que en el DF se lleva a cabo en pocos meses.

En esta Ley no existe la categorfa de Provisiones porque no estamos preparados para la creaci6n de nuevos centros de poblaci6n en la ciudad.

Por otro lado, los art6culos 48 y 49 se6alan las caracterfsticas del mejoramiento y la conservaci6n respectivamente. El primero se obtiene por la acci6n tendiente a reordenar y renovar los centros de poblaci6n aprovechando al m6ximo los elementos materiales que lo integran y los dem6s que sean necesarios. El segundo, o sea la conservaci6n, se alcanza por medio de acciones

tendientes al equilibrio ecológico y el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a nuestro acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes como la Ley Federal de Monumentos Históricos y Artísticos de México. En este sentido - el DDF puede declarar, basado en estudios del Plan Director, una determinado predio o área se destine a zona de conservación de acuerdo a ciertas características como su extensión, localización, calidad o influencia para con el medio ambiente. Así, el artículo 51 menciona los espacios que se considerarán - destinados a la conservación, en tanto que de no caer en estos supuestos, el - DDF puede acordar su urbanización conforme al Plan Director y a las leyes respectivas, considerándoseles reservas territoriales que se destinarán al crecimiento del Distrito Federal.

Cabe aclarar que la Ley establece lo que se conocía como "Sistema de Afectación de Predios", por el cual los predios que estaban comprendidos - dentro de cualquiera de las modalidades ya enunciadas (usos, reservas y destinos) no pasan a propiedad del Estado, sino que siguen siendo propiedad del particular aunque no se puede cambiar el uso del bien sino es por medio de autorización del Departamento del Distrito Federal.

Otro aspecto importante de la Ley es que para ordenar el desarrollo urbano de la capital, se ha clasificado su territorio en:

1. Áreas de Desarrollo Urbano, que son consideradas así por la factibilidad de su aprovechamiento urbano, ya por sus características naturales o por que sea posible llevarles servicios o dotarles de la infraestructura y - equipamiento necesarios; éstas se dividen en:
 - a) Zonas Urbanizadas.- aquellas que cuentan con todo el equipamiento, infraestructura y servicios públicos necesarios para que los asentamientos humanos que ocupan estas zonas tengan un desarrollo urbano normal;
 - b) Zonas de Reserva.- en que se provea el crecimiento de la ciudad; y
 - c) Zonas de enortigüamiento.- aquellas que deben destinarse a contener el crecimiento urbano sobre las áreas de conservación, para lo cual pueden ser dedicadas a las actividades urbanas que cumplan con los requisitos y condiciones de uso e intensidad del suelo, infraestructura y servicios del Plan Director.
2. Áreas de Conservación Ecológica, éstas son las áreas donde se localizan los elementos naturales y que sirven para la preservación del medio ambiente de la ciudad, tales como bosques, parques etcétera.

La clasificación anterior es propiamente lo que constituye la Zonificación Primaria en que se divide al DF y que más adelante analizaremos en el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal, aunque cabe aclarar que antes de las Reformas de 21 de diciembre de 1981, la Ley mencionaba en los anteriores artículos 48 y 49 otra clasificación que propiamente era la zonificación de la ciudad.

La Sección cuarta del capítulo III de la Ley hace referencia a la vivienda desde el punto de vista del desarrollo urbano.

El artículo 73 clasifica a la vivienda en:

1. Viviendas Unifamiliares y bifamiliares;
2. Viviendas Plurifamiliares; y
3. Conjuntos habitacionales.

Sus características supuestamente son determinadas por el reglamento respectivo, pero al análisis de los reglamentos de construcción, zonificación y los expedidos por el INFUNAVIT y FCVSSSTE no localizamos ninguna definición de aquéllos.

El Departamento del DF es la autoridad competente para determinar las zonas en que se permite la construcción de viviendas, la clase de éstas y las normas que las regirán, de ahí que las viviendas plurifamiliares y los conjuntos habitacionales deben ser autorizados por el Jefe del Departamento ^{no}. Por ello toda construcción debe satisfacer los requisitos previstos en la Ley y los reglamentos, sea particular o de organismos del sector público, siendo obligatorio para estos últimos, orientar sus inversiones en la construcción de viviendas en zonas consideradas de mejoramiento urbano, vinculando a la vivienda con el transporte y la proximidad al trabajo, así como buscar que esto se realice en beneficio de la sociedad, destinando espacios para la recreación y dotándoles de la infraestructura y equipamiento necesarios para la autosuficiencia funcional de los conjuntos habitacionales o viviendas que construyen.

(No) En las autorizaciones que otorga el Jefe del DDF para las construcciones de viviendas plurifamiliares y conjuntos habitacionales, se deben comprender las características de la construcción, así como las normas que rigen el correcto funcionamiento de éstas, tales como las de seguridad y salubridad pública, infraestructura y equipamiento y el valor de los proyectos en el contexto urbano.

El DDF es también quien determina, de acuerdo a las características del anteproyecto, si el conjunto habitacional que se construya puede considerarse como Plan Parcial de Desarrollo Urbano, pues de serlo, se debe someter a lo previsto en la Ley para tales planes.

En su parte final la Ley menciona cuatro aspectos importantes, a saber:

Primero, se define al mejoramiento como la acción tendiente a reordenar, renovar o proteger las zonas deterioradas física o funcionalmente, ya parcial o totalmente, para lograr el mejor aprovechamiento de su ubicación, infraestructura, suelo y elementos de acondicionamiento del espacio, y llegar a su integración en el desarrollo urbano para beneficio de los habitantes de dichas zonas. Por eso, los programas de zonas declaradas como de "mejoramiento" se consideran como anteproyectos de Plan Parcial y por ende deben cumplirse las obligaciones inherentes a los planes que se señalan en la Ley, pues de no ser así el DDF puede expropiar el predio por causa de utilidad pública, mediante indemnización.

La Ley también se encarga de lo relativo a la infraestructura, - equipo, equipamiento y servicios urbanos, definiéndolos como sigue:

Infraestructura.- son los sistemas de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la ciudad en beneficio de la población.

Equipo Urbano.- el conjunto de instalaciones, construcciones y mobiliario - destinado a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, de traslado y otros.

Equipamiento Urbano.- aunque la Ley no lo señala, el equipamiento sería la dotación de los servicios propios de las instalaciones arriba apuntadas, y

Servicios Urbanos.- serían el suministro de los satisfactores orientados a conseguir el bienestar y comodidad sociales.

Estos conceptos deben procurarse por el Estado o por las inmobiliarias cuando se construye cualquier edificación, ya que del suministro de ellos depende en gran medida del bienestar de los conglomerados humanos que se apilan en casi todas las viviendas particulares y de los organismos públicos y privados que construyan viviendas de interés social.

Un comentario más es el referente a la Preservación del Patrimonio Cultural. La Ley establece que la ordenación del desarrollo urbano de nuestra ciudad tenderá a conservar y acrecentar su patrimonio cultural, para lo cual se afectan edificios, monumentos, plazas públicas, parques, bosques y todo lo que se constituya como nuestro acervo histórico; en esto no existe más que el problema de que no le corresponde a la Ley de Desarrollo Urbano del DF su regulación, pues los monumentos históricos y artísticos que son parte de lo que se denomina como "constantes culturales", son reguladas por la Ley de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos de México, que es materia Federal que la propia Constitución le otorga al Congreso de la Unión, para que legisle sobre ella, en la fracción XXV del artículo 73 Constitucional. Por eso sobre el particular solo pueda legislar el Congreso Federal, no los congresos locales y menos aún en Leyes locales como la de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Finalmente la Ley habla, en los artículos 89 al 96, de las Medidas de Seguridad, de las Sanciones y del Recurso Administrativo para impugnarlas. Se establecen dos tipos de medidas genéricamente hablando, a saber:

- a) Las Medidas de Seguridad, que son sanciones de carácter preventivo porque son decisiones de la autoridad administrativa, que busca evitar que se causen o sigan causando daños o perjuicios. Con estas medidas se pueden suspender los trabajos o servicios; clausurar las instalaciones, construcciones y las obras, parcial o totalmente, por un tiempo determinado o indefinidamente; desocupar o desalojar los inmuebles; demoler las construcciones; retirar las instalaciones; prohibir los actos de utilización y otras medidas tendientes a evitar daños y perjuicios.
- b) Las Sanciones, que son decisiones administrativas represivas que implican el pago económico, por infracciones cometidas a las disposiciones de la Ley y sus reglamentos.

Estas decisiones administrativas pueden ser recurribles por medio del Recurso Administrativo de INCONFORMIDAD que se señala en el artículo 96, donde se establece que el recurso se interpone en un término-plazo de 15 días contados a partir de la fecha en que se notifique personalmente la resolución que nos afecta, este recurso se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución, debiendo ir debidamente fundada y motivada, no sujetándose a formalidad alguna, pero conteniendo mínimamente el

acto o resolución que se reclama, los motivos de la inconformidad, el domicilio para dar notificaciones, la designación -en su caso- de representante legal y acompañada además con las pruebas pertinentes, a excepción de la confesional. La autoridad, entonces, debe dictar la resolución sobre el recurso interpuesto, a más tardar 30 días después de la interposición del mismo, teniendo que ser notificado el particular de manera personal o por correo certificado con acuse de recibo.

El particular puede hacer valer directamente sus derechos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya sea antes o después de agotar el recurso de inconformidad.

Grosso modo esta es la temática del Desarrollo Urbano del Distrito Federal tratada por la Ley, misma que se especifica en los reglamentos relativos a la Construcción y a la Zonificación de la ciudad capital, que analizaremos en detalle más adelante.

No queremos finalizar el análisis de esta Ley sin antes vertir nuestra opinión sobre la misma: nos parece que el legislador ordinario no estudió ciertos aspectos de verdadera importancia o estudiándolos, no le importaron las consecuencias que se producirían, pues el Congreso de la Unión como órgano legislativo local no tiene facultad para legislar sobre medio ambiente (art. 3º fracc. I), bosques y zonas forestales (Art. 3º fracc. V y Art. 51 -fraccs. I y III), afectación de los bienes de la federación (implicado en el art. 79) o sobre la preservación del patrimonio federal (art. 67), porque tales materias son de competencia federal y se establecen en los artículos 27 y 73 Constitucionales, además de que se encuentran regulados por la Ley General del medio ambiente, la Legislación Forestal, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos de México. Se podría pensar que este juicio es incorrecto si leemos la fracción VI del artículo 73 de la Constitución donde se establece que el Congreso puede legislar sobre todo lo relativo al Distrito Federal, pero lo cierto es que pudiendo legislar al respecto, las leyes que emanen, como la de Desarrollo Urbano, tienen que someterse al principio de jerarquía de las leyes del artículo 133

Constitucional y no regular tales materias autónoma e independientemente - como si se tratara de asuntos de índole local, no olvidemos que si de ver-
dad se pretende agotar la problemática de cada materia se debe hacer un en-
focue nacional y no local.

Un segundo aspecto crítico a la Ley de Desarrollo, es el centra-
lismo de decisión en que se ubica el Jefe del Departamento del D.F., pues -
él es quien en última instancia lo decide todo o casi todo. Esto posiblemente
te sería bueno y honesto si el "regente" de la ciudad se preparara en la ma-
teria urbanística con muchos años de anticipación a su designación como tal,
o que sus asesores jurídicos fueran tomados en cuenta como especialistas -
que son, pero la elección de aquél es hecha directa y, de cierto modo, arbi-
trariamente por el Presidente de la República (art. 1º de la Ley Orgánica -
del D.D.F.), resulta que es un personaje que nunca ha tenido contacto con -
los estudios de desarrollo urbano y éste se ve marcado por decisiones tan -
incongruentes que han provocado la existencia de usos habitacionales mezcla-
dos con las grandes zonas industriales, de comercio y aún de servicios, lo
que propicia, a su vez, que el habitante de la capital no cohabite en com-
pleta armonía, pues incluso por esto mismo el desarrollo del Distrito Fede-
ral se efectúa con un mayor grado de "deshumanismo".

C) REGLAMENTOS DE CONSTRUCCION Y ZONIFICACION.

Ambas normatividades se expidieron con base en la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal -- al Presidente de la República, donde se establece claramente la potestad discrecional del Ejecutivo (respetando el principio de legalidad) ⁽¹¹⁾ para expedir normas jurídicas generales, impersonales y abstractas a las cuales se les denominan Reglamentos y cuyo objeto es facilitar la ejecución y debida observancia de las Leyes que emanan del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales en el -- respectivo ámbito de competencia (federal y local) ⁽¹²⁾ , siendo el Gobernador -- del Estado en el caso de las entidades federativas en quien se deposita tal facultad para expedir reglamentos.

A pesar de que el Reglamento asume características semejantes a las de la ley (generalidad, impersonalidad y abstracción) no se debe olvidar -- que debe respetar el principio de la supremacía de la ley que emana del Congreso de la Unión, por lo que el reglamento debe estar subordinado a la ley que reglamenta; así, el facilitar "la ejecución de la ley" no implica que se agote -- tal ejecución por medio del reglamento, ni que éste asuma la fuerza jurídica de la ley, que sería contradictorio a lo expuesto. Por ello si existiera el silencio de una ley administrativa no cubriría la función del reglamento, ni siquiera por el principio de Supletoriedad de la ley.

Dentro de este marco jurídico, los Ejecutivos Federal y locales han expedido los respectivos Reglamentos de Construcción y Zonificación de las Leyes de Desarrollo Urbano correspondientes, tanto en el D.F. como en las entidades federativas.

(11) Cfr. Semanario Judicial de la Federación. 5a. época. T. 7, pág. 912. Viene en Serra Rojas, A. -- "Derecho Administrativo" -- T.I. -- Porrúa. -- México. 1981. p. 196

(12) Las características del Reglamento han sido resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciendo que "los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley" Ibidem.

REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL D. F. ¹¹³

Este reglamento viene a facilitar la aplicación y debida observancia del artículo 2º de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F..

En 62 Capítulos que contienen 394 artículos y 7 transitorios, - repartidos en 7 Títulos, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal a más de ser extenso no ha sido depurado y parece haber sido hecho por arquitectos e ingenieros pero no por legisladores; a no ser por cinco o seis capítulos, casi toda la reglamentación adolece de verdaderas normas jurídicas y sólo contempla articulados que parecen definiciones propias de un diccionario de términos arquitectónicos, pero no de una ley.

El Título Primero se refiere a las "vías públicas y otros bienes de uso común", en él se define lo que debe entenderse como vía pública, las características y usos de la misma, las instalaciones subterráneas y aéreas que en ella se hagan, su nomenclatura, el alineamiento y uso del suelo; hay también un capítulo, dentro de este título, sobre las restricciones para las construcciones, y es precisamente en éste que encontramos algunos aspectos relativos a la zonificación y usos del suelo. El artículo 27 en su primer párrafo segunda y tercera parte menciona que "...en dicho documento (esta hablando del alineamiento oficial que expide el D.D.F. a solicitud del propietario) se asentará la zona, así como la Delegación a la que pertenezca el predio para efectos de zonificación y uso del suelo. A solicitud del interesado, en el mismo documento se podrá incluir la constancia de zonificación, que contendrá los usos, destinos y reservas autorizados por el Plan Director, así como las restricciones específicas en cada zona o las particulares de cada predio que hayan sido establecidas por el propio Plan..." lo que nos intriga, pues habla de "zonificación" como si verdaderamente se estuviera efectuando tal acción jurídica-administrativa, lo que no acontece debido a que no existen bien ubicadas y diferenciadas las zonas civiles de las zonas comerciales o de las zonas habitacionales, que esa sí sería una verdadera "zonificación".

(113) Este Reglamento aboga al de 24 de enero de 1966, publicado el 9 de febrero del mismo año (artículo segundo transitorio), y fue publicado en el D.O. el 14 de dic. de 1976 y en la Gaceta Oficial del DOF el 1º de marzo de 1977.

A su vez el artículo 29 establece que los notarios darán fé y extenderán las escrituras públicas correspondientes a cualquier forma jurídica de tenencia de los predios, solo cuando hayan comprobado todo lo relativo a la coincidencia de la utilización de los predios en los destinos, usos y reservas, y planes que se hayan inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y en el Registro del Plan Director de Desarrollo Urbano; por lo que ambos artículos concuerdan con la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y la Ley General de Asentamientos Humanos.

El artículo 31 nos habla de la zonificación y usos de los predios; se establece así que el DDF está facultado para determinar no solo las zonas en las que estará dividido el Distrito Federal por razones de planificación urbana, sino también el uso al que se destinarán los predios y el tipo, clase y altura de las construcciones que se realicen. Este artículo tiene relevancia para aquellas construcciones que, a guisa de ejemplo, se encuentran cerca de los aeropuertos, donde resulta peligroso hacer construcciones mayores de un piso. A estas construcciones se les debe imponer la modalidad establecida en este artículo para prevenir futuros accidentes que la mayoría de las veces resultan fatales. No se violó, al imponer este tipo de modalidad, la propiedad privada, pues incluso se establece a nivel constitucional en el artículo 27 párrafo tercero.

El artículo 33 menciona a la letra que " En los monumentos o en las zonas de monumentos a que se refiere la Ley Federal de Monumentos y Zonas - Arqueológicas, Artísticas e Históricas, o en aquellas que hayan sido determinadas de preservación del patrimonio cultural por el Plan Director, no podrán ejecutarse nuevas construcciones, obras o instalaciones de cualquier naturaleza -- sin recabar, en su caso, previa a la autorización del Departamento, la del Instituto Nacional de Antropología e Historia". Este artículo es complementario, pero no contrario a la Ley que en él se menciona y establece otra modalidad para preservar lo que a través del tiempo se ha configurado como nuestro patrimonio artístico-cultural, parte integrante de nuestra mexicanidad.

El Título Segundo habla de todo lo relativo a los Directores responsables de las obras, de las autorizaciones y de las licencias, así como de la ocupación de las obras.

En realidad la mayor parte de las disposiciones de este título carecen de relevancia para las construcciones de propiedad particular, no así para las grandes edificaciones. Carecen de relevancia porque en contraposición a estos Directores de obras, en las construcciones para edificar una casa-habitación nunca hay directores responsables, sino 'maestros albañiles' y más tratándose de zonas populares; en cuanto a las autorizaciones y licencias se ha comprobado fehacientemente que en un 90 % —que puede ser más— las construcciones se hacen fuera de la Ley, a "escondidas", sin la previa autorización para su realización, pero esto se debe, y nos consta, a los grandes problemas y trabas que se suscitan para pedir una autorización o licencia; por ejemplo, para solicitar licencia de construcción el artículo 50 establece que se debe presentar la solicitud a la Delegación a la que pertenezca el predio, pero esa solicitud se debe entregar con una serie de documentos enumerados en el art. 52 y de las 7 fracciones de las que se compone por lo menos 5 son difíciles de conseguir pues debe seguir otro procedimiento para su expedición. Sólo por dar un ejemplo: menciona la fracción I que la solicitud para licencia de obra debe estar acompañada de la constancia de número oficial lo que significa que ya se tiene ésta, en caso contrario, los documentos que se tienen que anexar a la solicitud de número oficial (y sólo para que se tenga por presentada ésta) son:

- carta poder en caso de que el solicitante no sea propietario.
- las boletas de pago de agua e impuesto predial.
- cuatro formas (caso de alineamiento y número oficial) en las que hay que hacer un croquis y decir las colindancias del predio en las cuatro direcciones y sólo con las esquinas de la calle a que pertenece el predio.
- las escrituras de propiedad inscritas en el Registro Público de la Propiedad si la colonia no está regularizada por el DOF.
- si no se tienen escrituras pero la colonia es propiedad del DOF entonces se requiere una constancia de la Procuraduría de las Colonias Populares, etc. etc.

El hecho es que el trámite a más de ser tardado presenta demasiadas molestias para el propietario. De hecho casi siempre el propietario decide no continuar con el trámite y las más de las veces ni siquiera lo realiza. Por ello es que — existen muchísimas edificaciones habitacionales nuevas que no han sido debidamente autorizadas con licencia de construcción.

El artículo 64 establece que en caso de ejecutar obras sin licencia, el DOF está facultado para demoler parcial o totalmente la obra o la parte de ella que se haya realizado sin licencia. Esto no es más que palabrería si se

vemos que el sistema funciona así: la inspección de obras permitida por el reglamento (artículos 2º fracs. V y VI, 372 y 373) se efectúa a denuncia de algún vecino 'envidioso' o del distribuidor de los materiales de construcción - que están "de acuerdo" con los supuestos inspectores; llegan éstos a la construcción, no se identifican, pero amenazan al propietario con clausurar la obra por lo que propician la clásica "mordida" y el "inspector" se va y no le notifica al Departamento, pues están al margen de la ley. Estos artículos deberían haceras para regiones que desde sus inicios se rigieran conforme a derecho, no en ciudades que como la nuestra presenta grandes necesidades habitacionales.

El Título tercero es bastante extenso, pero como casi toda la ley sin mucha utilidad. Se habla del proyecto arquitectónico para los edificios y de una descripción general de lo que debe ser -pero no es- la estructura de sa las de espectáculos, edificios comerciales, edificios habitacionales, etc. pero por lo antes señalado nunca se realizan como lo marca la ley; luego en un alarde de grandes matemáticos, encontramos fórmulas como la del artículo 78 frac ción VI para las dimensiones de los escalones:

"Las medidas de los escalones deberán cumplir con la siguiente expresión:

$$61 \text{ cm.} \leq (2p+h) \leq 65 \text{ cm....}"$$

o las del artículo 103 referentes a los cubos de las escaleras:

$$" A = \frac{hs}{200} \text{}"$$

o con la terminología técnica como "trazo de isópticas..." etc. etc., lo que en realidad parece más un formulario físico-matemático que una ley presumiblemente elaborada por legisladores.

En cuanto a nuestra materia de estudio, en cinco artículos (133 a 137) el Capítulo XVIII "Edificios para habitación" se encarga de regular a la vivienda, aunque a ducir verdad esos artículos son meras definiciones de lo que debe entenderse por piezas habitables y no habitables, sus dimensiones mínimas, los servicios sanitarios, en un artículo confuso habla de las escaleras y del otorgamiento de la licencia de construcción para las viviendas mínimas, es decir, aquellas que cuentan tan solo con una pieza habitable, cocina y baño.

Finalmente en los siguientes cuatro títulos se habla de los requisitos de seguridad y servicio para las estructuras; de la ejecución de obras; del uso y conservación del predio y de las edificaciones, así como de disposiciones diversas en donde se continúa con las definiciones y recomendaciones que caracterizan al reglamento, aunque los tres últimos capítulos (LX, LXI y LXII) son los que tienen relevancia jurídica en virtud de que hablan de los medios y sanciones para hacer cumplir el reglamento, de las sanciones pecuniarias y de los medios de impugnación en ese orden:

El Capítulo LX "Medios y sanciones para hacer cumplir el Reglamento" en sus artículos 372 y 373 habla de la Inspección y el procedimiento que se sigue para llevarle a cabo. Estos artículos mencionan claramente que la orden de inspección de construcciones y edificaciones terminadas o en progreso, debe constar por escrito, estar fundada y motivada, a su vez el inspector debe identificarse plenamente con el propietario o encargado de la construcción para lo cual tiene que estar provisto de "credencial que lo identifique en su carácter oficial y de órdenes escritas de la autoridad correspondiente, en las que se precisará el objeto de la visita, la causa o motivo de ella y las disposiciones legales o reglamentarias en que se funden". Por otro lado se debe dar acceso al inspector en la construcción y una vez practicada la diligencia, se levantará un acta en donde se manifieste el cumplimiento o la violación de las normas del reglamento, y los hechos actos u omisiones que la motivaron. Grosso modo este es el procedimiento que se sigue para la inspección y por lo que observamos éste es recurrible o impugnabile por el propietario vía recurso de reconsideración (sólo en caso de suspensión de la obra) o vía amparo en caso de no constar por escrito, o no contener los requisitos de fundamentación o motivación que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales; por eso es importante ir comprobando o verificando cada uno de los puntos de que debe constar la inspección.

El artículo 374 menciona los términos para subsanar la infracción en que haya incurrido cualquiera de los responsables, y que van desde 24 horas hasta 30 días para que se corrijan, según la gravedad del caso.

Los artículos 376 a 378 mencionan por un lado que, en caso de incumplimiento de las órdenes giradas en base al reglamento de construcciones por el D.D.F., éste -previo dictamen- puede ejecutar las obras, reparaciones o demoliciones ha que haya lugar bajo cinco supuestos y a costa del propietario; y por otro lado, hablan de la suspensión o clausura de obras que se están ejecutando o terminadas.

El Capítulo LXI sobre sanciones pecuniarias no presenta ningún problema en virtud de que esas sanciones se aplican en base -como lo indica el reglamento- a las condiciones personales del infractor, a la gravedad de la infracción, y a las modalidades y demás circunstancias en que se realizó ésta; las sanciones pecuniarias oscilan entre los \$ 1,000⁰⁰ y los \$ 50,000⁰⁰ pesos para las faltas más graves y son aplicables a los propietarios, directores responsables o al que en última instancia resulte responsable, es decir, que de esta sanción no se salva el propietario.

Existe en este capítulo la figura jurídica de la Revocación de licencias, autorizaciones o constancias, en caso de dolo, error o por la entrega de documentación falsa; tal revocación la debe hacer la autoridad que emitió la resolución o por su superior jerárquico.

Por otro lado, en cinco artículos, el reglamento en su parte final nos dá los medios de impugnación de que se puede valer el particular contra la negativa del otorgamiento del número oficial, de la constancia de alineamiento, de la licencia de construcción de cualquier tipo, de la cancelación de licencia, de la suspensión de obra o contra las órdenes de demolición, reparación o desocupación, mediante el Recurso de Reconsideración del art. 390. Este único recurso se interpone ante la autoridad que haya dictado la resolución o emitido el acto (art. 391), siendo el plazo de presentación de 15 días hábiles que se cuentan a partir del momento en que se notifique el acto o resolución, salvo el caso de orden de desocupación de construcción peligrosa - (art. 370), en donde son tres días hábiles a partir de la fecha en que se notifique la orden de desocupación; para este recurso no se requiere de ningún formato en especial (art. 392), pero en el escrito que se presente se deben precisar:

1. El acto que se reclama;
2. Los motivos de inconformidad;
3. El domicilio para oír y recibir notificaciones;
4. La designación de representante legal -en su caso-;
5. Las pruebas documentales de que se disponga; y el
6. Ofrecimiento de las demás pruebas que se estimen convenientes, salvo la confesional y las contrarias a la moral y al derecho.

La sustanciación del recurso es sencilla: una vez admitido el recurso, se señala día y hora de audiencia para que el recurrente defienda lo que a su derecho convenga, y se desahogan las pruebas que ofreció, levantándose un acta que se suscribe por los que intervengan. La resolución a esta instancia se debe pronunciar dentro de un plazo no mayor a los 30 días siguientes a la celebración de la audiencia y se notifica personalmente. Esto, por supuesto, tiene la excepción del caso del artículo 370 que trate de la desocupación de construcción peligrosa, pues la autoridad debe resolver no en 30 días, sino en sólo 3 días que se cuentan a partir del momento en que se admite el recurso.

Este es en términos generales el reglamento de construcciones del D.F., reglamento cuya aplicación ha encontrado cause en contra de los organismos de vivienda públicos y particulares, no así en contra de los particulares que ven por medio de la "mordida" el medio para saltar la barrera burocrática, que significa solicitar los permisos y licencias de construcción, de ahí que en muchos de los casos se prefiera construir sin ningún previso que ir cubriendo los requisitos que establece el reglamento para la tramitación de aquéllos.

REGLAMENTO DE ZONIFICACION PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Terminológicamente "zonificar" es delimitar un determinado espacio geográfico en función de características u objetivos específicos; en el caso particular del Distrito Federal la zonificación del mismo se efectuó -- con el objeto preciso de controlar y dirigir el buen manejo, utilización y desenvolvimiento del suelo, las construcciones y la comunidad en él existentes. Así, la zonificación, como instrumento de planeación, intenta ordenar -- el uso del suelo y la arquitectura urbana para lograr el desarrollo urbano -- en armonía, por medio de reglas especiales para las distintas zonas de la -- ciudad.

Por todo lo anterior, en lo que va del siglo se han publicado -- varias leyes y reglamentos administrativos que tratan de alguna manera de zonificar al D.F. para la resolución de sus problemas urbanos específicos como es el caso de la cuestión urbano-habitacional.

Entre las más importantes publicaciones jurídicas tenemos:

1. La de 27 de marzo de 1903, fecha en que se publica la Ley de Organización Política y Municipal del D.F. con entrada en vigor el 1º de julio del mismo año. Esta ley trata de delimitar jurídicamente cada una de las demarcaciones políticas de la ciudad capital, dividiendo al D.F. en trece municipios.
2. La Ley de Planificación y Zonificación del D.F. y Territorios de la Baja California de 1º de enero de 1933. Su primer Reglamento es publicado el 22 de febrero del mismo año, pero más tarde (el 31 de agosto del mismo -- año) se publica un nuevo Reglamento a dicha ley.
3. El Reglamento de Zonificación para el Territorio del D.F. publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de noviembre de 1976 viene ya a regular y facilitar --como veremos enseguida-- la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., y es el antecedente inmediato del Reglamento -- de Zonificación del D.F. vigente, que fué publicado en el D.O. de 20 de -- abril de 1982.

Así las cosas, cabe mencionar que el Reglamento de Zonificación al igual que el de Construcciones es un acto administrativo unilateral, que por la voluntad discrecional que la Constitución otorga al Presidente de la

República o a los Gobernadores de los Estados, permite que éstos los emitan en el ámbito de su competencia, creando normas jurídicas generales para facilitar la ejecución y debida observancia de las Leyes de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de las entidades federativas respectivamente.

Entonces, el Reglamento de Zonificación como reglamento administrativo, es un instrumento jurídico que tiende a facilitar la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., en lo que a la materia particular señalada se refiere. Para eso el artículo 1º del Reglamento le otorga los medios ejecutivos al Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) para que se configuren y desarrollen sus atribuciones en materia de zonificación y asignación de usos, reservas y destinos del suelo y las construcciones a él adheridas, actividades que realiza con la finalidad de resolver el crecimiento "natural" tan anárquico que ha tenido y tiene nuestra ciudad capital.

Por su parte el artículo 3º del Reglamento otorga al DDF competencia para:

1. Determinar lo que propiamente es la zonificación primaria del DF, dividiendo su territorio en áreas de desarrollo urbano y áreas de conservación ecológica.
2. Clasificar al mismo en zonas, con el propósito específico de asignar en cada una de ellas los usos, reservas y destinos del territorio, para lo se le da competencia para expedir las Declaratorias de los mismos.
3. Vigilar que se cumplan tales Declaratorias, el Reglamento y el Plan Director de Desarrollo Urbano del DF, imponiendo sanciones a los infractores de los mismos.
4. Determinar, por un lado, las áreas en que se permita la construcción de lo que constituye propiamente el equipo urbano necesario para el buen desarrollo urbano de la población, y por el otro, aquellas zonas que se vayan a dedicar a destinos o fines públicos dentro del D.F..
5. Establecer los requisitos que se deben cumplir para la fusión, relotificación, subdivisión y fraccionamiento de terrenos.
6. Señalar la normatividad técnica de planificación urbana que regirá a los predios y las construcciones que en éstos se ubiquen.
7. Fijar todo lo correspondiente a las vías públicas, así como determinar lo que se constituye como la red vial principal del D.F..
8. Ejercer las demás atribuciones que le confieren:

a) La Ley Orgánica del DDF, publicada en el Diario Oficial de 29 de di-

ciembre de 1978, que expresamente en su artículo 20 fracciones VI a XI le establece atribuciones al Departamento que en resumen son para que éste contribuya en la organización del desarrollo urbano de la ciudad;

- b) La Ley de Desarrollo Urbano del DF que ya analizamos en su parte -- correspondiente de este trabajo; y
- c) Las de este Reglamento.

Aunque para el Reglamento existen las Zonificaciones Primaria y Secundaria como base para la clasificación del territorio del Distrito Federal, cabe señalar que la Ley Orgánica del DDF establece en el artículo 14 de la misma, una división genérica en 16 Delegaciones Políticas cuyos límites es pecíficos se encuentran en el artículo 15 de dicha Ley.

Ahora bien, la Zonificación Primaria, antes aludida, se determina en el Plan Director, siendo su contenido obligatorio para las autoridades y demás personas físicas o morales que utilicen las áreas y predios que en la misma se clasifican, pero se consigna --tal zonificación-- en el Plan General y tendrá por objeto clasificar las áreas y zonas dentro del DF para que en ellas se establezcan las limitaciones generales de destinos (fines públicos) o usos (fines particulares), que de alguna manera aseguren el cumplimiento de los objetivos y estrategias del Plan General de Desarrollo Urbano del DF.

En cuanto a la Zonificación Secundaria podemos indicar que la misma se determina en los Planes Parciales, en las Declaratorias de usos y --destinos, pues el fin particular de esta zonificación es determinar qué áreas serán utilizadas para los usos particulares y cuales para los destinos públicos.

Anteriormente al analizar la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal quedaron definidos, aunque no con los nombres genéricos, los conceptos de clasificación del territorio ciudadano y esta misma clasificación la encontramos en los artículos 4º y 9º del Reglamento, de la siguiente manera:

- | | | | | |
|--------------------------|---|---|---|---|
| Zonificación
Primaria | { | <ol style="list-style-type: none"> 1. Area de Desarrollo Urbano; 2. Area de Conservación Ecológica. | { | <ol style="list-style-type: none"> (a) Zonas Urbanizadas; (b) Zonas de Reservas Territoriales; y (c) Zonas de Amortiguamiento. |
|--------------------------|---|---|---|---|

Zonificación
Secundaria

Cuyo objeto es establecer las distintas zonas del DF para asignar en ellas los usos y destinos del suelo y fijarles normas de planificación urbana, de conformidad con el Plan Parcial que les correspondan.

Resulta, pues, necesario hacer algunas consideraciones particulares a esta clasificación. En primer término, las zonas de reservas y las áreas de conservación ecológica deben mantenerse inalterables en tanto no se expidan las declaratorias de usos o destinos y normas de planificación urbana que determinan qué fin podrá asignársele al suelo; en cuanto a las áreas de conservación ecológica, el término de inalterabilidad se fija en el Plan General y nunca será inferior a los 25 años. Por eso es indispensable acatar las normas de la legislación urbana y, en su caso, exhibir la constancia o licencia de uso especial correspondiente para poder modificar, edificar, usar u ocupar cualquier construcción.

Por otro lado, todo lo relativo a la zonificación del territorio de la ciudad (áreas de conservación y de desarrollo urbano, usos, reservas, - destinos, los límites de los mismos y las normas de planificación urbana de - predios y construcciones) que se determine en planes y declaratorias, sólo se podrá modificar en coordinación con los cambios y modificaciones que se le hagan al Plan Director.

El Reglamento establece la obligación notarial de verificar si - las cláusulas de las escrituras públicas que extiendan y de las cuales dan fe pública, coincidan con los planes y declaratorias correspondientes, para lo - cual se comprueba esto por medio de la constancia o certificado que expide el Registro del Plan Director y el Registro Público de la Propiedad, debido a - que en estos no se puede inscribir ningún acto, contrato o afectación de inmue - ble si no se ajusta precisamente a las normas del Plan Director y a las Decla - ratorias respectivas.

El Capítulo II establece la regulación de las Declaratorias de - usos, reservas y destinos. Como sabemos tales declaratorias son expedidas por el Jefe del DOF, debiendo expresar las razones de beneficio social que las mo -

tivaron; estas declaratorias contendrán los datos técnicos que las apoyen en lo referente a:

1. Objetivos, estrategias y acción urbana del Plan Parcial del cual deriven.
2. El Plano donde se marca el ámbito espacial de validez.
3. Las tablas de zonificación, en donde se establecen las asignaciones de usos y destinos a que se podrán dedicar áreas y predios ubicados en ta los demarcaciones; y
4. Las normas técnicas de planificación urbana (aquí remitimos a los artículos 20 y 21 del reglamento).

En las declaratorias de usos, destinos y reservas se determinan respectivamente las áreas y predios que se utilizarán para fines particulares, públicos o para el crecimiento de la zona urbanizada del Distrito Federal, de acuerdo a lo que prevén los Planes Parciales correspondientes, los cuales que dan en depósito en el DDF quien los guardará y custodiará para que se evite - su alteración, deterioro o destrucción, pues una vez vigentes las declarato- rias, al Departamento las editará y distribuirá en las 16 delegaciones y de- más dependencias oficiales para su difusión.

En las disposiciones transitorias se debe señalar el inicio de - su vigencia que son 60 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; la orden de publicación en la Gaceta Oficial del DDF y en dos diarios de mayor circulación en la capital; finalmente la orden de inscripción dentro del plazo de diez días siguientes, en el Registro Público de la Propie- dad y en el Registro del Plan Director.

El Capítulo III se refiere a los Planos de Zonificación Primaria y Secundaria, y a los que forman parte de las Declaratorias que son aprobados y firmados por el Jefe del DDF. En este capítulo también se establecen las re glas que deben seguirse para su interpretación.

El Capítulo IV, que abarca los artículos 29 al 41, hace una cla sificación bastante extensa de los usos y destinos que podrán asignarse en - Planes y Declaratorias, estos son:

1. Habitacionales;
2. De Servicios;
3. Industriales;
4. Espacios abiertos;
5. Infraestructura; y
6. Agropecuarios, Forestales y Acuiferos.

Las características que corresponden a las diferentes clases en que se subdivide la clasificación anterior, se establece minuciosamente de los artículos 30 al 35. Resalta la influencia de éstos en la localización de la vivienda urbana y de los servicios, equipamiento e infraestructura que caracterizan los diversos estratos y zonas habitacionales de la ciudad.

Dos aspectos, que son de comentarse, sobresalen de los artículos 36 al 41. Primeramente, cuando se determine en la Zonificación Primaria un área como de conservación ecológica y el uso que se le asignó es el de habitaciones unifamiliares, los propietarios de los predios comprendidos en ella pueden construir -previa licencia de construcción- una casa-habitación dentro de un área igual o menor al 5 % de la superficie total de la misma y que no sobrepase los 500 m² de construcción.

Por otra parte el artículo 37 enlista 15 de los usos y destinos que requieren forzosamente de licencia de uso especial que a grandes rasgos - podemos resumir como construcciones de gran tamaño para fines particulares o públicos, que como mínimo tengan 1000 m² de construcción o caigan dentro de los supuestos de medida que marca el Reglamento, mismo que establece como obligatoria la obtención de la Constancia de zonificación (cuando en planes y declaratorias un uso o destino se encuentre asignado o permitido) y de la Licencia de Uso Especial (cuando el uso o destino previsto en planes y declaratorias, se encuentre condicionado o mencionado en el artículo 73 del Reglamento) para presentarlas, cuando el propietario o poseedor de un predio desee dedicarlo a un uso o destino determinado, como requisito para iniciar el trámite de licencia de construcción.

La constancia de zonificación la expide la Oficina del Registro del Plan Director o la Delegación Política correspondiente, cuando se solicita el alineamiento y número oficial, y en ella se debe mencionar:

1. La ubicación de la construcción, instalación o predio;
2. La clase de uso o destino a que se vaya a dedicar;
3. Que lo anterior se encuentre autorizado por las leyes y el reglamento de zonificación, y asignados los usos o destinos en la zona donde se ubique el predio, sujetándose a las normas técnicas de urbanización; y
4. En el caso respectivo, deberá contener el procedimiento de uso especial necesario para su aprobación, cuyos requisitos establece la Dirección General de Planificación del DDF.

La vigencia de la constancia de zonificación y la licencia de uso espacial es de un año, tiempo en cual se deben efectuar todos los trámites que al propietario o poseedor le interesen con respecto al predio o construcción, pues de lo contrario ambas pueden expirar y sería necesario, entonces, buscar la expedición de una nueva constancia o licencia.

El Capítulo VI establece la Inspección, las Sanciones y los Recursos.

En cuanto a la Inspección, el reglamento tomó los mismos elementos de los que se vale la inspección prevista en el reglamento de construcciones para el DF que analizamos anteriormente; por lo mismo, vemos que la inspección debe estar sujeta a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional en lo que actos de molestia se refiere, es decir, debe mediar una orden escrita hecha por autoridad competente en la que se precise el objeto de la visita, la causa o motivo de ella y las disposiciones legales y reglamentarias que le sirvan de fundamento. La inspección comienza cuando el inspector, previamente identificado con documentos de carácter oficial, solicita el acceso al inmueble, teniendo el responsable de la obra la obligación de permitirle y además de proporcionarle los documentos que requiera. Al término de la diligencia se levanta un acta y se hace constar en la misma el cumplimiento o la violación de las disposiciones del reglamento de zonificación, mencionando claramente los hechos, actos u omisiones que configuren la violación. Así, tal acta debe suscribirse por los que intervinieron en la práctica de la diligencia de inspección, aunque por ausencia o negativa de los responsables de la obra, se firma por dos testigos designados por el inspector que efectuó la diligencia. El Departamento, entonces, debe notificar a los infractores las irregularidades o violaciones en que incurrió, para que en un término variante entre 5 y 90 días -según la gravedad o urgencia del caso- las corrija, pues en caso contrario el Departamento, previo dictamen, está facultado para efectuar, a costa del propietario o poseedor, las medidas necesarias para subsanar tales violaciones al reglamento, incluso vía fuerza pública. Si el propietario se niega a pagar lo que le corresponde al Departamento, éste turna el asunto a la Dirección General de Tesorería para que por medio del procedimiento económico-coactivo, afectúe el cobro correspondiente.

Así las cosas, nos parece todo lo anterior una fuente de defensa que puede encontrar el particular para cuando la inspección no se lleve a cabo conforme manda el reglamento o la constitución, en cuyo caso el particular puede hacer valer el recurso de Inconformidad y una vez agotado o antes se pueden hacer valer los derechos ante el Contencioso Administrativo y más tarde vía amparo.

Ahora bien, el reglamento señala las sanciones que se impondrán al propietario o poseedor de los predios o construcciones que infrinjan las disposiciones de carácter urbano relacionadas con los mismos y que se prevén en la Ley de Desarrollo Urbano, Reglamento de Construcciones y de Zonificación del Distrito Federal. No es nuestra intención escudriñar cada una de las sanciones previstas (cerca de 30 supuestos) en el reglamento, por lo tanto nos permitimos hacer una mención genérica de las mismas en el siguiente cuadro:

SANCIONES	Clausura	{	Parcial o	{	de predios y construcciones ya erigidas.	
			totalmente		de predios y construcciones en proceso de construcción.	
	Demolición	{	parcial o total de las obras terminadas o en proceso de construcción.			
			de construcción.			
SANCIONES	Sanciones Pecuniarias	{	Multas	{	-de \$1,000 a \$10,000 pesos	
					-de 3 a 10 meses el salario mínimo general.	
					-de 1 a 10 veces el salario mínimo general mensual.	
					-de 0.5 % al 10 % del valor total del inmueble.	
	Dejar sin efecto las autorizaciones de zonificación.					

Sólo nos resta añadir que independientemente de las sanciones pecuniarias que se aplican, el infractor no se libera de la obligación de corregir las irregularidades que motivaron la sanción y de aplicársele las medidas preventivas y correctoras pertinentes.

Finalmente el legislador ordinario previó en el reglamento que los casos no regulados en el mismo, en los planes o en las declaratorias serán resueltos por el Jefe del DDF previo dictamen de la Dirección General de Planificación; a su vez, también se estableció el Recurso de Inconformidad como medio de defensa del particular contra las resoluciones dictadas o las sanciones

impuestas por el llamado popularmente 'Regente de la ciudad', en concordancia con el artículo 95 de la Ley de Desarrollo Urbano del DF, y aunque el reglamento no lo establece, pensamos que el particular puede hacer valer directamente sus derechos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF.

Una última reflexión nuestra sobre el reglamento de zonificación es que en todo el contenido del mismo no localizamos mandato alguno en que tajantemente se establecieran las zonificaciones por áreas específicas, por ejemplo zonas civiles donde se concentren los Organos de Justicia y los Poderes de la Unión; zonas comerciales donde se adquirieran los satisfactorios necesarios o las áreas industriales y habitacionales separadas unas de otras, no hay nada de eso, pero si existen artículos tendientes a establecer los requisitos para la expedición de licencias de uso especial con objeto de construir esas grandes industrias-chimeneas junto a las tan conglomeradas Unidades Habitacionales, que es común ver es esta gran, pero pobre, capital.

C) LEY DEL SEGURO SOCIAL
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM).

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El primer proyecto de Ley del Seguro Social, en nuestro país, fué enviado al Congreso de la Unión por el entonces Presidente de la República, - general Manuel Avila Camacho, siendo promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

Esta ley declaraba expresamente en su artículo primero que el Seguro Social constituye un servicio público nacional de carácter obligatorio, creando el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el régimen del seguro obligatorio, imponiendo a los patrones la obligación de inscribir en dicho instituto a sus trabajadores. La ley cumplió su destino histórico originando la prestación de servicios sociales a los trabajadores, motivó el auge de la previsión social en nuestro país y fué el punto de partida para llegar a la seguridad social.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza del servicio, tenemos que aclarar que éste no tiene el carácter público, sino exclusivamente social, y que dicha ley reglamentó con bastante amplitud todo lo referente a los "seguros", tales como los de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, pero no se preocupó -el legislador de la ley- por la vivienda de sus miles de asegurados.

En base a la fracción XXIX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que a la letra dice:

"Art. 123...

... XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria -- del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;..."

Y con el afán de superar los servicios y engrandecer la institución de la seguridad social se expidió una iniciativa de "Nueva Ley del Seguro Social" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, con entrada en vigor el 1° de abril del mismo año (art. segundo transitorio).

Esta ley se compone de 284 artículos y 18 transitorios, incluidos en los siguientes títulos:

- I. Disposiciones generales.
 - II. Del régimen obligatorio del seguro social.
 - III. Del régimen voluntario del seguro social.
 - IV. DE LOS SERVICIOS SOCIALES.
 - V. Del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - VI. De los procedimientos y de la prescripción.
 - VII. De las responsabilidades y sanciones.
- Artículos transitorios.

Entrando al análisis de la ley, el artículo 11 señala que el régimen obligatorio comprende solo los seguros de riesgo de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; así como — las guarderías para los hijos de los asegurados. No incluye, por supuesto, a la vivienda.

Los siguientes dos artículos (12 y 13) nos dan referencia de — quienes pueden ser sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del seguro, y que en términos generales se reducen a todas las personas físicas que estén — vinculados con otra (física o moral) por una relación de trabajo, aún el patrón como persona física y los sujetos del régimen agrario de nuestro país. Así, la Ley es aplicable a estos sujetos, por tanto las disposiciones relativas a los — seguros y a los servicios sociales van dirigidas a ellos; aclaremos esto por lo siguiente:

El artículo 8° de la Ley del Seguro Social aclara que en base a la solidaridad social el IMSS podrá otorgar, además de las prestaciones a las que hicimos mención, los denominados SERVICIOS SOCIALES que es el rubro donde se ubica a la — vivienda de los asegurados, y nos remite este artículo al Título IV de la Ley — intitulado, precisamente, "De los seguros sociales".

El artículo 232 establece que los servicios sociales comprenden prestaciones — sociales y servicios de solidaridad social. Mientras que el artículo 234, por

su parte, menciona (en tan sólo dos de las diez fracciones que lo componen) a la habitación de los derechohabientes. Un par de fracciones escuetas, adheridas al término "prestaciones sociales" en los términos siguientes:

Art. 234.-"Las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

- ... III. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda; ...
- ... VIII. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de Unidades Habitacionales adecuadas;..."

Por tanto hay una regulación bastante deficiente en torno al problema habitacional en la Ley, pues además exista una carencia completa de disposiciones que vinculadas a la vivienda se refieran al desarrollo urbano del país; o sea, que en términos generales se hace a un lado la solución de la problemática urbano-habitacional, aspecto que se ratifica si leemos el artículo 245 que señala que las relaciones entre el IMSS y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal del Trabajo lo que propicia que los trabajadores del Instituto requieran la ayuda del INFONAVIT para dar solución a su carencia habitacional.

De todo esto sentimos que la regulación de la vivienda en esta Ley es inadecuada e incongruente con nuestra realidad actual y con las necesidades de los afiliados al IMSS.

Desde nuestro punto de vista pensamos que, no obstante que el IMSS no es un organismo de vivienda, lo mejor sería que todas las instituciones públicas, sean o no organismos encargados de la vivienda, tengan dentro de sus funciones la realización de programas y estudios expeditos sobre urbanización o desarrollo urbano y vivienda, además de que se lleven a cabo los programas de Coordinación Administrativa entre ellos.

Por lo anterior nuestra crítica va directamente a los legisladores quienes deberían regular bien y de manera general los problemas fundamentales del pueblo mexicano, pues algo que no se ha considerado es que existen miles (por no decir millones) de mexicanos que no entran en ninguno de los programas oficiales de financiamiento para la vivienda y de esto se desprende la proliferación de las concesiones a las inmobiliarias particulares quienes "prometen" verdaderos paraísos como vivienda y la verdad es que son casas de cartón modernizado, pero las más de las veces los "sin techo" se convierten en 'paracaidistas' que construyen pequeños jacales donde pueden o donde los dejan.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Ya en el capítulo anterior tratamos el derecho obrero a la vivienda y analizamos la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Ahora nos corresponde hacer énfasis en la Ley Federal del Trabajo y el — derecho habitacional que se establece en el Título Cuarto Capítulo III de la misma.

Antes de iniciar el análisis del capítulo mencionado, cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo anterior (1931) no reglamentó la fracción XII, sino que sólo se concretó a repetir su texto, lo que dió lugar a que el derecho obrero no cobrara positividad.

El primero de mayo de 1970 da comienzo la vida de la nueva Ley Federal del Trabajo en la que nunca se dió la importancia que merece la vivienda obrera y a contrario sensu, si revisáramos dicha ley nos daríamos cuenta de — que el legislador ordinario en lugar de hacer extensivo el beneficio a todos los trabajadores, introdujo un par de elementos que precisaban el ámbito personal de validez del derecho mencionado y creemos que ambos reducían considerablemente el número de trabajadores que se encontraban en tales hipótesis.

Los elementos mencionados consistían en que para que se computara el número de trabajadores que mencionaba la Constitución (que era de cien), — solamente serían considerados como tales los que tuvieran la "base" o trabajo permanente y además una antigüedad mínima de un año en la empresa. La ley agregaba en el artículo 136 un elemento negativo para la clase trabajadora y que paradójicamente no establecía la Constitución: las empresas localizadas a menos de 3 kilómetros del centro de población o que entre aquéllas y éste existiera un servicio de transporte regular y permanente no tendrían la obligación de proporcionar viviendas a sus trabajadores. De todo esto podemos decir que el único afectado fué el trabajador asalariado que nunca vió satisfecha su necesidad habitacional, así lo dicen las cifras de construcción de viviendas — obreras en los dos primeros años a la expedición de la Ley; por otro lado, su ponemos que había empresas riquísimas que utilizando grandes capitales y ma- quinaria más moderna ocupaba menos de cien trabajadores, además sabe- mos y nos consta por experiencia propia que en nuestro país debido a —

su debilidad e inestabilidad económica, un número importante de trabajadores no tiene ni tuvo un empleo permanente y ya que la demanda ocupacional sobrepasa la oferta de trabajo, muchos obreros constantemente pierden su empleo; por ello son pocos los que duraban un año y de ser así casi siempre eran eventuales. En cuanto al segundo aspecto, cabe mencionar que era más fácil que el empresario se convirtiera en concesionario del transporte, para caer en el segundo supuesto, que ofrecer un hogar digno al obrero.

Por otro lado, el artículo 150 fracción II de la Ley de 1970 absurdamente establecía que los trabajadores deberían desocupar las viviendas dentro de los cuarenta días siguientes a que terminara su relación laboral, lo que propiciaba que además de la inestabilidad en el empleo, al perder su trabajo el obrero perdía también su hogar.

Por esto la nueva Ley Federal del Trabajo —que contiene ya las reformas al capítulo habitacional— presenta un aspecto diferente, aunque es necesario señalar ciertas peculiaridades que caracterizan el enfoque actual —que se le ha querido dar a la regulación del derecho de los obreros a una vivienda cómoda e higiénica o digna y decorosa, a palabras de la Constitución.

La Ley contiene 18 artículos para la regulación de los aspectos habitacionales del obrero o trabajador, donde genéricamente se establece lo siguiente:

Los artículos 136 a 139 inclusive, son una repetición casi literal de la multi-citada fracción XII, salvo que se especifica la aportación patronal del 5 % y se aclara que el objeto del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda no se reduce al otorgamiento de créditos para la adquisición en propiedad de las viviendas, sino que además los recursos del mismo se destinarán a la construcción de habitaciones en terrenos propiedad del acreditado, la reparación y mejoras de las mismas y aún para el pago de pasivos contraídos por tales conceptos.

Por otro lado, el legislador ordinario estableció en varios artículos normas que iban a repetirse en la Ley del INFONAVIT, pensamos que hubiera sido más conveniente mencionar aspectos generales en la Ley del Trabajo para que en la del INFONAVIT se especificara más adecuadamente, así se hubiera dado

pauta a legislar sobre cuestiones habitacionales más importantes como es todo lo relativo a la zonificación de las viviendas obreras como se hace verbi gratia en la Unión Soviética.

Los artículos 140, 141, 145 y 149 por ejemplo, tienen el mismo contenido y se especifican en los artículos 3º III, 36-41-59-40, 51, y 45 a 47 de la Ley del INFONAVIT respectivamente. Tales artículos hablan de un objeto -- del Instituto como lo es la coordinación y financiamiento de los programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; de las reglas para la constitución de los depósitos en favor éstos; del seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte que libere al acreditado a sus beneficiarios de las obligaciones inherentes al crédito; y de las funciones del Instituto para determinar si el capital con que cuenta se asignará a tal o cual objeto, su distribución equitativa en las distintas regiones del país y el caso del sorteo para la obtención del crédito

Por lo demás, los aspectos sobresalientes son los siguientes:

El artículo 142 generaliza la obligación empresarial de dar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores aún para los establecimientos con los que cuenta la empresa. Mientras que la Ley establece una garantía al trabajador al mencionar los elementos de que se compone el salario para efecto de ser la base que se toma para la aportación empresarial del 5 % (Artículo 143), con tope máximo de diez veces el salario mínimo de la zona de que se trate (artículo 144). También se habla en la Ley del trabajo muy escuetamente de los trabajadores domésticos y a domicilio y de los deportistas; de los primeros se hace una exclusión del beneficio habitacional, mientras que de los segundos sólo se establece que el Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del INFONAVIT, determinará las modalidades y fechas en que se incorporan al régimen de la vivienda obrera (artículos 146 y 147).

El artículo 151 vuelve a hacer remembranza de la antigua Fracción XII del artículo 123 de la Constitución, cuando establece que en caso de que se arrienden habitaciones a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca, pero lo curioso de esta ar-

El artículo es que el legislador ^{se mantuvo} en franca parcialidad para con el patrono al obligarle solo en una fracción a mantener las habitaciones en condiciones de habitabilidad, mientras que el trabajador en dos fracciones y seis incisos le obligó y prohibió entre lo más importante a pagar la renta y a desocupar la vivienda a la terminación de las relaciones laborales en un plazo de 45 días, aunque en el artículo anterior se obliga a seguir aportando el 5% al patrón - aún cuando éste arriende vivienda a sus trabajadores o cuando el trabajador ya esté acreditado, para lo cual ambos (trabajador y patrón) pueden ejercitar las acciones contra el que incumpla con sus obligaciones ante la Junta de Conciliación y Arbitraje (arts. 152 y 153).

Esperamos sinceramente que el legislador retome el asunto de la vivienda obrera para que adecue el capítulo habitacional a la transformación y necesidades actuales, pues no sólo se tiene que ver la problemática habitacional por su carencia sino - y creemos que es importantísimo- la utilización de la misma en las zonas que conformen el país y más específicamente al Distrito Federal.

LEY DEL I.S.S.S.T.E.

En su nacimiento las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y en especial por las leyes civiles, tal vez debido a que aún no se había planteado en toda su magnitud el problema del "estado-patrón" y de la naturaleza jurídica de la relación burocrática, como lo indicaba el profesor Gabino Fraga en una de las ediciones de su obra de derecho administrativo¹¹⁴.

Con la reforma constitucional de 21 de octubre de 1960, publicada en el D.O. de 5 de diciembre del mismo año, el artículo 123 quedó integrado en dos apartados, el A) para los trabajadores en general y el apartado B) para los servidores del Estado, introduciéndose en éste último el Derecho habitacional - burocrático, que se había atendido ya en la ley que creó el sistema de seguridad social para los servidores civiles¹¹⁵, pero no en los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941.

Por decreto de 8 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre del mismo año, se reformó el inciso f) de la fracción XI del apartado B) del Artículo 123 de la Constitución referente a la vivienda de los servidores del Estado quedando como sigue:

"Artículo 123.

Apartado B) ...

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

... f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, =

(114) Fraga, Gabino.-"Derecho Administrativo".- Porrúa.-México.-1966.-pp.129 a 164

(115) En la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 12 de agosto de 1925 se establecía, en los artículos 58 a 61, que se otorgarían créditos hipotecarios para vivienda en beneficio de los servidores del Estado.

el Estado mediante 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, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponden, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Al mismo tiempo en la Ley reglamentaria del apartado B), o sea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se adicionó el inciso h) a la fracción VI del artículo 43 para hacer más efectivo el derecho habitacional de los servidores del Estado, en concordancia con la fracción XI inciso f) del apartado "B" arriba mencionado, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

VI. Cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

... h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas 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".

Aunque previamente el inciso g) del mismo artículo y fracción establece que:

"...g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas".

Por lo que se garantiza que además de las prestaciones habitacionales que se otorguen al trabajador por medio del ISSSTE, no se excluyen otros medios para que el mismo trabajador pueda adquirir una vivienda y que le puede ser facilitada por conducto de la Dependencia donde labore.

Así dentro de este marco jurídico, se publica en el D.O. de 27 de diciembre de 1983 la "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los Trabajadores del Estado" con entrada en vigor el 1º de enero de 1984.

La ley es de orden público e interés social y además de observancia general en toda la República, siendo aplicable a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública; a los pensionistas y sus familiares derechohabientes; a los Poderes de la Unión y de la Administración Pública Federal, así como a la de los Estados y municipios y sus trabajadores en los términos de los convenios que celebren éstos con el Instituto; a los Diputados y Senadores que voluntaria e individualmente se incorporen al régimen de la ley y a las agrupaciones o entidades que de acuerdo con la Junta Directiva se incorporen al mismo. Así es como lo establece el artículo 1º de la Ley de manera limitativa.

El Instituto ha funcionado hasta la fecha como un verdadero Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargándose de una serie de seguros y servicios para los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares. Entre lo más sobresaliente destacan los seguros de accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez o muerte, así como los servicios de carácter obligatorio señalados en el artículo 3º de la Ley cuyas fracciones XIII y XIV hablan de los servicios de arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto y los préstamos hipotecarios necesarios para que el derechohabiente pueda adquirir, construir, reparar o mejorar el bien materia de este estudio.

Esta Ley estableció un Capítulo, el VII, exprofesamente para regular los problemas inherentes a la habitación de los derechohabientes intitulado "De la Vivienda", dividido en dos secciones: la primera relativa al Fondo de la Vivienda y la segunda referente a los préstamos hipotecarios. De la primera nos encargaremos más adelante al análisis del FOVISSSTE, en cuanto a la Sección Segunda es preciso señalar el sistema que se sigue para la obtención de los préstamos hipotecarios.

El artículo 127 de la Ley establece como requisito previo para tener derecho a los préstamos del Instituto, que el trabajador haya contribuido con sus cuotas durante un lapso de seis meses; la obtención de los créditos con garantía hipotecaria se efectúan en primer lugar sobre inmuebles urbanos y deben canalizarse a través de la adquisición de terrenos para edificar la casa propia del derechohabiente, para adquirir una ya construida donde se pretenda habitar, para reparar o mejorar la que ya se tiene y aún para liberarla de algún gravamen en que se encuentre afectada la propiedad de la misma.

Para otorgar el préstamo, el Instituto tomará en cuenta el salario del trabajador y el monto o valor comercial del inmueble que sirva como garantía, no excediendo dicho préstamo del 25 % del valor que los peritos del Instituto determinen. La ley establece que en caso de inconformidad de parte del trabajador por la valuación efectuada, éste podrá nombrar un perito particular y si hubiere discrepancia entre ambos, se nombrará un perito 3º en discordia para que, previo dictamen, sea la Junta Directiva quien resuelva definitivamente (art. 128) entonces el Instituto determina en base a un tabulador, la cantidad máxima que se puede conceder al trabajador, tomando como base que los descuentos a favor del Instituto no rebasen el 50 % del sueldo del mismo y lo dejen en un desamparo económico. La amortización del crédito se efectúa por medio de pagos quincenales, aunque también se regula el supuesto en que sean los trabajadores que tienen y pueden comprobar otros salarios fijos con el objeto de que se les asignen préstamos mayores siendo la Junta Directiva la que decide en última instancia.

Por otro lado, el Instituto establece los intereses que va a causar el crédito, y que son mayores al 4 % anual sobre saldos insolutos que ofrece el INFONAVIT, pero menores del 65 % que establece el Banco de México (art. 133). Esto es justificable si tomamos en cuenta que en el sistema INFONAVIT se sacrifica la mayoría por unos cuantos, los más necesitados, mientras que en el sistema del ISSSTE no se sacrifica nadie -a no ser por la cuestión oferta-demanda de habitaciones- pues todos están en posibilidad de adquirir los créditos, con un plazo para amortizarlos de 15 años tiempo en el cual el trabajador no puede ni enajenar ni hipotecar el inmueble en tanto no liquide el crédito.

Cabe señalar que el ISSSTE puede enajenar las habitaciones que adquiera o construye, por medio de ventas a plazos con garantía hipotecaria, venta con reserva de dominio y mediante la promesa de venta; modalidades en las que se le ofrece cierto acceso a los derechohabientes, como que el acreditado por el sólo hecho de firmar entrará en posesión de la vivienda diferenciándose la propiedad hasta en tanto no se amortice el crédito. Por otro lado la entrega de las escrituras de la propiedad se efectúa una vez cubierto el capital y los intereses fijados; los gastos adicionales y las imposiciones fiscales corren a cargo del acreditado, pero los notariales se comparten por mitad con el Instituto.

El Instituto tiene como facultad o función la adquisición y/o urbanización de terrenos que sean destinados a la creación de Unidades Habitacionales, así como el arrendamiento de habitaciones a sus trabajadores, aunque a últimas fechas ambos aspectos casi han desaparecido y esto nos hace pensar que el Instituto está perdiendo la fuerza necesaria para coadyuvar a la planificación y desarrollo de las ciudades y más aún en el ámbito habitacional se está abandonando la política de integración y concordancia con los planes de desarrollo urbano y vivienda de los que se venía hablando fuertemente hasta hace unos cuantos meses. Un ejemplo claro de esto es el Reglamento de Prestaciones Económicas publicado en el D.O. de 7 de junio de 1984 en donde no se establece nada importante en materia de vivienda, veamos: Dentro del Título Primero "De las pensiones e indemnizaciones globales", el Capítulo Décimo "Del derecho a las prestaciones económicas" sólo menciona en sus artículos 67, 68 y 69 unas cuantas líneas generales con respecto a la Vivienda.

Art. 67.- "Los pensionistas tendrán derecho a préstamos personales a corto y mediano plazo. Asimismo tendrán derecho a la obtención de préstamos hipotecarios, de conformidad a lo establecido en las disposiciones reglamentarias relativas".

O sea, que directamente nos está mandando a la sección segunda del Capítulo VII "De la Vivienda" (arts. 127-136) de la Ley del ISSSTE, lo que significa que el reglamento no lo especifica sino que sólo lo enuncia.

El artículo 68 menciona a la letra "En los términos de la Ley y el Reglamento correspondiente, los pensionistas tendrán derecho a continuar voluntariamente dentro del régimen del Fondo de la Vivienda".

Esto propicia que nuevamente el Reglamento nos transfiera a la Continuación - Voluntaria de los artículos 114, 115 y 116 de la Ley del ISSSTE donde, grosso modo, se establecen disposiciones para los casos en que el trabajador deje de prestar servicios en las dependencias o entidades correspondientes, en cuyo supuesto se le otorga el derecho al trabajador a elegir entre la devolución - de sus depósitos o la continuación de sus derechos y obligaciones con el Fondo, mismos derechos que tienen los trabajadores pensionistas o jubilados.

Por último, el artículo 69 establece que "Quienes disfrutan de pensiones, habiendo sido trabajadores, tendrán derecho a la entrega de los depósitos constituidos a su favor en el Fondo de la Vivienda, de conformidad con los artículos 106 y 112 de la Ley y los conductores del Reglamento respectivo".

Mismos artículos que fijan las bases en que han de devolverse los depósitos - constituidos en el Fondo a favor del trabajador o sus beneficiarios. Algo extraño si se considera que un reglamento debe ser más específico que una ley, aquí el legislador optó por establecer lo específico en la Ley y lo general - en el reglamento.

Cabe añadir que en la Ley se pretende ayudar al adquirente de los inmuebles que promueve el ISSSTE, al exentarlos de las imposiciones fiscales locales y federales en tonato se encuentran amortizando el crédito obtenido, excepción hecha al trabajador que enajena el inmueble a un tercero sin derecho a ello. A su vez, la Ley establece varias hipótesis de ayuda al acredi- - tado; los tres casos siguientes son ejemplo de ello:

1. En caso de que el trabajador no pueda pagar, se le puede conceder -pre- via solicitud- una prórroga de 6 meses para que reanude sus abonos.
2. En caso de que el trabajador no pueda definitivamente seguir pagando, quedan dos opciones:
 - a) Si cumplió con la obligación de pago durante 5 años o más, el Instituto puede rematar el inmueble en subasta pública y con el producto que se obtenga se liquida el crédito insoluto y el remanente se le entrega al trabajador.

- b) Si el trabajador cumplió con dicha obligación por menos de 5 años, entonces el inmueble se devuelve al ISSSTE y el trabajador sólo pagará las rentas causadas durante el tiempo de ocupación de la vivienda.
3. Si el trabajador fallece, el Instituto cancela el crédito en favor de sus beneficiarios, corriendo a cargo del propio Instituto la liquidación del mismo.

Por lo visto hasta aquí, sentimos que los problemas vitales de los capitalinos han sido resueltos política y no jurídicamente, y en el último de los casos habiendo sido resueltos jurídicamente nunca encuentran su materia lización inmediata.

* LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

Como antecedente de la Ley del I.S.S.F.A.M. hemos localizado la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 30 de diciembre de 1955, el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares de 26 de diciembre de 1955 y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de 30 de diciembre de -- 1961.

Con la adición de la fracción XIII al apartado B del artículo 123 Constitucional y las reformas al Decreto de 1955 y a la Ley de 1961¹¹⁶ se inicia un nuevo horizonte para la seguridad social de las fuerzas armadas en nuestro país.

El Apartado B) fracción XIII del Artículo 123 Constitucional quedó de la siguiente manera:

" Fracc. XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) - de la fracción XI de este Apartado (que habla precisamente de la vivienda), en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones".

En el año de 1976 el Presidente de la República trata de hacer extensiva la seguridad social a los miembros que integran las fuerzas armadas mexicanas de aire, mar y tierra, con una nueva legislación de seguridad social denominada Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, promulgada el 28 de mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio del mismo año¹¹⁷.

La nueva legislación crea con carácter de organismo descentralizado federal el ISSFAM, cuyas funciones sociales se concretan a la prestación y administración de servicios de carácter social para los elementos de las fuer

(116) La adición de la fracción XIII y las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 1972 y el 8 de diciembre del mismo año respectivamente.

(117) A la fecha la Ley ha tenido varias reformas por Decretos publicados en los Diarios Oficiales de 12 de mayo de 1978, 5 de enero de 1981, 27 de noviembre de 1981 y dos decretos de 11 de enero de 1982.

zas armadas, así como para la administración de fondos con destino específico, y de los recursos del Fondo de la Vivienda para las propias fuerzas entre las principales.

Grosso modo podemos indicar que la estructura del instituto, con sus características específicas, son similares a la de los institutos de los trabajadores en general y de los empleados públicos, y en ejercicio de sus funciones se cobijan con la misma teoría social del ya mencionado artículo 123 de la constitución, de donde se deriva la integración de las leyes, principios e ideologías, en normas que constituyen nuestra seguridad social. Asimismo, se les protege a los miembros del Ejército por el Instituto mediante sistemas de ventas a bajo precio, tipificando beneficios en centros de servicios, hoteles de tránsito, casas-hogar para retirados, becas, escuelas, centros de bienestar infantil, créditos de capacitación, centros deportivos y de recreo, servicios de orientación, servicios médicos, etcétera, constituyendo todo esto una buena reglamentación para hacer más efectiva la legislación de la milicia nacional ¹¹⁸.

En cuanto a la vivienda, el artículo 2º de la Ley en sus fracciones IV y V mencionan:

Artículo 2º.-"El Instituto tendrá como funciones:

"...IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;
- b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
- c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

"... V. Coordinar y financiar con recursos del fondo de la vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;".

(118) Son aproximadamente 22 las prestaciones que otorga el ISSFAM a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas. Para mayor detalle véase el artículo 16 de la Ley del ISSFAM.

Para llevar a cabo sus funciones, el ISSFAM cuenta con un patrimonio que se constituye con los bienes, derechos y obligaciones de la antigua Dirección de Pensiones Militares; con las cuotas que deban aportar los militares y sus derechohabientes; con las aportaciones para prestaciones específicas, que señala el Gobierno Federal al ISSFAM; con una cantidad anual del Gobierno Federal equivalente al 10 % de los haberes y haberes de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas para las demás prestaciones que otorga el Instituto; con los bienes que por cualquier título adquiera el mismo y con los rendimientos y remanentes que obtenga de sus operaciones.

La Junta Directiva y el Director General son los Organos de Gobierno del Instituto y es el primero de ellos quien dicta las normas generales para la determinación de las cantidades globales que se le asignen a las distintas regiones del país donde se pretenda ejercer los derechos habitacionales de la milicia. Tiene la facultad de señalar los montos máximos de los créditos que se tengan que otorgar, la relación de éstos con los haberes de los derechohabientes, la protección de los préstamos y los precios máximos de venta de las habitaciones que se adjudiquen a los militares. También es la encargada de autorizar los plazos mínimos y máximos para liquidar los créditos, que van desde 10 hasta 20 años, aunque para cuestiones simples como la ampliación, reparación o mejora de las habitaciones el plazo máximo es menor de 10 años. Cabe señalar que será el Director General quien ejecute todos los acuerdos de la Junta Directiva.

Por su parte la Ley establece que el ISSFAM deberá otorgar a sus miembros determinadas prestaciones entre las que encontramos la venta y arrendamiento de casas, las casas hogar para retirados, así como préstamos hipotecarios y a corto plazo, y son precisamente estas prestaciones las que enseguida analizaremos:

Conforme a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A. y por disposición expresa de la Ley del ISSFAM, se pueden efectuar préstamos con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles ur

banco, o préstamos a corto plazo para los militares con haber o haber de retiro ¹¹⁹ y para los pensionistas, de acuerdo con los recursos disponibles para ese fin.

Ahora es necesario señalar los requisitos y modalidades, que para uno y otro préstamos, deben llenar los miembros de la milicia nacional para ser sujetos de los mismos:

A) Préstamos Hipotecarios.- El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A. formula unas tablas para determinar las cantidades máximas que puedan prestarse a cada militar, de acuerdo al haber de retiro que percibe; ese préstamo no excederá del 85 % del valor que fije el Banco al inmueble-garantía, aunque el militar puede designar un perito en caso de inconformidad, siendo el Consejo de Administración del ISSFAM el que resuelva en definitiva sobre el avalúo.

El militar sujeto de crédito tiene un plazo máximo de 15 años para amortizar su adeudo y se le irá descontando quincenalmente una cantidad sobre su haber de retiro que cubrirá el capital y los intereses. Este descuento no debe sobrepasar el 50 % de su haber de retiro aún tratándose de adeudos por otros préstamos. Si el militar justifica tener otros ingresos regulares, que puedan agregarse para la amortización del crédito, cabe la posibilidad de incrementar en forma proporcional a tales ingresos, una cantidad que rebase el máximo fijado para su haber o haber de retiro, pero aún tratándose de préstamos mancomunados la suma no rebazará --según la Ley-- los \$ 200,000¹²⁰ pesos.

Por otro lado, se establecen las mismas exenciones fiscales que para los servidores del Estado, por lo que las casas construidas o adquiridas por los militares con los fondos administrados por el ISSFAM quedan exentas de los impuestos federales y de los impuestos del U.F. en tanto no se liquide el crédito; este beneficio cesará cuando se enajenen o destinen a otro fin los inmuebles.

Al igual que en la Ley del ISSSTE, se establece el caso de que el acreditado

(119) Remitimos al lector a la parte final de este inciso para una mejor comprensión de términos como "haber", "haber de retiro" etc.

(120) Actualmente los préstamos mancomunados tienen como tope máximo la suma de \$ 350,000 pesos.

no pueda seguir pagando los abonos de su crédito; la Ley del ISSFAM es clara al respecto, ya que señala un plazo de espera de 6 meses para que el militar continúe abonando a su cuenta la cantidad que liquide el crédito. Finalmente cabe mencionar que la Ley establece un seguro de vida obligatorio al que tiene que adherirse el militar para que en caso de su muerte, queden liquidados los saldos insolutos del precio del inmueble o del monto del préstamo, pues con una muy buena estrategia ese seguro se hace a favor del ISSFAM o del Banco según sea el caso.

B) Préstamos a Corto Plazo.- Existen varias hipótesis para el otorgamiento de los préstamos a corto plazo, a saber:

1. Si el grado que ostenta el militar es el de General, Jefe u Oficial, el importe del préstamo no excederá el equivalente a 4 meses de su haber o haber de retiro y en caso de los pensionistas con este rango, el equivalente se hará sobre su percepción.
2. Si se trata del personal de tropa, el importe del préstamo será el equivalente a un mes de su haber si tiene de 6 meses a 2 años de servicios; - hasta de 4 meses de su haber si tiene de 2 años en adelante prestando servicios, y también hasta de 4 meses de su percepción si son retirados o pensionistas.

Ahora bien, los préstamos deben seguir las siguientes bases para su otorgamiento:

Una vez que se está sujeto a un crédito a corto plazo, el término para su amortización no será mayor a los 15 meses a una tasa de interés - que no excederá el 9 % anual sobre saldos insolutos, mediante pagos quincenales que amortizan capital e intereses, que a su vez constituyen el monto del préstamo. Este queda garantizado con los Fondos de Ahorro de los Generales, Jefes y Oficiales que disfruten de haber, y de Trabajo tratándose del personal de tropa; esto es una garantía para el ISSFAM, pues en caso de que el militar no cubra su adeudo después del año a partir de su vencimiento, el Instituto carga el saldo a estos fondos y a los haberes de retiro y percepciones de los militares con haber de retiro y de los pensionistas en ese orden.

En nuestra opinión la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es otra de las idolatrías del sistema legal mexicano, no solo porque son muy pocos los beneficiados por los créditos de vi

vienda, en cualquiera de sus variantes, sino porque además esos pocos beneficiados pertenecen a los altos rangos de la milicia nacional, en cambio -- los que conforman la mayoría, o sea todo el personal de tropa, difícilmente puede adquirir un buen crédito que le permita hacerse de una vivienda cómoda e higiénica. No creemos, sinceramente, que el Legislador Federal haya establecido a nivel constitucional el derecho habitacional para que solo las familias de los altos funcionarios cuenten con esa vivienda decorosísima y -- digna, pero de los grandes magnaterios, por ejemplo, de la OPEP o de los -- Consorcios norteamericanos, sino para toda la familia normal mexicana que es a la que en última instancia está destinada la legislación habitacional.

Para finalizar este inciso queremos mencionar algunos conceptos para la mejor comprensión de la Ley del ISSFAM:

- 1.- **Haber:** es la prestación económica o remuneración por los servicios -- prestados a la milicia, que se le otorga al militar haciendo las veces del salario.
2. **Retiro y Situación de Retiro:** el primero es la facultad que tiene el Estado y que jace vía Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, para separar del activo a sus miembros cuando ocurre alguna de las hipótesis que señala la Ley. El segundo es la situación en que son colocados los militares por órdenes expresas al ejercer el Estado la facultad de retiro.
3. **Haber de Retiro:** es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados.
4. **Pensión:** es también una prestación económica vitalicia, pero a ésta sólo tienen derecho los familiares de los militares en ciertas -- hipótesis establecidas en la Ley.
5. **Percención:** es la prestación económica que recibe el militar que se -- encuentra en la situación de pensionista.
6. **Asignaciones de Técnico, Técnico Especial y de Vuelo:** estas asignaciones son percibidas por los militares que detentan un grado arriba de los individuos de tropa; el sistema consiste en que se comisiona a determinado militar para que funja como Técnico en determinadas áreas, por lo que para efectos de pago de su haber se le otorgue la asignación correspondiente, o sea, algo así como un salario extra al que percibía normalmente. Así, el militar puede ser asignado como Técnico, Técnico Especial y de vuelo lo.

E) LEY DEL I N F O N A V I T., F O V I S S S T E.

Y

F O V I M I.

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

El 27 de marzo de 1972 el entonces Presidente de la República, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley del Instituto del Fondo de la Vivienda, concluyendo las etapas del proceso legislativo el 21 de abril del mismo año y publicándose la Ley tres días después en el Diario Oficial de la Federación, quedando instalado el Instituto el día primero de mayo de 1972 como un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 2º) y con las características de un organismo fiscal autónomo (Art. 30 párrafo segundo), aunque técnicamente algunos autores lo ubican como un organismo de previsión social y como un organismo descentralizado por servicio¹²¹.

Por otro lado la Ley establece en 68 artículos y cuatro transitorios las características, funcionamiento y estructura del Instituto, así como el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda de carácter solidario. Tal sistema consiste en lo siguiente:

El patrón aporta por sus trabajadores un 5% sobre los salarios ordinarios -- que devengan (Art. 136 Ley Federal del trabajo y Art. 29 frac. II L.INFONAVIT) y esas sumas integran depósitos individuales (art. 35 L.INFONAVIT) que forman el Fondo Nacional de la Vivienda (Art. 5º) con el cual el Instituto administra y otorga créditos para: "la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas... la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y... el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores"

(121) Al respecto se puede ver el análisis de Trueta Urbina, A. -- "Nuevo Derecho del Trabajo". -- Edit. Porrúa. -- México. -- 1961. -- en la parte relativa al Derecho habitacional, y el análisis de Ruiz Massieu, José F. -- "El INFONAVIT, un caso de organismo descentralizado por servicio", Vivienda, núm. 10. -- pág. 5461

como lo marca el artículo 3º frac. II de la Ley. El titular de un depósito o sus beneficiarios (mecanismo de ahorro) lo recuperará a los 10 años, al jubilarse, incapacitarse, morir, o al año de haber sido dado de baja en el sistema (art. 141 LFT y arts. 40, 41, 42 y 59 de la Ley del INFONAVIT).

El Instituto al mismo tiempo que genera demanda habitacional - con los créditos que otorge a los derechohabientes, puede generar oferta habitacional coordinando y financiando "programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores" (Art. 3º frac. III L.INFONAVIT). Para esto último, se pueden otorgar créditos-puentes a los constructores y que les causarán, según lo dispuesto por la Asamblea General - del Instituto, el 8 % de interés anual.

Las aportaciones empresariales, que según el art. 141 de la Ley Federal del Trabajo son gastos de previsión social,¹²² cuando se realizan a favor de un trabajador acreditado que aún no ha terminado de pagar su adeudo, se aplican en un 40 % a abonar dicho adeudo en adición a los pagos que efectúa. Para asegurar que el crédito otorgado sea "barato y suficiente" se definieron en normas secundarias sus condiciones de otorgamiento: tasa de interés del 4 % anual sobre saldos insolutos, plazo de amortización hasta de 20 años, abonos no superiores al 20 % o al 25 % del salario. Se estableció que el acreditado no deberá dar enganche y que el costo de la titulación del crédito o de la vivienda se absorbería -por así decirlo- en el propio crédito¹²³.

Cabe señalar que los fondos de ahorro se abren con la primera --
aportación empresarial y se incrementan con las aportaciones que sucesivamente
efectúan los patrones, por eso mismo como cualquier depositante, los trabajado-

(122) Si estos son verdaderos gastos de previsión social, consideramos que las aportaciones son deducibles para efectos del pago del impuesto sobre la renta, de acuerdo con el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta en el art. 59 y Art. 36 de la Ley del INFONAVIT.

(123) La norma secundaria a la que hacemos alusión son las Reglas Generales para Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT, mismas que fueron aprobadas por el Consejo de Administración del Instituto, según el acta n° 12, Acuerdo n° 34, de 29 de agosto de 1972. Los datos vienen en el art. 3º incisos a), b), e), f), g) y h), y art. 6º del documento mencionado.

res tienen derecho a solicitar -de acuerdo al art. 34 de la Ley- que el Instituto les informe sobre el monto de sus depósitos, en lo que se denomina 'estado de cuenta'. Asimismo, esos fondos, que son verdaderos depósitos, son sumas custodiadas y administradas que deben ser reintegradas a sus titulares, pero con la modalidad de que no causan intereses (art. 35 de la Ley), lo que permite que las operaciones pasivas (entrada de depósitos) le proporcionen al Instituto recursos sin ningún servicio financiero, que a su vez le habilita para que las operaciones activas sean baratas y ventajosas para los solicitantes: los créditos habitacionales individuales causan un interés del 4 % anual sobre saldos insolutos, se pueden amortizar hasta en 20 años y mediante abonos del 20 % y 25 %. Es claro, por otro lado, que el sistema de INFONAVIT tiene un carácter social en virtud de que todos los derechohabientes hacen un sacrificio (no ab tener intereses) para que unos cuantos¹²⁴ obtengan un crédito habitacional.

En cuanto a la organización del Instituto, se señala en la ley que los órganos colegiados internos son de integración tripartita (representantes del Gobierno Federal y de las organizaciones obreras y empresariales), y el órgano unitario de gestión, o sea el Director General, es designado por la Asamblea General, a propuesta del jefe del Ejecutivo Federal, y es acompañada por dos Directores de carácter consultivo (uno representa a los derechohabientes y - el otro a las empresas aportantes). En cuanto a la vida colegial del Instituto el Estado no se reservó ni la presidencia (que se rota entre las tres representaciones) ni derecho de veto o de voto de calidad que es muy común verlo en los organismos descentralizados. Asimismo, el Director General no forma parte de -- los órganos colegiados.¹²⁵

Por otro lado, se dejó bastante flexibilidad al INFONAVIT para que participara vigorosamente en la toma de decisiones. A tal grado que funge como un órgano de autoridad en materia de aportaciones empresariales que por -

(124) Según datos de INFONAVIT, el universo de derechohabientes es aproximadamente de 5.1 millones, de los cuales sólo el 1 % obtuvieron crédito, es decir, 51 mil derechohabientes del total en 1984. Cfr. INFONAVIT.-"Informe de Laboros 1984".-México.-1985.- 79 pp.

(125) Artículos 6° a 28° inclusive de la Ley del INFONAVIT.

tener éstas el carácter de fiscales (art. 30 de la Ley) pueden ser cobradas por vía de imperio en base al sistema de liquidaciones que proporciona el Instituto. Por eso, la impugnación de los actos relativos al cobro de aportaciones que en uso de la facultad económico-coactiva se dicten por el Instituto, son conocidos por el Tribunal Fiscal de la Federación (art. 54 de la Ley) y en su caso por la Justicia Federal. Al mismo tiempo, en la ley se estableció el Recurso de Inconformidad que puede agotarse ante un órgano tripartito especializado (Comisión de Inconformidades y de Valuación) tanto por los patrones, como por los -- trabajadores o sus causahabientes que deseen impugnar un acto institucional relativo a inscripciones, aportaciones o crédito, de acuerdo al artículo 52 de la Ley, o bien ir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación (caso del patrón) o a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (caso del trabajador).

Ahora bien, para proteger la liquidez institucional y garantizar la autonomía financiera del Instituto, la Ley dispone en su artículo 39 que la autoridad recaudadora (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) entregará al organismo dentro de los quince días siguientes al cobro el "importe total de -- las recaudaciones efectuadas". En consecuencia y pese al carácter fiscal de esos ingresos, el Gobierno Federal no puede determinar discrecionalmente con qué periodicidad sitúa los fondos institucionales, pues las aportaciones constituyen depósitos individuales que forman parte del patrimonio de los derechohabientes y que se destinan a la formación del Fondo Nacional de la Vivienda. Así la Ley estipula que en tanto se aplican a sus fines los recursos, deberán mantenerse -- en el Banco de México, S.A., en valores gubernamentales de fácil realización (se supone que 'a la vista') en el artículo 43.

Por lo anterior, podemos advertir que el INFONAVIT autónomamente puede definir qué sumas aplica en su programa financiero y cuáles deben invertirse en valores gubernamentales, que le generen intereses que incrementen sus recursos.

Todo lo anterior nos muestra que el INFONAVIT está mantenido como un verdadero Organismo Descentralizado, con poder de decisión, sin la intromisión de la Administración Pública Centralizada a no ser por un pequeño control por parte del Estado, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que vigila e inspecciona la actividad de las instituciones de crédito, -

sean o no nacionales. La mencionada Secretaría vigila adicionalmente, pero no da más, que los programas institucionales no sean deficitarios y aprueba los financiamientos internos o externos que, en su caso, contraiga en base al artículo 56 de la Ley del INFONAVIT. Esto se ve reforzado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 82 que establece que las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y por el artículo 62 de la Ley del INFONAVIT que menciona claramente que tales relaciones laborales se regularán bajo el cobijo de la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el régimen de privilegio estatal que configura el apartado "B" aplicable a los Poderes de la Unión y entidades paraestatales y el denominado estatuto bancario que se formuló para las instituciones financieras, no fue extendido al INFONAVIT.

Pensamos que no obstante que el Instituto ciertamente mantiene la autonomía y el poder de decisión, resulta necesario que se coordine con los demás organismos de vivienda para que los objetivos que se plantean en la ley se cumplan en un marco general de Desarrollo Urbano Integral y no con un franco desorden como hasta hace pocos años todavía se venía haciendo. Por eso mismo el INFONAVIT requiere para la producción de vivienda no sólo de las aportaciones o capital que marca la ley como patrimonio del mismo, sino —y eso es muy importante— del escatamiento de las diversas disposiciones legales que sobre desarrollo urbano se han expedido y más aún las disposiciones particulares que sobre el suelo nacional se han publicado en el D.O.; tales normatividades van desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano hasta los reglamentos de zonificación de cada entidad federativa y demás disposiciones aplicables a la problemática urbana-habitacional.

Creemos que con ese fin el legislador estableció el artículo 4º de la Ley que mencione expresamente que "el Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos", aunque pensamos que hubiera sido mejor decir "deberá coordinarse" que "podrá" como si fuera una opción.

En cuanto al otorgamiento de los créditos, el Instituto en su Ley es tajante: el trabajador deberá cumplir con ciertos requisitos, a saber:

- a) Ser titular de los depósitos constituidos en su favor, tomando en cuenta:
- b) el grado de necesidad de vivienda;
- c) los niveles de ingreso del trabajador (se da preferencia a los de más bajos recursos);
- d) el número de aportaciones realizadas al Fondo Nacional de la Vivienda;
- e) el número de personas que dependan y vivan con el trabajador-acreditado;
- f) el salario o ingreso conyugal si existe un acuerdo de los interesados y
- g) las características y precio de la vivienda, así como la cercanía de ésta con el centro de trabajo.

Así es como lo establece el artículo 47 de la Ley del INFONAVIT y las Reglas Generales para Otorgamiento de Créditos del INFONAVIT en sus artículos 1º y 9º. Al mismo tiempo se regula el caso de los trabajadores que pudieran acreditarse, y tengan el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante sorteos ante Notario Público.

Por otro lado y para terminar con este pequeño análisis de la Ley del INFONAVIT, cabe mencionar que el Instituto ha resultado ser la fuente principal de créditos para la obtención de la vivienda digna y decorosa de la que habla la Constitución, no obstante que sus cifras de producción son mínimas en comparación con la necesidad real de vivienda, esto debido tal vez a que le siguen corroyendo las entrañas al Instituto, la inflación económica del país, la corrupción de sus dirigentes y la magnitud que ha adquirido el problema Urba no-habitacional en nuestra querida Ciudad de los Palacios.

LEY DEL FOVISSSTE

Cuando iniciamos la elaboración de este trabajo, nos pareció conveniente efectuar el análisis de la Ley del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como -- uno más de los instrumentos jurídicos que coadyuban a la regulación de la -- vivienda popular, pero nos hemos encontrado con que el FOVISSSTE no cuenta -- con una reglamentación propia, independiente, sino bajo la sombra de la Primera Sección del Capítulo VII "De la Vivienda" en la Ley del ISSSTE.

Podemos decir que, en términos generales, el sistema de otorgamiento de créditos para los fines de vivienda que la Ley establece al FOVISSSTE es semejante al del INFONAVIT. Existe la obligación legal del Estado--patrón de inscribir a todos sus trabajadores al FOVISSSTE para que gocen de los beneficios habitacionales que les concede la Ley, así como la de efectuar las aportaciones y hacer los descuentos de que habla la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 38 VI descuentos por crédito habitacional que no excederán del 20 % del salario del trabajador), pues en caso contrario se aplican, a los titulares de las funciones aquí mencionadas, las sanciones correspondientes de conformidad con el Título Sexto "De las responsabilidades y sanciones" (arts. 189-190), que van desde la multa pecuniaria de -- una a diez veces el salario que perciben diariamente, hasta multas del 5% sobre las cantidades no descontadas independientemente de las responsabilidades civil o penal en que incurran.

Por otro lado, los recursos del Fondo provienen de las aportaciones de las dependencias y entidades del Estado, equivalentes al 5 % sobre el sueldo básico del trabajador, así como por los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y de los rendimientos que obtengan por la inversión de -- los conceptos anteriores. A propósito de esto, el ISSSTE debe mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista ciertas cantidades disponibles para que el Fondo realice sus operaciones diarias, y los recursos que no se aplican de inmediato para salvar alguna de sus funciones se pueden mantener en el Banco de México invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización de conformidad con el artículo 122 de la Ley.

Esto último sería legalmente justo y adecuado si los funcionarios actuarán de buena fé, pues de acuerdo a la ley el ISSSTE sólo va a invertir en los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarios para que se cumplan los fines del Fondo (art. 123), es decir, mientras el fondo pueda invertir y atraerse más capital tal vez esto pudiera beneficiar al trabajador, pero como no existe un verdadero control y dado el rango de los funcionarios que actúan en el fondo, el capital va a los bolsillos de éstos, a pesar de que el Gobierno Federal vía Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce el control y la vigilancia de la inversión de los recursos del Fondo (art.125).

Así las cosas, los recursos del FOVISSSTE se deben destinar al otorgamiento de crédito a los trabajadores titulares del mismo, ya para adquirir los terrenos destinados a las construcciones de viviendas para los derechohabientes, para adquirirles ya construídas, repararlas, ampliarlas, mejorarlas o para el pago de pasivos contraídos por cualquiera de estos conceptos que a su vez devengan un interés del 4 % anual sobre saldos insolutos descontados quincenalmente a un máximo de 25 % del salario del trabajador; al financiamiento a constructores con objeto de edificar conjuntos habitacionales para que los derechohabientes adquirieran sus viviendas con el crédito que les otorga el Fondo, con un plazo máximo para los constructores de 18 meses y a una tasa de interés fijada por la Junta Directiva; el pago de los depósitos hechos a favor de los trabajadores; a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, así como a los gastos de inversión en inmuebles para la estricta realización de sus fines, y para todas las demás erogaciones que se relacionen con el objeto del mismo. La Junta Directiva será quien determine el porcentaje del 5 %, correspondiente al Fondo de la Vivienda, que se deba asignar para cada uno de éstos rubros. Siendo también la Junta Directiva del ISSSTE la que determina la asignación de créditos y financiamientos con cargo al Fondo, así como las cantidades globales para llevarlos a cabo en las distintas regiones y localidades del país, en congruencia con la obligación que se impone al ISSSTE para que sus actividades relacionadas con el FOVISSSTE se efectúen -

dentro de una política integral de desarrollo urbano y vivienda, para lo cual se puede coordinar con otras dependencias del sector público encargadas de ello.

Ahora bien, el universo de derechohabientes que conforma al FOV ISSSTE tiene a su favor un depósito sin intereses que sobre su sueldo efectúa el organismo o dependencia gubernamental donde labora. En base a estos depósitos el trabajador puede solicitar financiamiento para atraerse una vivienda, para lo cual tiene que ajustarse a ciertas bases que establece la Ley entre las que encontramos las siguientes:

1. Si el trabajador recibe el financiamiento del FOVISSSTE, el 40 % del importe del depósito a su favor se aplica de inmediato al pago inicial del crédito que le han concedido.
2. Al trabajador se le irá descontando, sobre su sueldo, cierta cantidad que de acuerdo a la ley no rebazará el 25 % de éste. El 40 % de las aportaciones subsecuentes servirán como pago de los abonos, que junto con el 25 % ya mencionado serán destinados a la liquidación de capital e intereses del crédito. Cabe señalar que encontramos a este respecto una contradicción entre el artículo 117 de la Ley del ISSSTE y el art. 38 VI de la Ley Federal de los servidores públicos, pues mientras la primera menciona un descuento máximo del 25 % sobre el salario del trabajador, el segundo declara expresamente que el máximo será solo del 20 %.

Los montos máximos de los créditos los determina la Junta Directiva, en base a estudios realizados con el propósito de que aquéllos sean congruentes con la realidad y lleguen a toda la República, para lo cual se consideran ciertas circunstancias como la demanda y necesidades habitacionales, la factibilidad de construir habitaciones, el monto de las aportaciones y el número de trabajadores de las diversas regiones del país. Existen otras circunstancias más específicas para determinar a quien se le otorgará el crédito o financiamiento, siguiendo el mismo derrotero que el INFONAVIT, a saber: el número de miembros que integran la familia, el sueldo o salario del paterfamilias y las características y precios de venta de las viviendas disponibles. Así se forman grupos de trabajadores con clasificación semejante para que en caso de que haya varios con el mismo derecho, se lleve a cabo un sistema de sorteos ante Notario Público para verificar a quien se le otorgará el codiciado crédito.

Por otro lado, al igual que en el sistema INFONAVIT, se otorgan seguros a los trabajadores para los casos de incapacidad total permanente o muerte, que lo liberan a él y sus beneficiarios de las obligaciones - que se derivan del crédito, pero además estos últimos tienen derecho a la - entrega de otro tanto más del caldo de los depósitos que se hubieran consi- tuido a favor del difunto, quedando exentos de toda clase de impuestos, de - igual manera que los créditos del trabajador mientras no se liquiden éstos. Todos los derechos del trabajador titular de un depósito, o de sus beneficia- rios prescriben en el término de 5 años.

También los créditos que se concedan al trabajador se darán por vencidos si éste incurre en alguna de las violaciones que expresamente se se- ñalan en el contrato con el FOVISSSTE, o cuando sin consentimiento de éste - enajene la vivienda, grave el inmueble que garantice el pago de los créditos o efectúe cualquier acción contraria a derecho y a las buenas costumbres en contra del Instituto o del FOVISSSTE.

Finalmente se establece en la ley el régimen de la Continuidad Voluntaria, por la que el trabajador puede seguir siendo derechohabiente aún estando jubilado o pensionado, aspecto que nos parece adecuado si tomamos - en cuenta la problemática habitacional. Por lo demás, creemos necesaria la introducción, a la ley, de un capítulo relativo a la distribución de sus ec- ciones habitacionales a todo lo largo y ancho del país, pues la mayor parte se encuentra localizada en la ciudad capital y donde además se rija por los usos del suelo, que dan tanto la Ley General de Asentamientos Humanos como la de Desarrollo Urbano del D.F., en cuanto a la dotación de la infraestructura y el equipamiento y servicios urbanos que se requieren para no hacer de las Unidades Habitacionales del ISSSTE verdaderas zonas de desastre con viviendas decadentes e insalubres.

LEY DEL FONDO DE LA VIVIENDA MILITAR (FO.VI.MI.)

Al iniciar el análisis de la Ley del ISSFAM, solo mencionamos someramente y en forma intencional, algunos aspectos que coadyuvan a la - obtención de créditos para la vivienda militar. Ahora corresponde analizar las características más sobresalientes del Fondo de la Vivienda Militar -- del que ya se hablaba en el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares de 30 de diciembre de 1955.

El artículo 16 fracciones IX y XIII mencionan entre las prestaciones que otorga el ISSFAM, la venta y arrendamiento de casas y las casas hogar para retirados. Estas prestaciones las otorga el Instituto a través del Fondo de la Vivienda Militar, regulado por el Capítulo Cuarto del Título Segundo intitulado "Vivienda y Otras Prestaciones" en 27 artículos muy parecidos en su contenido a los del FOVISSSTE.

La Ley del ISSFAM establece que éste es el encargado de administrar el Fondo de la Vivienda Militar con el fin de atender las necesidades habitacionales de los miembros de las Fuerzas Armadas y sus familiares.

Con apoyo en el FOVIMI, el ISSFAM debe establecer y operar un -- sistema de financiamiento para que los militares obtengan crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad, construyan, reparan, amplien o mejoren sus viviendas o paguen pasivos contraídos por tales conceptos; debe también administrar, conservar, mejorar y ampliar con habitaciones adicionales, si fuera el caso, las unidades habitacionales de la antigua Dirección de Pensiones Militares; el mismo tiempo coordina y administra los programas de construcción de viviendas para los militares, así como construye y adquiere casas-habitación y/o unidades habitacionales, con los recursos del Fondo o con otros diversos, para rentarlas a Generales, Jefes y Oficiales en situación de retiro y otras de tipo económico para los de tropa que se encuentran en la misma situación, o en su defecto para la renta de las mismas; en caso de que las viviendas se renten a sus miembros, deben construirse en lugares próximos a campos militares, bases aéreas o navales y cuarteles. Este último aspecto resultaría de gran ayuda a la distribución adecuada de la población

en todo el territorio nacional de llevarse a cabo, primero por medio de una real y efectiva descentralización administrativa y segundo realizando al pie de la letra las construcciones cerca de los campos militares, por ejemplo, - si la Secretaría de Marina de trasladara a cualquiera de los puertos importantes del país, como el de Veracruz, entonces las viviendas de sus miembros estarían localizadas en esa entidad, pero como ninguno de esos objetivos se ejecuta tal y como dice la Ley y el no existir ninguna descentralización, - el único afectado es el habitante de las grandes ciudades como el Distrito Federal, cuya saturación a causa de la falta de planificación está llevando a la ciudad capital a una degradación completa.

Para realizar sus funciones el FOVIMI cuenta con los recursos - provenientes de las aportaciones del Gobierno Federal del 5 % sobre los haberes y asignaciones de técnico, técnico especial y de vuelo de los militares en activo; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos de ambos rubros. Estas aportaciones al Fondo de la Vivienda constituyen en su totalidad depósitos sin interés en favor de los militares, siendo los recursos del Fondo los que se destinan en última instancia al otorgamiento de créditos para que los militares atresguen a su patrimonio familiar una vivienda digna y decorosa, pero además los recursos del fondo se utilizan para pagar los depósitos que corresponden a los miembros en lo individual; a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del mismo Fondo los que no excederán del 1.5 % del total de los recursos que administre y aún para invertir en los inmuebles estrictamente necesarios a sus fines y demás erogaciones que se relacionen con el objeto del Fondo.

Por otro lado, el Issfam se encarga de determinar las sumas que se asignarán al financiamiento para los programas habitacionales de la milicia en las distintas regiones y localidades del país, a través del acatamiento de los criterios en los que se tome en cuenta una distribución equitativa y adecuada entre ellas. Para ello, la Junta Directiva establece normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a aquéllas para el cumplimiento de los fines habitacionales. Los criterios para aplicar los recursos del Fondo en cada región son grosso modo los siguientes:

- a) Se deben tomar en cuenta las necesidades reales de vivienda y la demanda de la misma.
- b) La factibilidad real de construir viviendas en el lugar determinado.
- c) La cantidad de aportaciones al Fondo proveniente de tales regiones y el número de militares en activo en las mismas.
- d) Indiscutiblemente se tiene que dar preferencia a los militares de más bajos haberes en esas regiones, no a los de más alto rango como se viene haciendo.

Para que los militares, individualmente, sean sujetos de crédito se debe considerar el número de los miembros que integran su familia, el haber y las asignaciones de técnico y de vuelo o el ingreso conyugal y las características y precios de las viviendas disponibles, sujetándose a las normas de concurso ante Notario Público en caso de que se presenten varias con el mismo derecho.

Ahora bien, hemos dicho que las aportaciones al Fondo de la Vivienda constituyen los depósitos en favor de los militares, pues bien éstos deben sujetarse a ciertas bases, compiladas en los siguientes puntos:

1. Si el militar recibe financiamiento del Fondo de la Vivienda, de inmediato se aplicará el 40 % de los depósitos que a su favor se hayan acumulado hasta ese momento, mismo porcentaje que se seguirá aportando como pago de los abonos subsiguientes.
2. Solo se continuará aplicando el total de las aportaciones del Gobierno - Federal, para constituir nuevos depósitos, cuando se haya liquidado el crédito anterior, pero si el militar es separado del activo, tiene licencia ilimitada o fallece, se reembolsan los depósitos a sus beneficiarios siguiendo el orden de prelación que marca la Ley.
3. El militar puede pedir que se le entreguen los saldos de los depósitos a su favor con 10 años de anterioridad, pero en caso de que hubiese recibido crédito hipotecario del Fondo, la devolución de los depósitos se efectúa con deducción de las cantidades adeudadas hasta que se liquide el crédito hipotecario.

Los militares sujetos de crédito proveniente del Fondo de la Vivienda Militar, tienen un plazo mínimo de 10 años y máximo de 20 años para la amortización de su crédito, aunque puede ser menor de acuerdo a lo establece la Junta Directiva, en lo concerniente al mejoramiento, reparación o ampliación de sus viviendas. Gozan, por otro lado, de exenciones fiscales en tanto

no liquiden los créditos del Fondo de la Vivienda, así como de protección de embargo a sus depósitos, prescribiendo sus derechos sobre éstos en un lapso de 5 años.

Al igual que en la legislación del FOVISSSTE, en esta Ley del ISSFAM se establecen seguros para los casos de retiro del activo, licencia ilimitada o muerte del militar, así como las variantes de venta de las casas-habitación que se construyen con el patrimonio del mismo, por lo que las reglas particulares que analizamos del FOVISSSTE son aplicables a ésta Ley.

Lo novedoso de la Ley militar es que cuenta con viviendas en arrendamiento para los miembros en servicio activo y en situación de retiro, teniendo la obligación de pagar mensualmente un por ciento del total de las percepciones que obtengan en la Pagaduría de su adscripción. Esta "renta" se destina en un 50 % a la amortización del capital que se invirtió en la construcción de las unidades habitacionales y el otro 50 % a los gastos de conservación, mantenimiento y administración de estas unidades, aspecto contradictorio con el artículo 116 de la Ley que establece que el ISSFAM no puede intervenir en ninguna de las funciones mencionadas. En este mismo renglón se medioprotege a los inquilinos al darles derecho de permanecer en la vivienda hasta seis meses a partir de la fecha de fallecimiento del militar arrendatario, pagando una suma módica como renta.

Un par de aspectos quisieramos comentar acerca de la Ley del ISSFAM que nos parecen verdaderamente incongruentes:

A pesar de que el ISSFAM es un organismo descentralizado, y que el artículo 120 en su parte final menciona que no le es aplicable al mismo la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no cumple integralmente con la idea de organismo descentralizado pues no solo es vigilado por las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, sino que además la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros le aprueba los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna. Nuestra crítica, aunque posiblemente errónea, es que se debería dejar en completa libertad al Instituto pa-

ra que elabore, coordine y realice los programas que crea conveniente para el buen funcionamiento de la cuestión habitacional, y no que en la propia Ley se encubra el control gubernamental diciendo que solo se vigilarán ciertos aspectos, esto -pensamos- no corresponde a un organismo que pierde toda intervención del gobierno.

El segundo aspecto es que el ISSFAM debe cuidar que todas sus actividades referidas al Fondo de la Vivienda Militar se realicen dentro de una política integral de desarrollo urbano y vivienda, para lo cual se puede coordinar - con los demás organismos encargados de ello; desgraciadamente en el ISSFAM no encontramos ningún programa que tenga que ver con las normas generales de desarrollo urbano, es especial para el D.F., ni con la adecuada distribución de sus construcciones en la ciudad capital.

3. LEY FEDERAL DE VIVIENDA .

a) Génesis de la Ley.-- b) Análisis, crítica y proposiciones a la Ley.

A) GENESIS DE LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

Probablemente ninguna Ley sea perfecta, pero si perfectible; esto quiere decir que usando una verdadera técnica jurídica se pueden prever todos los detalles para que cualquier norma, expedida por el Congreso, pueda en un momento dado, regular correctamente las relaciones humanas en las sociedades modernas, los derechos del hombre, y tener efectividad, aplicabilidad y congruencia con la realidad actual.

La Ley Federal de Vivienda encontró su fundamento y antecedentes jurídicos inmediatos en el conjunto de disposiciones legislativas originadas por las reformas y adiciones al artículo 4º Constitucional, donde agregando un párrafo cuarto se reconoció que la vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condona a la alimentación, la salud y la educación y además es un elemento clave del desarrollo social, de ahí que se haya resumido todo esto en la Ley de Vivienda con el objeto preciso de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Por eso mismo también se modificaron con reformas y adiciones las Leyes General de Asentamientos Humanos y particularmente la de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En base a este marco jurídico, el Congreso de la Unión expidió -- la Ley Federal de Vivienda que se publicó en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1984, misma que es la primera Ley que expresamente se dedica a regular los aspectos más relevantes de la habitación nacional, para que toda familia mexicana disfrute de una vivienda "digna y decorosa".

El día 29 de noviembre de 1983 el Ejecutivo en turno envía al Congreso de la Unión senda iniciativa de Ley Federal de Vivienda, misma que contiene Ocho Capítulos, 64 artículos y dos transitorios. En su revisión y estudio, las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Congreso de la Unión dictaminaron que la iniciativa estaba apoyada en la convicción de que la planeación es fundamentalmente un proceso para lograr los objetivos del Desarrollo Nacional.

Nos hemos permitido entresacar los Objetivos y las Bases principales que se plantearon a los legisladores en la Exposición de Motivos de 28 de noviembre de 1983:

1. La Ley Federal de Vivienda es reglamentaria del Artículo 4º párrafo --- cuarto de la Constitución.
2. Tendiente a establecer y regular el conjunto de instrumentos y apoyos - federales con objeto de que las familias puedan disfrutar de una vivienda digna y decorosa, orientándose preferentemente a la producción y mejoramiento de la vivienda urbana de interés social y a la vivienda rural, a la apertura de fraccionamientos populares y a la producción de vivienda promovida por sociedades cooperativas y otras formas de gestión solidaria que serán ampliamente reconocidas, dándoles la legitimación prioritaria para su conformación, para ello se establecerán normas que faciliten la constitución del registro de las sociedades cooperativas de vivienda, precisando los diferentes tipos y objetos.
3. Se busca la planeación integral habitacional.
4. Resulta necesaria la política de Reservas Territoriales que dé solución radical y de fondo al problema; el espíritu de crear una oferta masiva de suelo apto para la vivienda substrayéndolo de la especulación, y a partir de este elemento básico se debe construir la infraestructura de servicios bajo el control y vigilancia del Estado. Así, es importante de clarar de utilidad pública la adquisición de tierra con ese fin.
5. La vivienda es digna, pues constituye una necesidad básica cuya satisfacción condiciona la alimentación, la salud y la educación. Elemento clave del desarrollo social; por tanto debe reglamentarse el derecho social del artículo 4º párrafo cuarto constitucional.
6. Se tomará en cuenta, entre otros factores, la estratificación poblacional por niveles de ingresos!!!
7. Darle la yuda y acceso al suelo a los grupos sociales mayoritarios.
8. Se reforman:
 - a) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.- para que áreas provenientes del régimen comunal o ejidal que se incorporen al desarrollo urbano --- sean dedicadas a la constitución de Reservas Territoriales y al desarrollo urbano-habitacional de interés social.
 - b) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.- para facilitar el manejo del --- acervo inmobiliario federal definiendo que las áreas de ese patrimonio que se dediquen a reservas territoriales y a vivienda de interés social se consideran de dominio privado de la federación con el objeto de que haya mayor cobertura social.
 - c) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.- para que la concurrencia de los tres niveles de gobierno se articulen para la operación de un sistema de suelo y reservas territoriales para el establecimiento de una política integral en la materia, para que se asegure la disponibilidad del suelo para los distintos usos y aprovechamientos, y para precisar los alcances y efectos de los planes y programas de desarrollo urbano y de sus consiguientes declaraciones de usos, reservas y destinos.

9. Se desarrollarán sistemas y tecnologías constructivas adecuados a la clase popular obrera y campesina y para no asalariados.
10. Apoyar la producción y distribución de materiales básicos de construcción con oportunidad y bajo costo. Para ello el Estado apoyará los procesos autoconstructivos, como sistema importante de producción de vivienda, generando y formulando tal oferta masiva de materiales dando preferencia a las demandas de las sociedades cooperativas, de las organizaciones sociales y comunitarias y a los de más escasos recursos, para lo cual se debe declarar de utilidad pública esas actividades.
11. La coordinación administrativa como necesidad de organización del Estado, busca atender la problemática habitacional, lo que se reflejará en la formulación y aplicación de un Programa Sectorial de Vivienda que persiga la descentralización de su ejecución concediendo una activa participación a los gobiernos de los Estados, a los municipios, a las organizaciones sociales y a los particulares interesados en el desarrollo habitacional. Al mismo tiempo y en concordancia con la Ley de Planeación, se propone la programación básica de la vivienda a través del mencionado Programa Sectorial de Vivienda, de los Programas Institucionales y de los Operativos Anuales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones habitacionales, precisando las reglas para sus formulaciones, contenidos y efectos.
12. La vivienda es, entre otros varios factores, un satisfactor que el Estado debe regular ligado a los derechos de los trabajadores, no como una expresión solidaria y espontánea, sino como resultado de una serie de antecedentes de gran riqueza que lo fueron conformando.
13. El Estado tome la responsabilidad de regular desde diversos ordenamientos federales, aspectos tales como los de planeación, programación, financiamento, administración, ejecución de obras y otorgamiento de estímulos.
14. Las acciones de vivienda del Gobierno Federal se orientarán a generar una oferta pública de tierra para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos y a satisfacer las necesidades de este elemento para la ejecución de las acciones habitacionales que estén previstas en el Programa Sectorial de Vivienda.
15. Establecer los principios y normas para el otorgamiento de créditos y asignación de viviendas enmarcadas en los lineamientos de la renovación moral y democratización integral a fin de lograr una mayor cobertura social en la ejecución de las acciones y evitar desviaciones e irregularidades en ese tipo de procesos, y
16. La creación del Sistema Nacional de Vivienda para articular esas acciones de los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social, así como los mecanismos de coordinación y concertación para tales efectos.

Estos son los aspectos más sobresalientes de la Exposición de Motivos que debe rán tenerse en mente, ya que regresaremos a ellos cuando efectuemos el análisis crítico y las proposiciones a la Ley Federal de Vivienda.

Así las cosas, las Comisiones Unidas dictaminaron algunas modificaciones y adiciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, de las cuales destacan las siguientes: artículos 1º, 2 al 5, 6 VI, 9, 10, 11, 15, 18, 24, 28, 29, 30 al 34, 37, 39, 40, 47, 50 IV, 54, 55, 58 V y IX, 61 VII y se anexó el artículo 65 al entonces ya proyecto de Ley Federal de Vivienda.

En el Diario de los Debates de 16 y 20 de diciembre de 1983 se registraron las impugnaciones y los apoyos al proyecto de Ley, inscribiéndose para hablar en pro y en contra, ante la Asamblea Legislativa, los siguientes diputados:

En Contra: Armando de Lara Tamayo, Encarnación Pérez Gaytán, Baltazar Ignacio Valadez Montoya, Mariano López Ramos, Juan Gualberto Campos Vega, César Humberto González Magallón, Iván García Solís, Andrés Céspedes Camacho, Daniel Ángel Sánchez Pérez y Salvador Castañeda O'Connor.

En Pro: los diputados José Parcero López, Salvador Rocha Díaz y Genaro Borrego Estrada.

El Debate se llevó a cabo en un clima de franca inconformidad - por parte de los representantes de los partidos de oposición contra lo expuesto por los diputados del partido en el poder, donde la verdad sea dicha, existieron más, mejores y congruentes opiniones de aquéllos que de éstos.

Por razones obvias no transcribiremos los debates de las Cámaras, pero si resumimos los puntos de vista de los legisladores de uno y otro bloque que nos han parecido sobresalientes:

En la crítica al proyecto, que más tarde sería la nueva Ley Federal de Vivienda, los diputados que hablaron en contra del mismo llegaron -casi todos ellos- a coincidir en sus opiniones y mencionaron entre lo más importante que el proyecto de Ley tenía como normas, artículos propios de una exposición de motivos y de una declaración de buenos propósitos, pero no de una verdadera normatividad jurídica que con eficacia y eficiencia se constituyera en disposiciones en las que se otorgaran derechos y se impusieran obligaciones, abusando de verbos como "proverá", "promoverá", "propiciará" etc., que denotan ambigüedad e imprecisión, pues una Ley debe ser categórica para que sea efectiva. Mencionan, también, que

el proyecto aborde el problema de la vivienda, pero defectuosamente, sólo pro moviendo la "vivienda en propiedad" para los particulares como si teniendo — cada particular una vivienda en propiedad se pudiera terminar con la proble mática habitacional, no considerando las condiciones económicas de los tra bajadores que, por lo mismo, no cuentan con lo suficiente para adquirir los ma teriales de construcción para edificar su casa-habitación; así el problema ha bitacional es la consecuencia de los problemas económicos, políticos y socia- les, en que nos encontramos, y sus inherentes como son una injusta y mala dis- tribución de la riqueza y de la población en el país; la falta de un verdade- ro control estatal para evitar la especulación con los suelos, principalmente urbanos; el alza acelerada de los precios de los materiales de construcción (véase gráfica N°II-3); y en general la creciente inflación económica que hacen cada vez más inalcanzables la adquisición de una vivienda, ya no digamos dig- na y decorosa, sino una simple vivienda en condiciones habitables.

Otro aspecto en que concordaron los opositores fue el bloqueo — del aspecto inquilinario, no sólo por parte de las Comisiones Unidas, sino — también por parte del partido "mayoritario", pues hasta la fecha no hay ley al guna que proteja al inquilino, lo que muestra el poder que representan los — "casatenientes" en la influencia y presión en que han sometido al Estado-gobier- no para prohibir la expedición de la Ley inquilinaria. Aunque también se reco- noció que por lo menos el establecer el Derecho a la Vivienda para toda la fa- milia mexicana en un precepto constitucional, es un avance significativo, pero que sólo dando mayores recursos para la satisfacción de la vivienda popular se podrá "amortiguar", pero no finiquitar la problemática habitacional.

Por otro lado nos parece adecuado resumir lo expuesto por el Di- putado O'Connor, pues en sus palabras se plasman las demandas y oposiciones — contra el proyecto de ley:

"La vivienda ha alcanzado proporciones de extrema gravedad en nuestro país, jugando un papel importante la concentración del ingreso y de la riqueza como incontenible especulación con sus componentes principales (el suelo y los ma- teriales de construcción) para impedir el acceso a la mayoría de la población a este bien. La Ley es un catálogo de formalidades que no responde a lo que — nuestra realidad necesita y si bien toca todos los temas relacionados con la vivienda popular, no logra configurar acciones firmes y mecanismos claros. Su

contenido es programático-declarativo. En la iniciativa (proyecto) se omite -- cualquier control sobre la actividad inmobiliaria y los mecanismos para evitar la especulación con el suelo urbano; por el contrario, se abre la posibilidad de especulación o de hacer negocios por particulares con el suelo propiedad -- de la nación.

Es la iniciativa privada la que impidió e impide el acceso a la vivienda -- para la mayoría y distorsiona el crecimiento de los centros de población y ciudades en el país, y la única alternativa que encontró el Gobierno fue hacer un negocio atractivo para que los particulares construyan viviendas populares o -- de interés social.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la necesidad de auspiciar la construcción de vivienda para la renta, haciéndola atractiva al inversionista y de controlar los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario, esto está ausente en la Ley.

En el proyecto resalta la falta de obligatoriedad, coercitividad y constancia de sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la Ley, a pesar de que el artículo 1º establece que es de orden público e interés social.

No se aportará, con la Ley, ninguna novedad, pues en ninguna parte de la misma se dan reglas que impongan deberes concretos, ya no digamos al Sector Privado, sino a los Organismos Públicos de Vivienda de nivel Federal, o un derecho concreto que la población en general pueda solicitar y obtener del Estado, por ejemplo una vivienda 'digna y decorosa' ".

Por el contrario, las opiniones de los que alentaron el proyecto de Ley Federal de Vivienda justificaron su aprobación diciendo que la crítica de los partidos de izquierda era meramente superficial, pues el ejecutivo conoce en toda la amplitud y las imposibilidades financieras que tiene el problema habitacional y se pugna porque se solucione con la Ley. Mencionan los institutos y los logros del Estado y ejemplos de los servicios públicos que se han otorgado por parte del Estado; "quien no quiera ver lo positivo estará contra lo que se ha hecho en materia urbana". Se percibe --según los defensores-- la "sensibilidad" del ejecutivo federal al plasmar en este proyecto de Ley las -- aspiraciones del pueblo para acceder al beneficio de nuevos programas institucionales que configuran las perspectivas a los grupos de más bajos ingresos -- que integran nuestra sociedad. Continúan diciendo que se está fortaleciendo al Municipio Libre (que pensamos nosotros que de libre sólo tiene el nombre).

"El problema del arrendamiento es una bandera que compartimos todos los partidos porque quienes se niegan al avance social dicen que el problema inquilinario se puede acabar con jurisprudencias de la corte..., consideramos que el problema inquilinario es local y dejamos las particularidades al -- esquema propio del arrendamiento de cada uno de los centros de población y de

los Estados para que legislen de la manera más adecuada, por ello cuentan con sus propias leyes y constituciones, su propio marco jurídico, por eso la Ley Federal de Vivienda tiende a abatir el déficit de vivienda que tanto preocupa a nuestra población; por eso mismo es necesario que sigan estudiando los de izquierda, para encontrar un marco jurídico adecuado para legislar sobre problemas como el inquilinato".

También justificaron la aprobación del proyecto mencionando que en el mismo se modificaron 34 de los 64 artículos originales para que se tomara en cuenta la opinión de "todos" los partidos en la Asamblea representados, algo que sin lugar a dudas se pone en tela de juicio.

Al final se encontró suficientemente discutido en lo general en votación económica, por lo que se recogió la votación nominal resultando 265 votos en pro y 63 votos en contra sobre los artículos no impugnados. Y aunque los diputados Campos Vega y López Ramos propusieron modificaciones a algunos artículos del proyecto con buenas bases jurídicas, ambas propuestas fueron rechazadas. Finalmente se aprobó el proyecto de Ley en votación nominal de 268 votos en pro por 59 en contra, pasando a la Cámara de Senadores para efectos constitucionales, en donde también se aprobó por unanimidad el proyecto y se envió al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 1984.

B) ANALISIS, CRITICA Y PROPOSICIONES A LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

La Ley Federal de Vivienda vigente se estructuró finalmente con ocho capítulos, 65 artículos y tres transitorios, de la siguiente manera:

- Capítulo I Disposiciones Generales (arts. 1° al 6).
 - Capítulo II De la Programación de las Acciones Públicas de Vivienda (7 al 18).
 - Capítulo III Del suelo para la vivienda (19 al 29).
 - Capítulo IV De la Producción y Distribución de los Materiales de Construcción para la vivienda (30 al 37).
 - Capítulo V De las Normas y Tecnología para la vivienda (38 al 44).
 - Capítulo VI Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda (45 al 48).
 - Capítulo VII De las Sociedades Cooperativas de vivienda (49 al 56).
 - Capítulo VIII De la Coordinación con los Estados y Municipios y Concertación con los sectores social y privado (arts. 57 al 66 inclusive).
- Transitorios (arts. primero al tercero).

En cuanto al primer aspecto, el artículo 2º señala como lineamientos generales de la Política Nacional de Vivienda los siguientes que hemos resumido:

1. Ampliar la posibilidad de acceso a la vivienda a los de más bajos recursos, ¿cómo?, ampliando la cobertura social de los mecanismos financieros de vivienda de interés social;
2. Constituir reservas territoriales para vivienda y establecer la oferta pública de suelo para la vivienda de interés social con objeto de evitar que se continúe especulando con el suelo urbano;
3. Promover la participación de los sectores social y privado dándole estímulos para canalizar los esfuerzos en la construcción y mejoramiento de vivienda (propia) y en renta, así como para que sea la comunidad misma la que construya la infraestructura de servicios para la vivienda, ella misma la que autoconstruya su casa organizadamente y forme cooperativas de vivienda.
4. Hacer más congruentes y unificadas las acciones de organismos federales, estatales y municipales y de los sectores social y privado para integrar el Sistema Nacional de Vivienda.
5. Mejorar el inventario habitacional con que contamos y los procesos de producción de vivienda, así como los sistemas constructivos socialmente apropiados.
6. Promover y apoyar la producción y distribución de los materiales básicos de construcción para su abaratamiento.
7. Integrar a la vivienda a su entorno ecológico y preservar los recursos y características del medio ambiente, esto aunque loable no le corresponde a una Ley de vivienda por muy federal que sea, sino a la Ley del medio ambiente.
8. Difundir e informar a la población sobre los programas públicos habitacionales para que los conozca y participe en ellos. Pensamos que este punto es de "relleno", pues muy difícilmente Pedro el barrendero o Juan el obrero podrán participar, pues créase que tienen otras preocupaciones reales que tienen que satisfacer.
9. Lo más interesante para esta labor es lo que establece la fracción VIII, o sea, ubicar a la vivienda como un FACTOR DE ORDENACION TERRITORIAL Y ESTRUCTURACION INTERNA DE LOS CENTROS DE POBLACION Y DE arraigo y mejoría de la POBLACION RURAL EN SU MEDIO. Tal vez esto no se ha querido comprender, pero lo más importante y que constituye a la vivienda como uno de los problemas urbanos de la ciudad de México difíciles de superar, es que la misma sirve como "factor de ordenación territorial" algo que nunca se previó en las pocas leyes de zonificación. Si desde este preciso momento se pararan todas las construcciones nuevas y se estudiara si es o no posible su edificación el Distrito Federal no se vería tan saturado y tan contaminado como está actualmente, pero como eso no se lleva a cabo y a nadie le interesa, la crisis urbano-habitacional continúa adelante.

El artículo 3° define al Sistema Nacional de Vivienda como el -- "conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, -- instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda", y a la Vivienda de Interés Social como "aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de -- la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate". Esto último nos daría como resultado que la vivienda de interés social está definida económicamente como aquélla que no rebese aproximadamente los \$ 7'537,250. 00 pesos para el D. F. de acuerdo con la fórmula matemática $365 \times 2,065.00 \times 10$, pero una vivienda de este precio actualmente sólo es de las tipo INFONAVIT, FCOVISSTE o INCOBUSA, es decir, en condominio vertical con dos recámaras pequeñas, una cocinita, sala y comedor juntos, abarcando --según hemos visto-- unos 30 ó 40 m². Lo que nos hace pensar que de digno y decoroso sólo tienen el nombre. Por ahí algún Diputado propuso que en lugar de 10 se multiplicara por 15 para hacer más -- congruente el precio de la vivienda de interés social con la realidad y así -- abarcar las comodidades que esto conlleva como son el interés anual del 4 % -- sobre saldos insolutos y la liquidación a un plazo hasta de 20 años, etc.

El artículo 5° establece la obligación de que las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (A.P.F.) coordinarán sus lineamientos con la política y objetivos de la Ley -- Federal de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación. Cabe mencionar que los organismos descentralizados que efectúen acciones de -- vivienda para los trabajadores conforme al artículo 123 Constitucional se deben regir por las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento, pero siempre sujetos a lo que disponen las leyes mencionadas.

El artículo 6° en trece fracciones le da competencia en la materia a la SEDUE, lo único que nos parece relevante es que la fracción VII dispone la participación de la Secretaría mencionada, en la regulación del mercado de tierra para la vivienda, determinando las políticas y reglas generales a las que tienen que someterse las dependencias y entidades de la APF en mate

ria de adquisición y enajenación de suelo, acatando siempre lo que establece la Ley de Vivienda en el capítulo III y lo que disponen al respecto la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Bienes Nacionales, coordinándose con los gobiernos de los estados y municipios para organizar el Sistema Nacional de Vivienda ya mencionado.

El Capítulo II establece la programación de las acciones públicas de vivienda mediante tres instrumentos básicos:

1. El Programa Sectorial de Vivienda;
2. Los Programas Institucionales de las entidades de la A.P.F.; y
3. Los Programas Operativos Anuales de la SEDUE y demás dependencias de la Administración Pública Federal.

El Programa Sectorial de Vivienda contiene los diagnósticos, objetivos, estrategias, lineamientos, bases de coordinación y concertación, ejecución de los proyectos, manejo de instrumentos de política habitacional y la articulación de los programas con el gasto público y su vinculación presupuestal, todo de la A.P.F.. El Programa lo formula la SEDUE tomando en cuenta a los tres niveles de gobierno y a los grupos sociales y a los particulares interesados en la problemática habitacional, sometiendo al Programa Sectorial a la consideración del Ejecutivo Federal, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que una vez que el Ejecutivo lo apruebe, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en dos diarios de mayor circulación (en forma abreviada) manteniéndose el documento en la SEDUE para la consulta pública. Cabe señalar que ya aprobado y publicado es obligatorio para las dependencias y entidades de la A.P.F. (artículo 12 LFV).

Ahora bien, las acciones y lineamientos que debe contener el Programa Sectorial serán mínimamente sobre:

1. Suelo para vivienda y oferta pública en fraccionamientos populares;
2. Producción y distribución de materiales de construcción;
3. Producción y mejoramiento de la vivienda urbana y rural, y apoyo a las comunidades rurales para su desarrollo;
4. Fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva y a las sociedades cooperativas u otras formas de gestión social;
5. Canalización y aplicación de los recursos a vivienda de interés social;
6. Promoción y apoyo a los programas estatales y municipales de vivienda; y
7. Aplicación de criterios arquitectónicos y escotécnicos en la construcción de vivienda.

Para cumplir con el Programa Sectorial de Vivienda, las dependencias y entidades de la APF deben, de acuerdo al artículo 11 de la Ley:

1. Canalizar los recursos financieros a tasas de interés preferenciales de conformidad con el Programa Sectorial mencionado;
2. Apoyar la producción y distribución de materiales para la construcción, así como también a la construcción, registro y operación de sociedades cooperativas que se dediquen a la producción y mejoramiento de vivienda;
3. Promover ante las autoridades correspondientes la expedición de permisos, licencias y autorizaciones agilizando los trámites;
4. Establecer medidas para capacitar a grupos sociales organizados en materia de vivienda a fin de formar instructores y promotores sociales de desarrollo habitacional; y
5. Otorgar estímulos para ejecutar los programas habitacionales, para lo cual puede transmitir los inmuebles de su patrimonio para que esto se lleve a cabo.

Los Programas Institucionales que son elaborados por las entidades de la APF tienen que ajustarse a lo dispuesto por las leyes que rijan su organización y funcionamiento. Los demás programas institucionales de otras dependencias deben sujetarse al Programa Sectorial de Vivienda, siendo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE) la dependencia encargada de autorizar los programas habitacionales de las entidades sectorizadas y dictaminar los programas institucionales de las entidades de la APF; este dictamen se remite a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para que apruebe lo que corresponda a su competencia considerándolo en el proceso de presupuestación.

En cuanto a los Programas Operativos Anuales sobre acciones habitacionales que efectúen las entidades de la APF, cabe mencionar que sirven de base para la integración de los anteproyectos anuales de presupuesto, mismos que contienen todo lo referente a datos que justifiquen precisamente el financiamiento o presupuestación que se otorgará a la institución (art. 15 fracciones I a la IX), por supuesto, estos también entran en el proceso de presupuestación de S.F.P..

Así es como se programan las acciones públicas de vivienda, a por lo menos eso es lo que señala la Ley. Uno de los puntos importantes que toca la misma es lo relativo a la vivienda rural enmarcado en su artículo 18, cuyo texto original se modificó para dar lugar a que las acciones habitacionales del campo se ajustaran a la política sectorial de desarrollo rural integral, -

de tal manera que se tienda a mejorar y construir viviendas que fomenten el arraigo de los campesinos a su medio, cuyo efecto principal, se supone, hará que los campesinos no vengán a las principales urbes del país, en especial al Distrito Federal.

El Capítulo III habla del suelo para la vivienda. En la Asamblea Legislativa que discutió el proyecto de Ley Federal de Vivienda (LFV) se señala que el Ejecutivo Federal se había propuesto generar suficiente oferta de suelo al alcance de los grupos de menores ingresos para evitar la especulación, abuso y corrupción social de quienes medran con las necesidades del pueblo. Esto se pretende llevar a cabo considerando, aunque deficientemente, que la adquisición de tierra para construir vivienda de interés social o constituir reservas territoriales es de utilidad pública (art. 19); es deficiente porque no aclara en el primer aspecto si también las inmobiliarias que adquieran tierra para vivienda de interés social es de utilidad pública, en el segundo aspecto recordemos que sólo son acciones del Estado en la medida que la declaración de reserva territorial, p. ej. para el DF, la hace el Jefe del ODF.

También pretende intervenir el Gobierno Federal en el mercado inmobiliario sirviendo de "mediador" y nos da la impresión, por la redacción de la fracc. I del artículo 20, que pretende fungir como "monopolista" al generar oferta pública de suelo para la construcción de fraccionamientos populares destinados a la población de más bajos ingresos y así acabar con la especulación del suelo. Y segundo, satisfaciendo las necesidades de suelo de los organismos y entidades de los tres niveles de gobierno, de las organizaciones sociales y de los particulares que lo soliciten con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda. Esto, en el fondo, se establece sólo para los centros de población urbanos y semiurbanos; la Ley lo ratifica en el artículo 27 donde claramente se establece la obligación gubernamental, a través de SEDUE en base a los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano y de Vivienda y los planes de desarrollo urbano municipal, de reealizar estudios para determinar a nivel nacional los requerimientos de tierra urbana para vivienda, tomando en cuenta --y aquí vuelve a los defectos que nos han caracterizado-- las necesidades presentes y de futuro inmediato.

Las entidades de la AFF, ya en base a los estudios realizados, pue-
de adquirir, enajenar o transmitir áreas o predios, bajo en visto bueno de la -
SEQUE o por conducto de ella, que se destinarán indiscutiblemente a servir a --
los habitantes de más bajos ingresos. Se debe sujetar el predio al tamaño o me-
dida que le corresponda de acuerdo a las normas de habitabilidad que se expidan,
el precio máximo que fije la SEQUE y a las normas de planeación urbana y demás
aplicables, ejemplo de ello es que la transmisión de bienes de dominio privado
de la federación se sujetará a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacio-
nales.

Para cumplir con todo lo anterior la SEQUE fija ciertos mecanismos
de información, calificación y clasificación de los bienes de dominio privado
de la Federación con el fin de normar, técnica y jurídicamente, su debido apro-
vechamiento, entonces será más fácil que la misma Secretaría tenga un catálogo
de terrenos aptos para la construcción de vivienda, donde se considera todo, --
desde las condiciones básicas de equipamiento urbano hasta la factibilidad de
introducirle servicios públicos básicos.

Hemos visto que también los organismos sociales (cooperativas) y
los particulares pueden solicitar ciertas áreas o predios para la construcción
de viviendas de interés social; la Ley en el artículo 27 les impone la obliga-
ción de transmitir los bienes inmuebles, en los términos y condiciones que se-
ñalan los programas que se les aprueben, a las familias de más bajos recursos
y que no sean propietarios de otro bien inmueble, sujetándose a formas de pago
que se determinen conforme a su nivel de ingreso y capacidad adquisitiva. Lógi-
camente el legislador exageró, ya que por ej., si una familia tiene un ingreso
mensual del salario mínimo (aproximadamente \$ 37, 500 pesos) su capacidad o po-
der adquisitivo es ínfimo de tal manera que de descontarle un pago mensual del
20 % ,por ej., realmente no tendrá oportunidad de satisfacer sus necesidades --
básicas, más aún si cuenta con una familia numerosa.

El artículo 28 señala que las enajenaciones a las que nos hemos re-
ferido No requieren la intervención notarial, por lo basta con los contratos --
que se otorguen para acreditar la titularidad de los derechos de propiedad.

El artículo 29 tal parece que establece un nuevo tipo penal que más bien correspondería a una Ley Penal y no a una Ley de Vivienda. El supuesto es que si los Servidores Públicos obtienen un beneficio para sí o en favor de terceros autorizando la enajenación o ellos mismos efectuandola (sobre bienes de dominio privado de la Federación) a personas que perciban más de cuatro veces el salario mínimo o que el precio de venta mayor o menor al que establece la SEDUE (artículo 21 I y III), se les sanciona con la destitución de su cargo e inhabilita de 2 a 12 años para desempeñar cualquier otro empleo público. Pero también a los particulares que adquieran parte fraccionamientos populares dichos bienes violando lo preceptuado o que sean propietarios de otro bien inmueble (artículo 27 fracc. II) se les sanciona con prisión de 2 a 12 años -- (para que no alcance fianza) y multa (excesiva) de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente, no del lugar donde se cometa el "delito", sino del D.F. al momento de cometerse éste.

Estamos de acuerdo que se sancione no sólo pecuniariamente, sino también con penas corporales a los que valiéndose de su cargo o del compadrazgo con los altos funcionarios obtengan bienes o satisfactores para los pobres, -- con mucha más razón tratándose de este bien preciado, pero como estudiantes -- del Derecho creemos que se debe tipificar en la Ley indicada este delito, y se gundo no exagerar a tal grado que se sancionaría a aquél que siendo de los individuos que forman parte, p.ej., de los programas de vivienda de INFONAVIT y todavía no son sujetos de crédito habitacional y que busca hacerse de su vivienda, para no seguir pagando las rentas tan elevadas, aún a costa de que un funcionario corrupto le proponga una cantidad mayor para colocarlo dentro de los agraciados. De todas maneras debería revisarse este artículo para que no se vayan a cometer injusticias de las que lamentablemente serán sujetos los que menos tienen que ver con el "delito" mencionado cuya única culpa es pretender satisfacer una necesidad esencial para la subsistencia de su familia.

El Capítulo IV habla en los artículos 30 al 37 de la Producción y Distribución de Materiales de Construcción. Se regula este aspecto en la Ley para evitar que con el encarecimiento se bloquee a los de escasos recursos el acceso a la vivienda.

En un enfoque global la tendencia es que se fomente la producción y distribución de los productos básicos de materiales para la construcción de viviendas de interés social de conformidad con las modalidades que dicte el interés público, donde puedan participar los sectores público, social y privado siempre con el objeto de reducir los costos y asegurar el abasto "suficiente y oportuno", especialmente para las sociedades cooperativas, organizaciones sociales y comunitarias, las personas de escasos recursos que autokonstruyan su vivienda y para que la población rural produzca y mejore su vivienda. Para ello se dan muchas facilidades y estímulos, así por ejemplo, la SEDUE en coordinación con las dependencias competentes de la AFF y de los gobiernos de los estados y municipios, promoverá el establecimiento de Unidades de Producción y Distribución de Materiales Básicos para la construcción de vivienda, las cuales además de determinar los centros prioritarios de consumo, deben prestar asesoría a los adquirentes de materiales para que obtengan el uso adecuado de los materiales en calidad y proporción, facilitándole además prototipos de proyectos arquitectónicos, especificaciones de obra y orientación para la obtención de licencias y permisos de construcción correspondientes.

El párrafo tercero del artículo 36 menciona algo que merece atención, en virtud de que establece que "los Acuerdos de Coordinación que se celebran para la creación y operación de las unidades mencionadas contendrán las disposiciones conducentes a fin de evitar la intermediación y especulación con los materiales básicos de construcción". Tal vez esto constituya la parte teórica importante de este capítulo, pues no hay nada mejor que fijar normas para que desaparezca ese monstruo de la especulación.

En cuanto a las normas de calidad para la producción industrial de materiales de construcción, la Ley faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN) para expedir las normas respectivas.

El Capítulo V "De las normas y tecnología para la Vivienda" habla de que las normas de diseño, tecnología de la construcción, uso y aprovechamiento que formulan los denominados Comités de Normas y Producción de Vivienda, -- los que propiciarán la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda para que eleven la calidad de las mismas.

La Ley señala en los artículos 39 y 40 dos clases de tecnología:

1. El Diseño Arquitectónico.- que debe considerar espacios interiores y exteriores; elementos funcionales de la vivienda y sus servicios, así como las condiciones y características de habitabilidad y seguridad para los diferentes tipos de vivienda; y
2. Las Normas de Tecnología para la Construcción.- las cuales consideran la calidad y tipo de materiales; la utilización de técnicas ecológicas; los componentes prefabricados; los mecanismos para racionalizar la construcción masiva de vivienda; y -en una fracción V algo confusa- el aprovechamiento de "fuentes alternas de energía" tal vez refiriéndose al alumbrado público.

Por lo demás se menciona que la SEDUE debe promover la aplicación de tecnologías de bajo costo y alta productividad, adecuada a los requerimientos sociales y regionales y a las características de la población urbana y rural, incluso en este sentido se faculta a la SECOFIN para que regule y controle la transferencia de tecnología aplicable a la vivienda.

El artículo 43 justifica por qué el INFONAVIT, FOVISSSTE y demás organismos de vivienda no intervengan en el mantenimiento de sus conjuntos habitacionales, al declarar que se propiciará que las acciones de administración y mantenimiento queden a cargo de los usuarios. Esto realmente es grave si consideramos que son pocos los que efectúan tales acciones, por eso los conjuntos habitacionales están en condiciones deplorables.

El Capítulo VI establece someramente algunos puntos sobre el otorgamiento de créditos y la asignación de viviendas producidas o mejoradas con recursos federales; esto se debe a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las autoridades financieras y crediticias son las que expandirán las reglas antes mencionadas. Se establece que los créditos, asignaciones o enajenaciones de las viviendas se concederán a una sola persona y por una sola vivienda; todos los posibles beneficiarios tienen los mismos derechos, pero se dará preferencia a los de más bajos ingresos y a los que sean sostén de su familia (art. 46). Casi siempre se incluye en los contratos celebrados entre el beneficiario y la institución o dependencia pública, ciertas cláusulas penales, por ej., en los contratos para la enajenación de viviendas se estipula que el beneficiado con una vivienda puede transferir sus derechos de propiedad sobre la misma solo a otra persona que reúna los mismos requisitos y condiciones

establecidos por el organismo para los casos de enajenación, teniendo que contar con el consentimiento del mismo, por escrito, so pena de ser nula la transmisión de derechos y no producir efecto jurídico alguno. Otro ejemplo se establece en los contratos de otorgamiento de créditos de vivienda, los que se pueden rescindir si el acreditado no usa la vivienda para ese fin o simplemente - si no la utiliza. En estos contratos también se puede pactar la afectación de derechos de los acreditados para que el bien forme parte del patrimonio de familia de acuerdo al Código Civil vigente.

El Capítulo VII establece los lineamientos generales de las cooperativas de vivienda y las define como "aquéllas que se constituyen con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios". Aunque sólo serán consideradas como tales las que funcionen bajo el cobijo de este capítulo, de la Ley de Sociedades Cooperativas y demás ordenamientos aplicables. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene que vigilar el cumplimiento de las normas de este capítulo.

El artículo 50 establece cuatro tipos de sociedades cooperativas:

1. De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para construcción de viviendas;
2. De construcción y mejoramiento de un solo proyecto habitacional;
3. De promoción de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de los socios; y
4. De conservación, administración y prestación de servicios para conjuntos habitacionales o viviendas multifamiliares.

La Ley da facilidad para que se conformen las sociedades cooperativas de vivienda, así por ejemplo, basta con que los interesados o socios celebren una asamblea para el establecimiento de bases constitutivas o sus modificaciones, de la cual se levantará un acta circunstanciada que se envía a la STPS quien deberá inscribirla en el Registro Cooperativo Nacional.

Una vez constituidas las cooperativas pueden formar comisiones y fondos sociales que considere necesarios la asamblea, también podrá adquirir bienes pero serán los estrictamente indispensables para la consecución de sus

finés, y además se puede acordar la constitución y organización de unidades o secciones cooperativas de vivienda que pueden realizar solo los actos 2 y 4 a que nos hemos referido arriba al mencionar el contenido del artículo 50.

Finalmente las sociedades entregarán las viviendas que produzcan exclusivamente a sus socios y se puede pactar en las bases constitutivas de las sociedades que sea la propia sociedad quien se encargue de la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales a su cargo.

El Capítulo final de la Ley Federal de Vivienda habla de todo lo relativo a la coordinación con los Estados y Municipios y a la concertación con los sectores social y privado.

El Ejecutivo debe celebrar a través de la SEDUE, en el marco del sistema nacional de planeación, acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de los estados, municipales y del D.F. en los que se establecerán - las bases para la operación administrativa del Sistema Nacional de Vivienda, y para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda. Esos convenios y - acuerdos de coordinación deben referirse a alguno de los once puntos que enumera el artículo 58 de la Ley y que se resumen en los lineamientos generales de la política nacional de vivienda que vimos al inicio del análisis de la Ley (artículo 2º) y demás objetivos de la misma, pero la SEDUE debe necesariamente coordinar las acciones de los organismos que participen en la elaboración, ejecución y control de los programas federales de vivienda que se realicen en cada entidad federativa, y promover su intervención ante las dependencias de la APF para determinar todos los apoyos y estímulos para la ejecución de los programas estatales de vivienda como son los apoyos administrativos, fiscales, financieros etcétera.

Por otra parte, el gobierno federal gestionará ante los gobiernos de los estados la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda (según el artículo 3º transitorio, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley se da un plazo de 180 días para configurar) en los cuales podrán intervenir las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, así como las organizaciones de los sectores social y privado que tengan interés en el

desarrollo habitacional; el objeto principal de estos Comités es el de apoyar la construcción y mejoramiento de viviendas, sus elementos y la elaboración, registro y evaluación de normas y tecnologías para la vivienda de las que ya hemos hablado anteriormente.

En cuanto a sus funciones el art. 61 las establece en 7 fracciones:

1. Adoptar las normas y procedimientos para facilitar la división, fusión y -ratificación y aquellas medidas tendientes al aprovechamiento de áreas urbanas para la vivienda;
2. Las normas y tecnologías del Capítulo V de la Ley;
3. Aquilizar los procedimientos y trámites para hacer sencilla la construcción de vivienda;
4. Tomar medidas para que se establezcan y operen las unidades de producción y distribución de materiales de construcción;
5. Las medidas que expresamente se señalen en los convenios de coordinación; y
6. Las medidas para que el autoconstructor no sea considerado patrón para -- efectos de cuotas o gravámenes.

La SEDUE puede celebrar convenios de concertación con:

- a) Las Cámaras de Industria y de Comercio;
- b) Los colegios y asociaciones de profesionistas;
- c) Las instituciones docentes y de investigación;
- d) Las organizaciones sociales; y
- e) Los particulares interesados en el desarrollo habitacional.

Sujetándose a lo dispuesto por la Ley de Planeación, la programación de la vivienda y los acuerdos y convenios de coordinación que hayan celebrado con los gobiernos estatales y municipales.

La Concertación de acciones con grupos y organizaciones social y privados se realizará mediante la celebración de contratos y convenios de Derecho Público que se establece en la Ley de Planeación, para definir los mecanismos y apoyos específicos de los proyectos habitacionales, hacer que la comunidad participe en la gestión, ejecución y evaluación de éstos y canalizar esfuerzos y recursos en la producción y mejoramiento de las habitaciones.

Finalmente las comisiones que modificaron la iniciativa, edicionaron el proyecto con un artículo 65 otorgando al recurso de Revisión para aquellos particulares inconformes con las resoluciones administrativas que contra ellos se dicten en lo que dispone la Ley. Las reglas del recurso se establecen

en tan solo tres fracciones: se debe interponer por escrito ante la SEÑAL en un plazo no mayor de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación - de la resolución que se impugne, precisando en el recurso el nombre y domicilio del promovente, los agravios que considere la causa la resolución y los elementos de prueba que considere necesarios. El recurso debe ir acompañado además con el documento que acredite la personalidad del promovente (cuando actúe en nombre y por cuenta de otro).

El recurso se tiene por no interpuesto si se presenta fuera del término o si no se acredita la personalidad.

Esto es, a nuestro parecer, lo más sobresaliente de la Ley Federal de Vivienda. Por lo visto, la misma establece sólo aspectos generales que muchas veces distan de ser verdaderas normas jurídicas (heterónomas, bilaterales, generales, coercitivas, etc.), no obstante esto, queremos pensar que el legislador aprobó el proyecto a sabiendas de que más tarde se expedirían los reglamentos respectivos y necesarios para que la Ley fuera aplicada congruentemente con la realidad actual. Pensamos que si no se expedida una Ley Inquilinaria, por lo menos debía anexarse un capítulo relativo a ella en esta Ley, en donde se regularan los aspectos claves del inquilinato (precio del alquiler, duración del mismo, derechos de preferencia de compra, autoridades competentes para los casos de conflictos, la cruación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Inquilinarias y una Procuraduría de la Defensa del Inquilino, por ejemplo), dando un verdadero apoyo para que se cambie la ideología de ser propietario, por la de ser inquilino de una vivienda, pues estamos convencidos que la política que han seguido nuestros gobiernos, para con el D.F., ha sido equivocada; el crear en el individuo la ideología de querer ser propietario de una vivienda ha propiciado que el particular con grandes necesidades habitacionales adquiriera o invadiera terrenos que no son adecuados para la construcción habitacional en la mayor urbe del país. Esto, a su vez, ha forzado al gobierno a legalizar la tenencia de esos terrenos cuando se enfrenta a las masas, lo que crea un desajuste en la zonificación del territorio capitalino, donde se entremezclan conjuntos habitacionales con áreas industriales y zonas comerciales. Tal vez ya no sea factible la reordenación de la zonificación de nuestra ciudad, a no ser que el Gobierno tome decisiones tan drásticas como la descentralización real no ficticia

de la industria y su reubicación fuera del Distrito Federal, pero como eso resulta verdaderamente difícil, más difícil será la actualización de una novedosa zonificación de la ciudad, donde converjan habitación con áreas verdes, algo que nos hace mucha falta.

Por otro lado nos parece que en lo que lleva de vida la Ley Federal de Vivienda sus preceptos distan mucho de ser positivos, aunque sean vigentes. Los buenos propósitos que marca la ley necesitan realización inmediata estableciendo, en una adición a la misma, un capítulo donde claramente se determinen quienes serán las autoridades responsables a las que la familia mexicana, de la que habla la Constitución, tenga o pueda exigir el derecho habitacional que supuestamente le corresponde.

Asimismo las Comisiones al agregar el artículo 66 a la Ley supuestamente para establecer un medio de impugnación de resoluciones administrativas, han propiciado que para que el particular pueda ir directamente al amparo (cuando considere que le han violado, v.gr., su garantía individual de vivienda), tenga que agotar previamente este recurso de Inconformidad, por el principio de definitividad del juicio de amparo, pues de lo contrario el amparo sería improcedente, por lo que más que ayuda es una verdadera traba; ahora nos preguntamos ¿cáscas el amparo no es procedente contra la violación de una garantía constitucional como lo es el derecho del artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución?

En fin... un "en fin" en el que quisiéramos que nuestra ciudad y en sí nuestro país entero tuviera verdaderos representantes del pueblo mexicano que ofrecieran mejores y reales condiciones de vida para todos, especialmente para el grueso de nuestra población, población "heroica" que lo ha soportado todo o hasta el momento así lo ha demostrado.

Nuestros mejores deseos para que en verdad los "sin techo" mexicanos cuenten dentro de poco con una vivienda DIGNA Y DECOROSA.

José-Francisco Pérez Rodríguez.

CAPITULO V
C O N C L U S I O N E S

Muchos estudios más deben aún realizarse para poder entre sacar conclusiones más acabadas, no obstante esto creemos que las siguientes reflejan de alguna manera la situación anómala que guarda el habitante ciudadano con respecto a su entorno habitacional.

I. Las condiciones socioeconómicas precarias en que se desarrolla el habitante de la ciudad y en general el del país completo, ca racterizadas por una tendencia al desarrollo urbano, así como la explo sión demográfica observada en los últimos años, han traído como consecuencia la existencia de graves problemas económicos, políticos y socia les que influyen de manera decisiva en la vida de numerosas familias me xicanas. Dentro de estos problemas encontramos el de la vivienda en general y el de la vivienda urbana en particular, y de ésta su carencia, inacceso y en sí el poco espacio propicio que queda en la ciudad para - atraerse este bien.

II. El proceso de industrialización se estancó en la ciudad de México principalmente porque ésta ha sido una gran ciudad - en toda la extensión de la palabra- desde el siglo XIV. Es el epicentro político, la fuente de mano de obra barata, asiento de los poderes públicos federales, es la meca de las decisiones nacionales, la catedral de la cultu ra y, sobre todo, el mayor centro de producción y consumo del país. En ella es donde se generan las economías de aglomeración que atraen a la empresa privada.

Desde la Colonia se diseñó un sistema de ciudades "acorde" con los asen tamientos humanos indígenas de entonces, en una época cuyos procedimien tos productivos eran intensivos en mano de obra, pues en ellos se encontraba la fuente de la riqueza. De ahí arranca la estructura urbana que - ha agravado el problema habitacional actual.

La industrialización que se adoptó, creó un movimiento urbanístico acelerado de la ciudad de México principalmente, con un sistema verdaderamente desproporcional de ciudades: una macro-ciudad-región, dos o tres ciudades grandes, unas cuantas medianas y pequeñas y un rosario de más de 125,000 localidades rurales dispersas.

Pero lo más nefasto fue que a partir de la concentración de este Modo de Producción mexicano originó que la ciudad de México fuera y sea la ciudad que concentra más población y la mayor parte de las actividades de toda índole.

Esto nos lleva a concluir que el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal del 21 de Enero de 1984, cuyo objetivo es reubicar a las - empresas paraestatales y organismos oficiales en áreas geográficas distintas de la capital, debe tomar una aplicabilidad inmediata, pero al parecer el gobierno mexicano no pretende resolver tal descentralización, porque si le ha resultado difícil (por no decir imposible) descentralizar a la paraestatal PEMEX, menos lo podrá hacer con empresas a las cuales hay que construirles y asistirles de infraestructura y equipamiento multimillonarios.

III. En el primer capítulo nos abocamos, en su inciso correspondiente, a señalar las causas que provocan la migración campo-ciudad y que las definimos como productos del estancamiento y desajuste socioeconómicos en la medida en que las condiciones de producción en que nos desenvolvemos no permiten a la población del campo niveles de empleo ni remuneraciones aceptables, y que aunado a lo atractivo de la vida urbana y al centralismo administrativo de nuestra ciudad, provocaron los asentamientos precarios (primero en el centro y actualmente en la periferia) donde en condiciones de inhabitabilidad se desenvuelve un mundo de pobreza en zonas de habitación decadente y en pocos o ningún servicio público, y a veces ni siquiera particular.

Por esto, nada refleja mejor la estructura de clases que los contrastes entre los barrios populares, las zonas residenciales de lujo y los elevados y magnificentes edificios tanto para la habitación como para los grandes negocios.

El abandono del campo y el gigantismo urbano de la ciudad de México son entonces las consecuencias directas del centralismo que ha distorsionado el desarrollo del país y frustrado el desarrollo regional. La dinámica centralista que se ha impuesto sobre instrucciones y buenos propósitos federalistas, debe ser considerada como principal responsable del crecimiento desmesurado de sólo algunas ciudades en el país, especialmente de la nuestra. Por eso creemos que sólo podrán corregirse las deformaciones de nuestro crecimiento urbano si somos capaces de llevar a cabo los programas regionales dándole completa libertad en todos - sentidos, a los estados y en especial a los municipios, pero además dándoles el apoyo económico que necesitan ¿ cómo ? simplemente dejándoles el 80 ó 90% de los impuestos que recaben para que satisfagan las necesidades primordiales de su población y sobre todo que tomen sus propias desiciones, por supuesto, en -

base a los lineamientos generales que al país interesan, eso desde nuestro - particular punto de vista si sería un verdadero Federalismo.

IV. Concluimos que la vida del campesino debe ser aumentada en ca lidad, no con decretos, instrumentos o normas jurídicas dictadas por los de - "arriba" y que representan la ignorancia de conocimiento de la problemática ru ral; las condiciones campesinas solamente pueden explicarse teniendo en cuenta el pauperrismo cultural que les ha reducido sus necesidades a lo absolutamente indispensable para el sostenimiento de su vida orgánica, olvidándose por com pleteo de su bienestar social.

Para evitar que el campesino venga a radicarse a nuestra ciudad es necesario que se cree en provincia y para la población rural, fuentes de trabajo, alter natives de productividad en el campo, que se les otorguen créditos suficientes para trabajar la tierra, que se creen además centros educativos a nivel medio, medio-superior y profesional, centros recreativos de diversión y esparcimiento etcétera, para que una vez agotado el problema de la ubicación se reacomode la población en una distribución equilibrada en las distintas zonas de nuestra - ciudad.

V. Resulta así que la ciudad de México se caracteriza por la cons tante segregación de clase social, en donde se muestra a primera vista los con trastes de zonas con un mosaico de edificios construídos con materiales estra- falarios, muchos de ellos extranjerizados, con otras zonas que reflejan la po breza más absoluta en que se cohabita. Por los documentos analizados se concluye que en los últimos treinta años la Ciudad de México ha tenido una de las transformaciones más radicales de cuantas hayan ocurrido en toda su historia. Sin embargo, parte de su población aún ha bita en las mismas vencidades, pequeños departamentos sin funcionalidad o cuar tos de adobe y lámina de cartón y las casas estilo INFONAVIT o FOVISSSTE. En el occidente de la ciudad han aparecido edificios de muchos pisos de altura, de moderna belleza arquitectónica, poniendo la nota del progreso, y de los avan ces que el país ha logrado, lo que dá el tono contrastante respecto a las cons trucciones que predominan en los barrios viejos.

Un progreso que causa asombro, por su audacia y centralismo, pero que ha olvidado que la ciudad debe estar al servicio de sus habitantes, dándoles todas las facilidades para que puedan trabajar, descansar, disfrutar de la convivencia familiar y estar más vinculados a la sociedad, por lo cual se torna urgente una transformación en torno a la vivienda popular y de esta manera retomar la preocupación de poner al servicio de nuestra sociedad los adelantos tecnológicos alcanzados en el urbanismo y el de una arquitectura con sentido social, dirigida a resolver el problema palpitante de la falta de vivienda urbana y sobre todo de su redistribución.

VI. Ahora bien, durante los años setenta se define claramente la diferencia entre el problema y la crisis habitacional no sólo porque su déficit alcanza cifras enormes, sino porque el nivel de deterioro físico, de hacinamiento y de falta de equipamiento adecuado, de que adolecen la mayor parte de las viviendas de la Z.M.C.M., se expresan en grandes magnitudes.

Como ya asentamos en páginas anteriores, el problema de falta de vivienda fue ocasionado por un vertiginoso aumento de la población, debido a la atracción que significó el crecimiento industrial, comercial y de servicios de la capital y que no han ofrecido las demás ciudades de la República. Atracción para los inmigrantes del campo provocada por el engañoso escenario de sus luces que parecen facilitar todo para alcanzar el éxito personal inmediato. El problema es que en la actualidad la concentración de la población en la ZMCM es de 24.8% del total de los habitantes de la República, es decir, viven en ella más de 18.5 millones de seres humanos, a los que además de atenderles sus problemas de agua, limpieza salubridad, escuelas, electricidad, transporte y vías de comunicación, hay que proporcionarles vivienda.

VII. Se nota, con cierto deshalago, que el Estado vaya perdiendo el poder de decisión, pues su actuación deviene cada vez más desordenada, sin articulación y no cuenta ya con las prioridades indispensables, reduciéndose su función a llenar huecos ya con programas financieros de vivienda o tratando de resolver el problema de equipamiento e infraestructura de las zonas habitacionales de ciertas áreas, más no la total que se requiere. Es bien sabido que el

VIII.

Por otro lado, el acceso a una vivienda "digna y decorosa"

resulta verdaderamente difícil debido primordialmente al constante ascenso de los precios de la tierra urbana por encima del alza general de precios, así como por el desequilibrio que existe entre la relación de los crecientes costos de la vivienda y la escasa capacidad de compra de los sectores de ingresos bajos (por falta de empleo y desigualdad en la distribución del ingreso) y el constante aumento en los precios de los materiales de construcción, al tiempo que se une a esto el control del mercado de la tierra urbana por enormes empresas y que a fin de cuentas produce el déficit acumulado de viviendas en 5.2 millones en este año. De este modo, no obstante que la producción de viviendas y la inversión de capital inmobiliario ocupan un lugar relevante dentro de las actividades económicas de nuestro país, el gobierno ha sido incapaz de financiar y producir el volumen necesario y la adecuada distribución de vivienda, en un contexto local y nacional difícil de superar. Siendo el suelo el punto básico, resulta necesario que se le dé una adecuada redistribución. Recordemos que al existir una concentración de habitantes excesiva, el suelo escasea y su valor aumenta, por lo que sólo tienen acceso a él la gente más pudiente, lo que a su vez origina que los de escasos recursos vayan a habitar lugares no convenientes para ello, que comúnmente llamamos cinturones de miseria de la ciudad.

IX.

En cuanto al aspecto jurídico cabe mencionar que la planificación del espacio territorial para la construcción de vivienda y cualquier obra pública nació abortada, incluso no existía de manera técnica y /o jurídica. No se incluían en la política gubernamental reglamentos para ubicar o zonificar adecuadamente las ciudades. Más tarde y ya con el problema encima, se preocupaban más por abastecer a la población de viviendas que tratar de reubicar las zonas netamente habitacionales, pero poco a poco el déficit se acumuló hasta alcanzar cifras tan alarmante como las de 5.2 millones en 1986, que pocos meses antes se viera agravada con el desastre natural del año próximo pasado. Por eso decimos, y con razón, que la problemática de la vivienda en México es el resultado de la falta de atención que el estado Mexicano, en su calidad de representante - en todos sentidos- del pueblo ha dispensado a cada uno de los factores que conjugados conforman una crisis habitacional, casi imposible de salvar.

X. Por otro lado, el Derecho a la vivienda que se enmarca en el Art. 4º párrafo cuarto de la Constitución, es un Derecho Social, independientemente de que se encuentre contemplado en el Capítulo de las Garantías Individuales, pero ese "Derecho Social" es un derecho aparente ya que la cruda realidad de miles de familias mexicanas demuestran que sólo unos cuantos han tenido acceso a ese derecho. Ahora bien, si por vivienda "digna y decorosa" entendemos aquella que además de ser agradable exterior e interiormente, es funcional y cuenta con todos o casi todos los servicios públicos (infraestructura y equipamiento) indispensables para que la familia satisfaga sus más elementales necesidades, entonces concluimos que en México ese derecho le está vetado a la población de ingresos medios-bajos y bajos, pues en todo caso si éstas familias cuentan con una vivienda en propiedad los servicios públicos que se les llegan a prestar son esporádicos y no siguen una continuidad que haría más funcional su vivienda; además con los "nuevos" programas de financiamiento de vivienda lo más seguro es que los ricos sigan teniendo sus residencias lujosísimas y los menos pudientes sus habitaciones tipo INFONAVIT hechas de cartón modernizado y eso NO ES DIGNO NI DECOROSO. La vivienda que nosotros llamamos "integral", es decir, aquella que abarca el alojamiento, los servicios públicos conexos, la zonificación de las mismas y la conservación de su entorno ecológico, deben ser una realidad para el habitante del D.F. y el del país completo, No simples enunciados en Leyes o buenos propósitos demagógicos de candidatos al poder.

XI. En cuanto a la Ley Federal de Vivienda, "instrumento jurídico case" sobre el cual la población necesitada podría exigir del gobierno esas viviendas "dignas y decorosas" no cuenta con los instrumentos necesarios para que sea una verdadera garantía individual, una verdadera ley positiva y que no se que de exclusivamente como una de tantas leyes vigentes que se tienen, por ende hemos concluido que es necesaria una reforma y adiciones a esta Ley en donde el legislador señale y determine claramente a las autoridades responsables en materia de vivienda, que se establezca el término en que se llevarán a cabo los objetivos de la Ley y en todo caso que se expida el reglamento respectivo.

XII. Se nota difícil salvar los obstáculos de dispersión, por un lado, concentración de pobladores en la capital, por el otro, porque la descentralización ha resultado ficticia y los estudios, diagnósticos y pronósticos que se han elaborado entorno a la vivienda no encuentran su materialización y la realidad nos sigue rebazando.

XIII. Por lo analizado en el presente trabajo, se nota que el problema urbano-habitacional se vió apoyado por la creación paulatina de la ideología del "terrenito o vivienda propias" y por el aumento desmesurado de los precios en los arrendamientos por los casatenientes que nunca vieron ni han visto frenados - sus propósitos ; de todo esto ha resultado que en el pueblo ya no se piensa en la casa espaciosa, hermosa e ~~imperocedera~~, sino que ahora se anhela el pequeño bloque de prefabricado de las viviendas en condominio.

XIV. Dentro de los instrumentos jurídicos analizados en esta tesis no existe ningún artículo relativo a la vivienda en arrendamiento y si hemos de llegar a una conclusión final, es precisamente la que indique un proceso de transformación ideológica en la que el ciudadano piense más en alquilar que en comprar, reforzando esta idea con las leyes respectivas en donde se establezcan límites de costo de alquiler para todas las áreas del D.F. y su zona metropolitana, la creación de una Procuraduría Federal Inquilinaria en donde se diriman los conflictos entre arrendador y arrendatario, una ley respectiva y su reglamento - etc., todo esto haría sin lugar a dudas más adecuada la vida en nuestra querida, pero problemática "Ciudad de los Palacios".

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

La presente incluye la bibliografía que sirvió de base tanto para la elaboración de esta tesis, como para la de los cuadros, gráficas y mapas que en ella aparecen.

1. Banco de México.-"Indicadores Económicos".-Subdirección de Investigación Económica.-cuaderno mensual nº 125.-México.-abril de 1983.
2. Banco de México.-"Indicadores Económicos".-Subdirección de Investigación Económica.- enero de 1984.
3. Banco de México.-"Índice de precios".-Subdirección de Investigación Económica.- cuaderno mensual nº 68.- México.- diciembre de 1983.
4. Banco de México.- "Informe anual, 1983".-México,D.F..-1984.
5. Bancomer.-"Aspectos relevantes de la inflación en México en 1982".-En Comercio Exterior, vol. 33 nº 2.-México.- febrero de 1983.
6. Batallón, Claude y Rivière D'Arc, Helene.-"La Ciudad y el Campo en el - México Central".-Siglo XXI editores.-México.- 1972.
7. Bejarano Sánchez, Manuel.-"Obligaciones Civiles".-Ed. Harla.-México.-1980.
8. Benítez Zenteno, Raúl.-"La Expansión Demográfica de México, 1895-1970".-Centro de Estudios Económicos y Demográficos, "Dinámica de la Población en México".-El Colegio de México.-México.-1970.
9. Burgoa Orihuela, Ignacio.-"Las Garantías Individuales".-Porrúa.-México.- 1981.
10. Cano Escalante, Emilio.-"La escasez de vivienda y locales".-Cámara de Comercio.-México.-1978.
11. Calderón, E., Martínez V., et al.-"Cinco Regiones de México. Un análisis comparativo".-(1 y 2).-en Boletín Informativo de la D.G.P.E., S.E.P..-septiembre-octubre de 1975 y enero de 1976.
12. Cámara de Comercio de la Ciudad de México.-"Problemas de Circulación Vial en la ciudad de México y su posible tratamiento".-México,D.F.-sin fecha.
13. Censos Generales de Población (VI a IX), México.- Dirección General de -- Estadística, S.I.C..- 1940, 1950, 1960 y 1970.
- 14.*Censo General de Población y Vivienda (X), México.- Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, S.P.P. 1981 datos preliminares y 1984 datos definitivos.
15. Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario del D.F..-"Investigación" México,D.F.-1982 (documento mimeografiado) s/pp.

16. Comisión de Vialidad y Transporte (Plan Hector de Vialidad y Transporte del D.F.).-"Guión para un audiovisual".-presentado en el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades.-México,D.F..-junio 22 a 25 de 1981 (documento mimeografiado).
17. * Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda.- México.-1982.-vol. 1.- (documento mimeografiado).
18. * Comisión Intersecretarial de Planeación y Financiamiento de la Vivienda (SAHCP-SHCP-SPP) "Necesidades de Vivienda y Escenario de Programación del Sector Público, 1980-1990".-Programa Nacional de Vivienda, vols. 1 y 2.-México.-s/f. y "Estadística Básica de Vivienda, 1973-1980", Avance e Instrumentos Generados", y "Programación Integrada de Vivienda del sector público 1982".-Documentos elaborados en 1981 y 1982.
19. CCNAPO.- "Política Demográfica Regional, 1979", en "México Demográfico" (brevario de 1980).-México.-1982.
20. * Connolly, Priscille (coordinadora).-"Investigación sobre vivienda: Las políticas habitacionales del Estado Mexicano".-COPEVI,nº III.-México.-1977.- 146 pp.
21. CONSULTEC (consultores en economía).-"Análisis de Coyuntura Económica y Financiera".-México.-noviembre de 1983.
22. * Coordinación de Vivienda (Dirección General de Equipamiento y Vivienda SAHCP) .-"Problemática de la Vivienda en México".-México.-1977.-31pp. (documento mimeografiado). Este documento es una variante del titulado "Elementos para una política nacional de vivienda" (objetivos, políticas y metas) de septiembre de 1977.
23. CUPLAMAR.-"Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000".-Ed. Siglo XXI.-México.-1976.
24. CUPLAMAR (Coordinación Grel. del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y -- Grupos Marginados).-"Vivienda".-nº 5.- viene en "mínimos de bienestar".-México.-1979.
25. David, Pedro R...-"Sociología Criminal Juvenil".-doc. mimeografiado s/f.
26. De la Cueva, Mario.-"Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".-T. I.-Porrúa.-México.-1981.
27. De la Madrid, Miguel.-"Primer Informe de Gobierno".-Presidencia de la -- República.-México.-1983.
28. D.D.F..-"Sistema de Planificación Urbana del D.F.".--Dirección General de Planificación.-México.-1977.
29. D.D.F..-" El problema de la vivienda en alquiler en la ciudad de México". Subdirección de Instrumentos para el Desarrollo Urbano, Oficina de Métodos.-México,D.F..-septiembre de 1981.
30. D.D.F..-"Plan General de Desarrollo Urbano".-México,D.F..-1982.

- 31.* Dirección de Investigación e Información Técnica de Vivienda.-"Comparación entre el costo de la edificación de vivienda, el costo de las subsistencias y el salario mínimo, 1977-1983".-Serie de Estudios Especiales n° 1.-México.-1984.- 29 pp.
- 32.* FOVISSSTE.-Revista "Habitación. Problemas de Vivienda y Urbanismo".-Año 2, n°s. 7/8 julio-diciembre de 1982.-183 pp.
33. Fraga, Gabino.-"Derecho Administrativo".-Porrúa.-México.-1966
- 34.* González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores).-"México, Hoy".-Siglo XXI editores.-7a. Edición.-México.-1983.-419 pp.
- 35.* González Salazar, Gloria.-"Aspectos recientes del desarrollo social de México".-UNAM.-México, D.F..-1983.-383 pp.
- 36.* González Salazar, Gloria.-"El D.F.: algunos problemas y su planeación".-UNAM.-México.-1983.-230 pp.
37. Hernández Becerra, Augusto.-"Estado y Territorio".-UNAM.-México.-1981.
38. Iglesias, Enrique.-"La Evolución Económica de América Latina en 1982", en Comercio Exterior, vol. 33 n° 2.-México.-febrero de 1983.
- 39.* INFCNAVIT.-"Requerimiento de suelo urbano" revista "Vivienda".-vol. 8 n° 1.-México.-enero-marzo de 1983.
40. INFCNAVIT. -"Informe de Labores, 1984".-México.-1985.-79 pp.
41. Lagune, José.-"Organización de la Salud y Seguridad Social como factores para el desarrollo social", viene en Reunión Nacional sobre el sector - desarrollo y organización social. IEPES.-México.- junio de 1976.
- 42.* Landa, Horacio.-"Terminología de Urbanismo".-Centro de Investigación, documentación e Información sobre la Vivienda (CIOIV).INDECO.-México.-1976.- 82 pp.
43. López Acuña, Daniel.-"Investigación de Servicios de Salud", en Gaceta Médica de México.-vol. 114.-México.-s/f.
44. Márquez Mayaudón, Enrique.-"Contaminación Ambiental", en Salud Pública de México.-vol. XIII.-n° 2.- 1971.
45. Mendieta y Núñez, Lucio.-"El problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria".-Ed. Porrúa.-México.-1983
46. Miller, Eric J.-"Desarrollo Integral del medio rural".-Fondo de Cultura Económica.-México.-1976.-160 pp.
- 47.* Moya Rubio, Victor José.-"La vivienda indígena de México y del mundo".-UNAM.-México.- 1982.
48. NAFINSA.-"La economía mexicana en cifras"(1981 y 1982 dos volúmenes).-México.- 1981 y 1982.
49. NAFINSA.-"Semenario "Mercado de Valores".-Año XLIII, n°s. 3 y 19.-México.- de 17 de enero y 9 de mayo de 1983.

50. O.N.U.--"Asociaciones para la construcción de vivienda sin fines de lucro.--Nueva York, U.S.A.--1975
51. O.N.U.--"Crecimiento de la Población Urbana y Rural del Mundo, 1920-2000" Estudios Demográficos, nº 44.--Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.--N.Y. U.S.A.--1970.
52. Padilla Aragón, Enrique.--"México, desarrollo con pobreza" --3a. edición.-- Siglo XXI editores.--México.-- 1974.
53. Planes de Desarrollo Urbano de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos.-- SAHOP.-- México.-- s/f.
54. Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Chihuahua (exposición y análisis).-- Edición del Centro SAHOP-CHIHUAHUA.-- Chihuahua, México.-- 1979.
55. Programa Estatal de Vivienda del Estado de México.--"Dinámica de Poblamiento y Desarrollo Urbano"-- diciembre de 1979.-- s/pp.
56. Programa Nacional de Vivienda.-- Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. SAHOP.-- México.-- 1979.
- 57.* Puente Leyva, Jesús.--"El Problema Habitacional", en 'Perfil de México en 1980' vol. 2.-- Siglo XXI editores.--México.--1972.
58. Revista "Construcción", en Análisis Económico.-- Grupo Editorial Expansión México.--9 de enero de 1984.
- 59.* Ruiz Massieu, José Francisco.--"La seguridad social y la vivienda", viene en Anuario Jurídico VII-1980 del Instituto de Investigaciones Jurídicas.-- México.--1980.
60. Ruiz Massieu, José Francisco.--"El INFONAVIT, un caso de organismo descentralizado por servicio"--Vivienda nº 10.-- Revista del INFONAVIT.--México.-- 1979.
61. Ruiz Massieu, Mario.--"Derecho Público Local (una aproximación del esquema jurídico del Estado de Guerrero)", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado del I.I.J...Año XIV nº 42.--México.--spp-diciembre 1981.-- 426 pp.
62. SAHOP. Dirección General de Previsión y Atención de Emergencias Urbanas. Departamento de Asuntos Atípicos.--"Vivienda de Azotea"--México,D.F.-- dic. de 1977.-- s/pp. (documento mimeografiado).
63. Sánchez Duarte, Jaime A.--"Forestación en el D.F.", en Vivienda, vol. 6 nº 6.--México.-- noviembre-diciembre de 1981.
- 64.* Schjetman Garduño, Mario.--"El medio ambiente y las políticas del uso del suelo", en Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo y Usos del suelo urbano.-O.E.A.--Colegio de México--D.D.F.--México.--junio de 1972
65. Schteingart, Martha y Garza, Gustavo.--"La producción de vivienda en México", en la Revista 'Planificación', nº 18.--Sociedad Mexicana de Planificación.--México.-- abril de 1976.

50. O.N.U.--"Asociaciones para la construcción de vivienda sin fines de lucro.--Nueva York, U.S.A.--1975
51. O.N.U.--"Crecimiento de la Población Urbana y Rural del Mundo, 1920-2000" Estudios Demográficos, nº 44.--Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.--N.Y. U.S.A.--1970.
52. Padilla Aragón, Enrique.--"México, desarrollo con pobreza" --3a. edición.-- Siglo XXI editores.--México.-- 1974.
53. Planes de Desarrollo Urbano de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Morelos.-- SAHOP.-- México.-- s/f.
54. Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Chihuahua (exposición y análisis).-- Edición del Centro SAHOP-CHIHUAHUA.-- Chihuahua, México.-- 1979.
55. Programa Estatal de Vivienda del Estado de México.--"Dinámica de Poblamiento y Desarrollo Urbano"-- diciembre de 1979.-- s/pp.
56. Programa Nacional de Vivienda.-- Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda. SAHOP.-- México.-- 1979.
57. * Puente Leyva, Jesús.--"El Problema Habitacional", en 'Perfil de México en 1980' vol. 2.-- Siglo XXI editores.--México.--1972.
58. Revista "Construcción", en Análisis Económico.-- Grupo Editorial Expansión México.--9 de enero de 1984.
59. * Ruiz Massieu, José Francisco.--"La seguridad social y la vivienda", viene en Anuario Jurídico VII-1980 del Instituto de Investigaciones Jurídicas.-- México.--1980.
60. Ruiz Massieu, José Francisco.--"El INFONAVIT, un caso de organismo descentralizado por servicio"--Vivienda nº 10.-- Revista del INFONAVIT.--México.-- 1979.
61. Ruiz Massieu, Mario.--"Derecho Público Local (una aproximación del esquema jurídico del Estado de Guerrero)", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado del I.I.J.--Año XIV nº 42.--México.--sep-diciembre 1981.-- 426 pp.
62. SAHOP. Dirección General de Previsión y Atención de Emergencias Urbanas. Departamento de Asuntos Atípicos.--"Vivienda de Azotea"--México,D.F.-- dic. de 1977.-- s/pp. (documento mimeografiado).
63. Sánchez Duarte, Jaime A.--"Forestación en el D.F.", en Vivienda, vol. 6 nº 6.--México.-- noviembre-diciembre de 1981.
64. * Schjetman Garduño, Mario.--"El medio ambiente y las políticas del uso del suelo", en Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo y Usos del suelo urbano.--O.E.A.--Colegio de México--D.O.F.--México.--junio de 1972
65. Schtsingart, Martha y Garza, Gustavo.--"La producción de vivienda en México", en la Revista 'Planificación', nº 18.--Sociedad Mexicana de Planificación.--México.-- abril de 1976.

66. Serra Rojas, Andrés.--"Derecho Administrativo" T. I.--Porrúa.--México.--1981.
67. SIC. Dirección General de Estadística.--"Migración Interna en México 1960-1970".--México.--1971
68. S.P.P.--"Encuesta continua de mano de obra".--1973-1976 y "Encuesta continua sobre ocupación".--1978
69. S.P.P.--"Características del empleo y desempleo en las áreas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara".--México.--1980
70. S.P.P.--"Agenda Estadística", 1982 y 1983.- I.N.E.G.I.-- México.-- enero de 1983 y 1984.
71. S.S.A.-- "Educación de pregrado en medicina y enfermería" y "La educación médica"(doc. mimeografiado).--Subsecretaría de Planeación.--México.--1977.
72. *Stolaraki, Noemí (coordinadora).--"La Vivienda en el Distrito Federal. Situación actual y perspectivas".--D.O.F.. Dirección General de Planificación. México.--octubre de 1982.
73. Trueta Urbina, A.--"Nuevo Derecho del Trabajo".--Porrúa.--México.--1981.
74. Unikel, Luis.--"El proceso de urbanización en México: Distribución y Crecimiento de la Población Urbana", Demografía y Economía, vol. II n° 2.-- El Colegio de México.--México.-- 1968. También se analizó el documento del mismo autor "El proceso de urbanización en México" de la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos.--Dirección General de Documentación e Informes -- Presidencial.--México.-- 1976.
75. Unikel, Luis.--"La dinámica de crecimiento de la ciudad de México" ensayo sobre el desarrollo urbano en México.--Septentenas n° 143.--México.--1974.
76. *Unikel, Luis et alius.--"El Desarrollo Urbano de México (diagnóstico e implicaciones futuras).--2a. edición.-- El Colegio de México.--México,D.F.-- 1978.-- 476 pp.
77. Velasco, Ma. G. et al.--"Transporte Urbano de pasajeros en el D.F.", en -- "Habitación. Problemas..." n° 5.--México.-- enero-marzo de 1982.

N° ta: los documentos que aparecen anteceditos de un asterisco (*) son la base del presente trabajo, los demás sólo sirvieron como libros de referencia.

INFORMACION PERIÓDICA:

1. Periódico "El Nacional", primera plana, 27 de abril de 1984
2. Periódico "Excelsior" El periódico de la vida nacional, 22 de octubre 1983
3. Periódico "La Prensa", "Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda", 23 de febrero de 1984.

4. Periódico "Novedades", secc. editorial, pág. 5, México, 2 de marzo 1964
5. Periódico "Ovaciones", vespertino, secc. informativa, pág. 2, México, 27 de abril 1984, "SIDS Sudden Infant Death Syndrome" investigación realizada por Anderson-Grossgerge.
6. Periódico "Uno más uno", sección informativa, 12 de agosto de 1982.

LEYES, REGLAMENTOS, DIARIOS OFICIALES Y DIARIOS DE LOS DEBATES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--77a. ed.--Porrúa.--México.--1985
2. Ley del Seguro Social.--1a. ed.--Ed. Unidos Mexicanos.--México.--1985
3. Legislación Federal del Trabajo Burocrático (Ley ISSSTE y Ley ISSFAM).--20a. ed.--Porrúa.--México.--1984
4. Ley Federal del Trabajo de 1970 (reforma procesal de 1980) (Ley del INFONAVIT).--51a. ed.--Porrúa.--México.--1984.
5. Ley Federal de la Reforma Agraria.--23a. ed.--Porrúa.--México.--1982
6. Ley Orgánica del DOF.--7a. ed.--Porrúa.--México.--1982
7. Reglamento de Construcciones para el D.F.--5a. ed.--Porrúa.--México.--1984.
8. D.O.F. 7 enero 1976.-- Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
9. D.O.F. 26 mayo 1976.-- Ley General de Asentamientos Humanos
10. D.O.F. 28 dic. 1981.-- Reformas y ediciones a la L.O.U.D.F.
11. D.O.F. 29 dic. 1981.-- Adición con un capítulo V a la L.G.A.H.
12. D.O.F. 20 abril 1982.-- Reglamento de Zonificación del D.F.
13. D.O.F. 5 enero 1983.-- Ley de Planeación.
14. D.O.F. 7 febrero 1983.--Adición del párrafo cuarto al art. 4º Constitucional
15. D.O.F. 7 febrero 1984.-- Ley Federal de Vivienda y reformas a la L.G.A.H.
16. D.O.F. 7 junio 1984.-- Reglamento de Prestaciones Económicas de los trabajadores del ISSSTE.
17. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 20 y 21 de diciembre de 1981, Año III Tomo III, n°s. 44 y 45.
18. Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores, 27 de diciembre de 1981 número 35.

José-Francisco Pérez Rodríguez.

México, D.F. 1986